El siguiente es el documento presentado por el Magistrado Ponente que sirvió de base para proferir la providencia dentro del presente proceso. El contenido total y fiel de la decisión debe ser verificado en la respectiva Secretaría.

**TEMAS: DEBIDO PROCESO / INDEMNIZACIÓN / FALLECIMIENTO POR CATÁSTROFES NATURALES / TRÀMITE / GLOSAS / TÉRMINOS PARA RESOLVER Y PAGAR.**

Surge de las anteriores pruebas que en este caso en el trámite adelantado por la entidad accionada se incurrió en vulneración de derechos de la accionante de acuerdo con las siguientes razones:

El artículo 2.6.1.4.3.12 del Decreto 780 de 2016, que regula el término para resolver y pagar las reclamaciones de indemnización por fallecimientos imputables a catástrofes naturales…

De estas normas se deduce que el término para resolver reclamaciones sobre ese tipo de reparaciones, es de dos meses y el plazo para pagarlos es de un mes, de no haberse presentado glosas; no obstante en el evento en que estas sí se impongan, el interesado deberá subsanarlas dentro de los dos meses siguientes. Empero, esa norma no establece un término para definir el trámite cuando las glosas son subsanadas, que en todo caso, por obvias razones, no podría superar al inicialmente contemplado para resolver la petición inicial. (…)

… se puede concluir que al dilatar injustificadamente el trámite de reconocimiento de indemnización no solo lesionó el derecho de petición sino también el debido proceso.

**TRIBUNAL SUPERIOR DEL DISTRITO JUDICIAL**

**SALA DE DECISIÓN CIVIL FAMILIA**

Magistrada Ponente: Claudia María Arcila Ríos

Pereira, septiembre veintitrés (23) de dos mil veinte (2020)

Acta No. 324 del 23 de septiembre de 2020

Expediente No. 66001-31-10-002-2020-00125-02

Procede la Sala a resolver la impugnación que formuló la accionante, frente a la sentencia proferida por el Juzgado Segundo de Familia local, el 3 de agosto último, en la acción de tutela que instauró la señora Melva López Álvarez contra la Administradora de los Recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud –ADRES–, a la que fueron vinculados la Gestora de Operación de la Dirección Administrativa y Financiera y el Director de Otras Prestaciones de esa misma entidad.

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

1. Relató la demandante los hechos que admiten el siguiente resumen:

1.1 Su hijo Carlos Darío Arévalo López falleció el 11 de junio de 2019, como consecuencia de un deslizamiento de tierra ocurrido en el sector de La Romelia El Pollo.

1.2 El 3 de octubre siguiente, junto con el padre de su hijo, elevaron ante la ADRES reclamación formal por muerte y gastos funerarios por el citado hecho catastrófico.

1.3 El 18 de febrero de este año, la demandada reconoció y pagó al padre de su hijo el 50% de la indemnización y el 17 de marzo siguiente objetó la reclamación que ella había formulada, con sustento en “no aportar poder debidamente otorgado por el otro padre... se aporta autorización por la señora Melva López Álvarez, debe aportar poder debidamente autenticado”.

1.4 Autorizó a aquel señor para que recibiera el 50% del valor de la indemnización que le corresponde, por medio de su cuenta bancaria, en atención de que para esa fecha ella no contaba con depósito financiero alguno en el que le pudieran consignar dicho dinero.

1.5 Teniendo en cuenta aquella objeción, abrió cuenta de ahorros con Bancolombia y el 30 de abril pasado remitió correos a la demandada con los cuales subsanaba las falencias anunciadas por esa entidad; sin embargo, hasta la fecha no ha recibido respuesta alguna.

1.6 De conformidad con el artículo 38 del Decreto 056 de 2015 el término para resolver y pagar reclamaciones es de dos meses.

2. Considera lesionados los derechos a la seguridad social, mínimo vital, dignidad, justicia y reparación. Para ampararlos solicita se ordene a la entidad accionada reconocer y pagar el 50% de la indemnización a que tiene derecho por el fallecimiento de su hijo[[1]](#footnote-1).

**A C T U A C I Ó N P R O C E S A L**

1. Por auto del 28 de mayo pasado se admitió la acción y se ordenaron las notificaciones de rigor.

2. Se pronunció el Jefe de la Oficina Jurídica de la ADRES para manifestar: a) la acción de tutela promovida es improcedente para obligar a esa entidad, abstenerse de realizar una debida auditoría y desembolsar recursos públicos sin el lleno de requisitos, máxime que en este caso la pretensión es de contenido económico; b) la reclamación objeto del amparo registra en la base de datos de esa Administradora dos entradas, la primera el 2 de octubre de 2019 “y fue glosada en comunicación del 17 de marzo de 2020”. Luego la subsanación a la glosa se presentó el 30 de abril último, respecto de la cual se está surtiendo el trámite de auditoría; c) no debe confundirse el término general para resolver peticiones con el determinado para resolver subsanaciones y objeciones dentro de trámite de reconocimiento de indemnizaciones, que es de dos meses, de conformidad con el Decreto 780 de 2016 y d) ordenar el desembolso requerido por la actora lesionaría el derecho a la igualdad de los demás reclamantes[[2]](#footnote-2).

