



legis

ACCIÓN DE CUMPLIMIENTO - Accede / INDEMNIZACIÓN POR ACCIDENTE DE TRÁNSITO - En el que participen vehículos no asegurados con póliza SOAT / RECLAMACIÓN ANTE LA ADRES - En concurrencia con la firma auditora / AUDITORÍA INTEGRAL A RECLAMACIÓN – Recae por mandato legal en la ADRES / INCUMPLIMIENTO DEL TÉRMINO PARA RESOLVER RECLAMACIÓN POR PARTE DE LA ADRES / INCUMPLIMIENTO DE LA NORMA – Exigible a la ADRES

[L]a parte actora pretende que se realice la auditoría integral, respecto de la petición de respuesta a glosas por indemnización por la muerte y gastos funerarios a cargo de la subcuenta ECAT, de conformidad con lo establecido en el artículo 24 de la Resolución No. 1645 de 3 de mayo de 2016. Para mayor claridad debe precisarse que la reclamación de la parte actora deviene de la muerte del señor [L.C.M.J.] producto de un accidente de tránsito. (...) Así las cosas, cuando el automotor involucrado en el accidente no cuenta con SOAT los afectados acuden para el reconocimiento de indemnizaciones a la Subcuenta del Fondo de Solidaridad y Garantía hoy ADRES, como la propia accionada lo manifestó en la contestación de la demanda. (...)Entonces, si bien existe obligación legal para la ADRES de recibir, tramitar y decidir las reclamaciones derivadas de “[...] eventos catastróficos de origen natural o de accidente de tránsito en que participen vehículos no identificados o no asegurados con póliza SOAT [...]”, lo cierto es que también por mandato legal deberá contratar una firma auditora para llevar a cabo dichas actuaciones. Lo mencionado no equivale a que la ADRES no tenga la obligación de tramitar y decidir las reclamaciones sino que la misma será compartida con la firma auditora que se contrate para tal finalidad, por cuanto si bien para ello ADRES podrá contratar una firma auditora, esta facultad no la exime del cumplimiento del mandato normativo. Lo anterior, desde que llegaron estos casos a la Corporación, obligó a esta Sala a pronunciarse respecto del contrato suscrito por la ADRES, al respecto debe recordarse que las reclamaciones presentadas hasta el 17 de diciembre de 2017 estaban a cargo de la Unión Temporal FOSYGA 2014, en virtud del contrato 043 de 2013, y las reclamaciones radicadas con posterioridad estaban a cargo de la Unión Temporal Auditores de Salud, de conformidad con el contrato No. 080 de 2018. En consecuencia esta Sala concluyó que el deber de realizar la auditoría integral de la reclamación de la parte accionante recaía primero en ADRES porque tiene la función legalmente asignada pero también recaía en la Unión Temporal Auditores de Salud, pues del contrato 080 de 2018 devenía un imperativo también legal. Posteriormente, en atención a los argumentos expuestos por la ADRES y la Unión Temporal referentes a que se encontraba en imposibilidad jurídica de ejecutar el contrato en





virtud de la inhabilidad sobreviniente que impuso ADRES por incumplimiento contractual a la Unión Temporal, desde el 27 de diciembre de 2019, dicha circunstancia obligó a la Sala a concluir que la obligación no le es exigible al mencionado contratista y atendiendo a la información consultada de la página web oficial de la ADRES, se advirtió la necesidad de ampliar la orden que se venía impartiendo para resolver las reclamaciones mientras acudía a la “cesión del 100% del contrato.” No obstante, observa la Sala que en respuesta a la prueba de oficio solicitada en segunda instancia, la Administradora de los Recursos del Sistema de Seguridad Social en Salud ya normalizó su situación contractual respecto de la firma auditora que debe adelantar estas actuaciones y en la actualidad son el Grupo Asesoría en Sistematización de Datos Sociedad por Acciones Simplificada y AGS COLOMBIA SAS, Asesores Gerenciales y Auditores en Salud, las cuales iniciaron su ejecución el 3 de agosto de 2020. (...)En este orden de ideas y recordando que la obligación legal establecida en la Resolución 1645 de 2016 está en cabeza de la ADRES y que, si bien es cierto, para la atención de las reclamaciones podrá contratar una firma auditora, esta posibilidad no la exime del cumplimiento del mandato normativo, por lo que no hay lugar a duda que la autoridad llamada a responder por las pretensiones de la demanda es la ADRES. En efecto, se tiene que en el caso concreto, la reclamación que se encuentra sin resolver fue radicada el 31 de octubre de 2019, lo cual no fue rebatido, por tanto, el término de dos meses para atenderla feneció el 31 de diciembre de 2019