3. La accionante, el pasado 3 de junio, informó que la Gestora de Operaciones de la ADRES, en oficio recibido el día anterior, le indicó que su solicitud había sido recibida. Frente a esa respuesta dijo que el último escrito que presentó no era para radicar la reclamación sino para subsanar el requerimiento realizado[[3]](#footnote-3).

4. La sentencia proferida el 10 de junio de este año fue declarada nula por esta Sala por falta de integración del contradictorio con la Gestora de Operación de la Dirección Administrativa y Financiera y el Director de Otras Prestaciones de la ADRES[[4]](#footnote-4).

5. Rehecha la actuación, el Jefe de la Oficina Jurídica de la demandada se pronunció. A los argumentos que ya había expuesto agregó que por oficio del 2 de junio de este año se emitió a la subsanación de la glosa presentada por la actora, trámite que se encuentra en etapa de auditoría, actuación que cuenta con un término de dos meses[[5]](#footnote-5).

6. Mediante sentencia del 3 de agosto último el funcionario de primera instancia decidió negar el amparo.

Para decidir así, consideró que el 3 de febrero de este año el padre del hijo de la aquí accionante, presentó otra acción de tutela con sustento en iguales hechos y pretensiones a los aquí expuestos, la cual fue declarada improcedente en segunda instancia bajo el argumento de que el derecho de petición es distinto a la reclamación indemnizatoria; esta decisión no se encuentra en firme ya que aún no ha surtido el trámite de revisión. Por esta razón, consideró, que no se podía realizar estudio alguno de fondo, pues lo que solicita la actora ya fue objeto de debate ante otro juez de tutela, circunstancia que la citada señora ya tenía conocimiento, al punto de que en aquella primera acción de amparo las súplicas iban encaminadas a la protección del derecho de petición de ambos padres de Carlos Darío Arévalo López[[6]](#footnote-6).

4. Inconforme con el fallo, la accionante lo impugnó. Adujo: a) el hecho que la obligó a promover la presente acción de tutela guarda relación con que el 30 de abril de este año radicó subsanación a glosa ante la ADRES y luego de más de tres meses no ha obtenido respuesta. Mientras que la acción de amparo que formuló el padre de su hijo tiene que ver con la falta de respuesta a la “PQRS No CAS-84775-F9P8J0”; b) la demandada se limitó a pagar el 50% de la indemnización, que le correspondió al padre de su hijo y c) esa entidad desconoce el artículo 2.6.1.4.3.12 del Decreto 780 de 2016 pues las glosas fueron subsanadas hace más de tres meses.

Solicita se revoque la sentencia recurrida y se acceda a sus pretensiones[[7]](#footnote-7).

**C O N S I D E R A C I O N E S**

1. La acción de tutela permite a toda persona reclamar ante los jueces, mediante un procedimiento preferente y sumario, la protección de sus derechos fundamentales cuando quiera que resulten vulnerados o amenazados por la acción u omisión de cualquier autoridad pública o aun de los particulares, en los casos que reglamenta el artículo 42 del Decreto 2591 de 1991.

2. Corresponde a la Sala decidir si: a) se configura un caso de similitud de hechos y pretensiones entre acciones de tutela, que haga improcedente la que es objeto de esta providencia y b) en caso negativo, se determinará si la demandada lesionó los derechos de la actora dentro del trámite de reconocimiento y pago de indemnización por hecho catastrófico.

3. De manera previa es preciso señalar que la señora Melva López Álvarez se encuentra legitimada en la causa por activa al ser la titular de los derechos que se dicen desconocidos en la actuación adelantada en virtud de la glosa que planteó la ADRES. También lo está, por pasiva, esa entidad, por intermedio de su Director de Otras Prestaciones, pues es la autoridad competente para surtir el citado trámite.

4. Para comenzar con el desarrollo de los problemas jurídicos, es necesario indicar que contrario a lo considerado por el funcionario de primera instancia, para la Sala en este asunto no se produjeron los fenómenos de cosa juzgada o temeridad.

En efecto, las copias de las sentencias proferidas en primera y segunda instancia dentro de la acción de tutela radicada bajo el No. 66001-33-33-003-2020-00046, en las que se basó el juez de primera instancia para desestimar el presente amparo, demuestran que aquella fue promovida por Eddison Arévalo Ramírez contra la ADRES para obtener se brindara respuesta de fondo a la petición elevada por él y la señora Melva López Álvarez, el 3 de octubre de 2019, y se reconociera indemnización por el fallecimiento de su hijo. Así mismo acreditan que en segunda sede se revocó el fallo apelado y se declaró improcedente el amparo[[8]](#footnote-8).

Al comparar esa acción constitucional con la que es objeto de esta providencia, se deduce con claridad que ambas tienen diferente finalidades pues aunque se refieren a hechos y pretensiones similares, lo cierto es que en la presente, el debate no se centra en la falta de respuesta de la petición elevada el 3 de octubre del año pasado, con la que se solicitó se concediera mencionada indemnización, sino que guarda relación con el trámite de la glosa que planteó la entidad demandada frente al caso de la accionante para poder reconocer esa prestación. Es decir, se trata de un hecho nuevo que no fue objeto de controversia en la primera acción de tutela y por ello, resulta procedente definir de fondo la cuestión.

5. Las pruebas allegadas a la actuación demuestran los siguientes hechos:

5.1 El 17 de marzo de 2020, la ADRES, en virtud a la solicitud de reconocimiento de indemnización elevada por el señor Eddison Arévalo Ramírez, objetó la reclamación formulada por este, respecto del 50% de la reparación a favor de Melva López Álvarez, ya que carece de poder debidamente autenticado para solicitarla en nombre de ella. Por tanto, de conformidad con los artículos 23 y 24 de la Resolución 1645 de 2016, se le concedió el término de dos meses para subsanar las glosas, so pena de declarar la reclamación como no aprobada[[9]](#footnote-9).

5.2 El 30 de abril siguiente la accionante Melva López Álvarez presentó subsanación a la glosa[[10]](#footnote-10).

5.3 En oficio, del 2 de junio de este año, la Gestora de Operación de la Dirección Administrativa y Financiera de la ADRES le informó a la accionante sobre la presentación “respuesta a glosa” y que el trámite sería sometido a auditoría general[[11]](#footnote-11).

6. Surge de las anteriores pruebas que en este caso en el trámite adelantado por la entidad accionada se incurrió en vulneración de derechos de la accionante de acuerdo con las siguientes razones:

6.1 El artículo 2.6.1.4.3.12 del Decreto 780 de 2016, que regula el término para resolver y pagar las reclamaciones de indemnización por fallecimientos imputables a catástrofes naturales, entre otras, establece:

*“Término para resolver y pagar las reclamaciones. Las reclamaciones presentadas con cargo a la Subcuenta ECAT del Fosyga a que refiere el presente Capítulo, se auditarán integralmente dentro de los dos (2) meses siguientes al cierre de cada periodo de radicación, los cuales serán establecidos por el Ministerio de Salud y Protección Social.*

*Si hubo lugar a la imposición de glosas como consecuencia de la auditoría integral a la reclamación, el Ministerio de Salud y Protección Social comunicará la totalidad de ellas al reclamante, quien deberá subsanarlas u objetarlas, dentro de los dos (2) meses siguientes a la comunicación de su imposición. Si transcurrido dicho término no se recibe información por parte del reclamante, se entenderá que aceptó la glosa impuesta.*

*El Ministerio de Salud y Protección Social o quien este designe, pagará las reclamaciones que no hubiesen sido glosadas, dentro del mes siguiente a la fecha del cierre efectivo y certificación del proceso de auditoría integral, so pena del pago de intereses moratoria en los términos del artículo 1080 del Código de Comercio.”*

6.2 De estas normas se deduce que el término para resolver reclamaciones sobre ese tipo de reparaciones, es de dos meses y el plazo para pagarlos es de un mes, de no haberse presentado glosas; no obstante en el evento en que estas sí se impongan, el interesado deberá subsanarlas dentro de los dos meses siguientes. Empero, esa norma no establece un término para definir el trámite cuando las glosas son subsanadas, que en todo caso, por obvias razones, no podría superar al inicialmente contemplado para resolver la petición inicial.

6.3 En este caso, según las pruebas aportadas, el 30 de abril de este año, la accionante presentó subsanación a la glosa, mas solo hasta el 2 de junio siguiente la demandada le informó sobre su radicación y hasta el momento no se tiene noticia que haya resuelto de fondo esa actuación.

Surge de ello, entonces que el Director de Otras Prestaciones de la ADRES, competente de planear, hacer seguimiento, controlar y verificar el proceso de liquidación y reconocimiento y pago de prestaciones, indemnizaciones y auxilios de las víctimas de eventos catastróficos, así como certificar la viabilidad de esas prestaciones, de conformidad con el artículo 17 del Decreto1429 de 2016, mantiene en indefinición el trámite iniciado por la actora, pues a la fecha y luego de más de cuatro meses desde la presentación de la subsanación a la glosa no la ha resuelto, al punto de que solo después de un mes de presentada la tantas veces citada subsanación le fue informado a la actora sobre su radicación.