FUENTE FORMAL: LEY 100 DE 1993 - ARTÍCULO 167 / LEY 1753 DE 2015 - ARTÍCULO 66 / LEY 1753 DE 2015 - ARTÍCULO 73 / DECRETO 0780 DE 2016 - ARTÍCULO 2.6.4.3.12 / DECRETO 2265 DE 2017 - ARTÍCULO 2.6.4.3.5.2.1 / RESOLUCIÓN 1645 DE 2016 EXPEDIDA POR EL MINISTERIO DE SALUD Y PROTECCIÓN SOCIAL - ARTÍCULO 1 / LEY 393 DE 1997 - ARTÍCULO 21 / LEY 393 DE 1997 - ARTÍCULO 30

CONSEJO DE ESTADO

SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

SECCIÓN QUINTA

Consejero ponente: LUIS ALBERTO ÁLVAREZ PARRA

Bogotá, D.C., diez (10) de septiembre de dos mil veinte (2020)

Radicación número: 66001-23-33-000-2020-00062-01(ACU)

Actor: ROSMIRA CÁ CERES

Demandado: ADMINISTRADORA DE LOS RECURSOS DEL SISTEMA DE SEGURIDAD SOCIAL (ADRES) Y OTRO

Temas: Confirma - Análisis de la existencia de un mandato imperativo e inobjetable.

SENTENCIA SEGUNDA INSTANCIA



2 ISO 9001



Procede la Sala a resolver la impugnación de la Administradora de los Recursos del Sistema de Seguridad Social en Salud contra la sentencia de 28 de febrero de 2020, mediante la cual el Tribunal Administrativo de Risaralda accedió parcialmente a las pretensiones de la demanda.

1. ANTECEDENTES

1.1. La solicitud

Por intermedio de apoderado judicial y en ejercicio de la acción desarrollada por la Ley 393 de 1997, la señora Rosmira Cáceres presentó demanda contra la Administradora de los Recursos del Sistema de Seguridad Social en Salud (ADRES) y la Unión Temporal Auditores de Salud en la cual formuló las siguientes pretensiones:

“1. [...] que se declare que la Administradora de los Recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud – ADRES – y su Firma Auditora, es decir la Unión Temporal Auditores de Salud; está (sic) incumpliendo la obligación de aplicar el inciso primero del Artículo 2.6.1.4.3.12 del Decreto 0780 de 2016; y el artículo 17 De (sic) la Resolución 1645 del 03 de mayo de 2016 expedida por el Ministerio de Salud y de la Protección Social, en consecuencia, que se le ordene a las autoridades renuentes que cumplan el mandato en un término perentorio no superior a 5 días siguientes a la ejecutoria del fallo, de conformidad con el Criterio del Consejo de Estado en proceso de radicado No. 66001-23-33-000-2015-00438-01.

2. Que se le ordene a la Administradora de los Recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud – ADRES, para que, por medio de su firma auditora, es decir la Unión Temporal Auditores de Salud; el cumplimiento del deber, a fin de concluir de forma inmediata la AUDITORÍA INTEGRAL de la reclamación radicada ante la Subcuenta Ecat del otrora Fosyga, por indemnización por muerte y gastos funerarios, y se surta su respectiva notificación.

3. Que se ordene a la Administradora de los Recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud – ADRES, para que, por medio de su firma auditora, es decir la Unión Temporal Auditores de Salud, realicen la auditoría integral de la reclamación radicada ante la Subcuenta Ecat del Fosyga, ajustándose a los decretos, resoluciones, circulares, notas externas y manuales que reglamentan las reclamaciones que se presentan ante la Subcuenta Ecat del Fosyga.

4. Que se le ordene a la Administradora de los Recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud – ADRES, y a la Unión Temporal Auditores de Salud, en costas y agencias en derecho, de conformidad con el artículo (sic) 19 y 21 de la ley 393 de 1997”. (Mayúsculas del texto original).

1.2. Hechos

En resumen, el fundamento fáctico de la demanda es el siguiente:





1.2.1. El 2 de junio de 2019, el señor León Cesario Moyano Jaimes sufrió un accidente de tránsito y debido a las heridas causadas falleció.

1.2.2. El 31 de octubre de 2019, la parte actora solicitó ante la Subcuenta ECAT del Fosyga la indemnización por la muerte y gastos funerarios por el fallecimiento del señor León Cesario Moyano Jaimes, reclamación que no ha sido resuelta.

1.2.3. El 15 de enero de 2020, el apoderado judicial de la parte accionante solicitó a la ADRES que diera cumplimiento *“a lo establecido en el artículo 2.6.1.4.3.12 del Decreto 780 de 2016 y el artículo 17º de la Resolución 1645 del 3 de mayo de 2016 expedida por el Ministerio de Salud y de la Protección Social, los cuales prevén un término de dos meses contados a partir de la fecha de cierre del periodo de radicación, para realizar la **AUDITORÍA INTEGRAL** de las reclamaciones presentadas ante la subcuenta ECAT del FOSYGA, debido a que dicho término feneció, sin que hasta la fecha se haya notificado algún resultado definitivo de la auditoría integral”*.

1.3. Actuaciones procesales relevantes

1.3.1. Admisión de la demanda

Con auto de 4 de febrero de 2020, el Tribunal Administrativo de Risaralda admitió la demanda y ordenó correr su traslado a la Unión Temporal Auditores en Salud y la Administradora de los Recursos del Sistema de Seguridad Social en Salud (ADRES), para que rindieran los informes correspondientes.

1.3.2. Contestación de la demanda

1.3.2.1 La Administradora de los Recursos del Sistema de Seguridad Social en Salud, durante el traslado ordenado en el auto que admitió la demanda no presentó contestación.

1.3.2.2. La Unión Temporal Auditores de Salud solicitó negar las pretensiones. Aludió que la Administradora de los Recursos del Sistema de Seguridad Social en Salud le impuso, desde el 27 de diciembre de 2019 inhabilidad sobreviniente, ante el incumplimiento del contrato de consultoría 080 de 2018, razón por la cual desde esa fecha está en imposibilidad jurídica de continuar con el objeto contractual acordado.

Reveló que actualmente se encuentra inhabilitada y en proceso de cesión del contrato a otro organismo auditor que elabore y materialice un cronograma que permita evacuar los atrasos derivados del contrato de auditoría.

Finalmente, insistió en que las normas objeto de la acción se desarrollan dentro del marco de un problema estructural descrito en la sentencia T-760 de 2008, que es objeto de seguimiento por parte de la Corte Constitucional, lo cual hace improcedente la acción por cuanto la parte actora cuenta con el incidente de desacato.





1.3.3. Fallo impugnado

En sentencia del 28 de febrero de 2020, el Tribunal Administrativo de Risaralda explicó que el artículo 2.6.1.4.3.12 del Decreto 0780 de 2016 contiene un procedimiento reglado para que las autoridades que tienen a cargo la auditoría integral resuelvan las reclamaciones de los ciudadanos y en desarrollo del cual la entidad accionada no puede justificar la demora en las gestiones, pues la norma no hizo ningún discernimiento sobre los trámites internos dirigidos a evitar el fraude y establecer la veracidad de la información cuando el lapso de dos meses es para evacuar dicha verificación.

Precisó los alcances del artículo 2º del Decreto 1283 de 1996 referente la estructura del FOSYGA y de los artículos 1º y 2º del Decreto 056 de 2015, que reglamentan el seguro de riesgos catastróficos y accidentes de tránsito (ECAT), además de indicar los mecanismos indemnizatorios existentes en virtud del Seguro Obligatorio de Accidentes de Tránsito (SOAT) cuando vehículos involucrados en accidentes de tránsito no cuentan con esta póliza.