6.4 En relación con los principios generales aplicables al debido proceso administrativo la Corte Constitucional ha señalado[[12]](#footnote-12):

*“La Corte Constitucional en Sentencia T-484 de 2014 se refirió a dicha garantía procesal, e indicó que:*

*“Con el propósito de asegurar la defensa de los administrados, la jurisprudencia ha señalado, en este sentido, que el debido proceso administrativo comprende, entre otros, los derechos a (i) ser oído durante toda la actuación; (ii) a la notificación oportuna y de conformidad con la ley; (iii) a que la actuación se surta sin dilaciones injustificadas; (iv) a que se permita la participación en la actuación desde su inicio hasta su culminación; (v) a que la actuación se adelante por autoridad competente y con el pleno respeto de las formas propias previstas en el ordenamiento jurídico; (vi) a gozar de la presunción de inocencia; (vii) al ejercicio del derecho de defensa y contradicción; (viii) a solicitar, aportar y controvertir pruebas, y (ix) a impugnar las decisiones y a promover la nulidad de aquellas obtenidas con violación del debido proceso...”* (Subrayas fuera del texto original)

6.5 En estas condiciones, se puede concluir que al dilatar injustificadamente el trámite de reconocimiento de indemnización no solo lesionó el derecho de petición sino también el debido proceso.

7. Por tanto se revocará el fallo impugnado, se concederá el amparo a los citados derechos y se ordenará al Director de Otras Prestaciones de la ADRES, en el término de cuarenta y ocho horas, definir de fondo la solicitud de indemnización formulada por la accionante, teniendo en cuenta la subsanación a glosas que presentó el 30 de abril de este año.

8. Como quiera que en la actualidad la competencia para resolver la cuestión recae exclusivamente en aquel funcionario, se declarará improcedente el amparo frente a la Gestora de Operación de la Dirección Administrativa y Financiera.

Por lo expuesto, la Sala Civil Familia del Tribunal Superior de Pereira, Risaralda, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley,

**R E S U E L V E**

**PRIMERO:** **REVOCAR** la sentencia proferida por el por el Juzgado Segundo de Familia local, el 3 de agosto último, en la acción de tutela que instauró la señora Melva López Álvarez contra la Administradora de los Recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud –ADRES–.

**SEGUNDO:** Se concede el amparo a los derechos de petición y al debido proceso de que es titular la accionante.

**TERCERO:** Se ordena al Director de Otras Prestaciones de la ADRES, en el término de cuarenta y ocho horas, definir de fondo la solicitud de indemnización formulada por la accionante, teniendo en cuenta la subsanación a glosas que presentó el 30 de abril de este año.

**CUARTO:** Se declara improcedente el amparo contra la Gestora de Operación de la Dirección Administrativa y Financiera de la ADRES.

**SEGUNDO:** Notifíquese esta decisión a las partes conforme lo previene el artículo 30 del Decreto 2591 de 1991.

**TERCERO:** Como lo dispone el artículo 32 del Decreto 2591 de 1991, envíese el expediente a la Corte Constitucional para su eventual revisión.

Notifíquese y cúmplase,

Los Magistrados,

**CLAUDIA MARÍA ARCILA RÍOS**

**DUBERNEY GRISALES HERRERA EDDER JIMMY SÁNCHEZ CALAMBÁS**

1. Folios 3 a 8 del documento 7 del cuaderno No. 2 [↑](#footnote-ref-1)
2. Folios 25 a 51 del documento 7 del cuaderno No. 2 [↑](#footnote-ref-2)
3. Folios 85 y 86 del documento 7 del cuaderno No. 2 [↑](#footnote-ref-3)
4. Folios 153 a 155 del documento 7 del cuaderno No. 2 [↑](#footnote-ref-4)
5. Folios 8 a 27 del documento 2 del cuaderno No. 1 [↑](#footnote-ref-5)
6. Folios 34 a 44 del documento 2 del cuaderno No. 1 [↑](#footnote-ref-6)
7. Folios 50 a 54 del documento 2 del cuaderno No. 1 [↑](#footnote-ref-7)
8. Folios 99 a 124 del documento 7 del cuaderno No. 2 [↑](#footnote-ref-8)
9. Folios 16 y 17 del documento 7 del cuaderno No. 2 [↑](#footnote-ref-9)
10. Folios 9 y 10 del documento 7 del cuaderno No. 2 [↑](#footnote-ref-10)
11. Folio 28 del documento 2 del cuaderno No. 1 [↑](#footnote-ref-11)
12. Sentencia T-294 de 2018, M.P Cristina Pardo Schlesinger [↑](#footnote-ref-12)