Después del análisis de los elementos aportados al proceso, destacó que Auditores de Salud cumple los presupuestos para la declaratoria de inhabilidad sobreviniente contractual y esto le impide el cumplimiento del contrato de consultoría 080 de 2018 y la imposibilita para la realización de las auditorías integrales.

Subrayó que esto hace que ADRES no cuente con firma auditora para brindar respuesta a las reclamaciones y sea la única entidad obligada dentro del proceso, dado que el ciudadano no está en el deber de soportar las consecuencias de la demora en la determinación del nuevo contratista de auditoría, la infraestructura, tecnología y talento humano requerido para la ejecución del contrato, por lo que corresponde al organismo cumplir la orden judicial.

En consecuencia, resolvió lo siguiente:

“1. ACCEDER A LAS PRETENSIONES de la demanda instaurada por la señora Rosmira Cáceres en contra de la Administradora de los Recursos del Sistema de Seguridad Social –Adres–, disponiendo el cumplimiento del artículo 2.6.1.4.3.12 del Decreto 780 de 2016, así como del artículo 17 y literal C del artículo 22 de la Resolución 1645 de 2016 [...].

2. ORDENAR a la Administradora de los Recursos del Sistema de Seguridad Social – Adres para que en el término de treinta (30) días contados a partir de la notificación de esta sentencia, realice la auditoría integral de la reclamación presentada por la accionante y le notifique la decisión [...]”. (Mayúsculas del texto original).

1.3.4. Impugnación





El jefe de la oficina asesora jurídica de la ADRES afirmó que durante la ejecución, la entidad conminó a Auditores de Salud para que cumpliera sus deberes y posteriormente le impuso multas por valor de \$2.480 millones e incumplimiento por valor de \$5.405 millones por factores como el retraso en la entrega de los resultados de auditoría, la demora en el pago de sus obligaciones con los trabajadores y la falta de personal.

Agregó que debido a las sanciones y al incumplimiento del contrato, la Unión Temporal y las sociedades que la integran aparecen registradas como inhabilitadas en el Registro Único Empresarial y Social y sostuvo que ante esta situación y la imposibilidad jurídica de ejecutar el acuerdo de voluntades, Auditores de Salud solicitó la cesión del 100 por ciento del contrato, por lo cual ADRES está analizando los documentos aportados por el nuevo contratista para validar la capacidad técnica, jurídica y financiera de acuerdo con el pliego de condiciones.

Enfatizó que el organismo se encuentra ante un caso de mora administrativa justificada frente a la carga de reclamaciones que llevó a algunos retrasos en la entrega de resultados de la auditoría, como hecho imprevisible e ineludible, a pesar de haber actuado con diligencia y celeridad, prorrogado el contrato de auditoría vigente y celebrado uno nuevo y esto hace que no sea posible agotar el procedimiento en el plazo señalado por la actora porque no hay una entidad que pueda adelantar el trámite.

Destacó que ADRES está analizando, elaborando y materializando medidas administrativas para solucionar el problema sin comprometer el deber de defender los recursos del sistema de seguridad social en salud y advirtió que la acción está siendo utilizada indiscriminadamente para evitar someterse al cronograma establecido por la entidad, lo que vulnera el derecho a la igualdad de los demás reclamantes que no acudieron a estos procesos.

1.3.5. Trámite en segunda instancia

Por medio de auto de 26 de agosto de 2020, el Despacho ponente requirió a la ADRES para que informara lo siguiente:

“i) El estado actual del proceso de cesión contractual que, desde enero de 2020, está adelantando con el fin de contratar una nueva firma auditora que realice, entre otras, las auditorías de las reclamaciones presentadas con ocasión de accidentes de tránsito en los cuales se ven involucrados vehículos sin SOAT y, en caso de que el mismo no haya finalizado así deberá certificarlo exponiendo la debida fundamentación;

ii) En caso de que ya haya finalizado dicho proceso contractual, deberá informar el nombre de la nueva firma auditora y la fecha de entrada de su operación;

iii) El trámite que se le imparte actualmente a las reclamaciones relacionadas con víctimas de accidentes de tránsito sin SOAT, ante las problemáticas derivadas por el COVID-19 y por la ausencia de la firma auditora que debe adelantar dicha actividad.”





La ADRES, por medio del Coordinador del grupo de acciones constitucionales y de tutela, informó en cuanto a lo anterior que:

i) El 27 de febrero de 2020 expidió la Resolución 2020 de 2020, en la cual se negó la solicitud de cesión del contrato de Consultoría No 080 de 2018, decisión que fue confirmada mediante Resolución 2469 del 13 de abril de 2020.

ii) “*las firmas adjudicatarias del proceso de contratación*”, por el cual se solicitó información, “*son el **GRUPO ASESORIA EN SISTEMATIZACION DE DATOS SOCIEDAD POR ACCIONES SIMPLIFICADA YAGS COLOMBIA SAS - ASESORES GERENCIALES Y AUDITORES EN SALUD**, las cuales iniciaron su ejecución el 3 de agosto de 2020.*”

iii) “*Con el fin de superar el rezago generado por el incumplimiento del contratista del Contrato 080 de 2018, se implementó un plan de contingencia bajo un esquema mixto, para adelantar en el menor tiempo posible el trámite de las reclamaciones, consistente en que una parte sea validada directamente por la ADRES y otra, por las dos firmas con las que se suscribieron los contratos de prestación de servicios 261 y 262 de 2020.*”

2. CONSIDERACIONES

2.1. Competencia

Esta Sección es competente para resolver la impugnación presentada contra la sentencia del Tribunal Administrativo de Risaralda, de conformidad con lo dispuesto en los artículos; 3º de la Ley 393 de 1997¹, 125, 150 y 243 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo “CPACA” Ley 1437 de 2011, así como del Acuerdo 080 del 12 de marzo de 2019 de la Sala Plena del Consejo de Estado que establece la competencia de la Sección Quinta de esta Corporación para conocer de “[...] *las apelaciones contra las providencias susceptibles de ese recurso que se dicten por los Tribunales Administrativos en primera instancia en las acciones de cumplimiento.* [...]”.

2.2. Cuestión previa

Con fundamento en el artículo 215 de la Constitución Política y la Ley 137 de 1994, mediante el Decreto No. 417 del 17 de marzo de 2020 el Presidente de la

¹ “**ARTICULO 3o. COMPETENCIA.** <Ver Notas del Editor> De las acciones dirigidas al cumplimiento de normas con fuerza material de Ley o Acto Administrativo, conocerán en primera instancia los Jueces Administrativos con competencia en el domicilio del accionante. En segunda instancia será competente el Tribunal Contencioso Administrativo del Departamento al cual pertenezca el Juzgado Administrativo.

PARAGRAFO. Las Acciones de Cumplimiento de que conozca el Consejo de Estado, serán resueltas por la sección o subsección de la Sala de lo Contencioso Administrativo de la cual haga parte el Consejero a quien corresponda en reparto. Su trámite se hará a través de la correspondiente Secretaría. El reparto se efectuará por el Presidente de la Corporación, entre todos los Magistrados que conforman la Sala de lo Contencioso Administrativo, en forma igualitaria.

PARAGRAFO TRANSITORIO. <Aparte tachado INEXEQUIBLE> Mientras entran en funcionamiento los Jueces Administrativos, la competencia en primera instancia se radicará en los Tribunales Contenciosos Administrativos y la segunda en el Consejo de Estado ~~tratándose de acciones dirigidas al cumplimiento de un Acto Administrativo.~~”.





República declaró el Estado de emergencia económica, social y ecológica en todo el territorio nacional por razón de la pandemia existente a nivel mundial relacionada con la propagación a gran escala de la COVID-19. Ello trajo como consecuencia, que el Gobierno Nacional ordenara el aislamiento preventivo obligatorio de todas las personas y dictó otras disposiciones².

El Consejo Superior de la Judicatura profirió varios Acuerdos³, mediante los cuales ordenó la suspensión de los términos judiciales y se decretaron medidas transitorias para preservar el derecho fundamental de acceso a la administración de justicia, exceptuando el trámite, decisión y notificación de la acción de tutela y los *habeas corpus*. Posteriormente, por medio del Acuerdo PCSJA20-11567⁴ dispuso en su artículo 1° que a partir del 1° de julio de 2020, se levantara la suspensión de términos judiciales y administrativos en todo el país, razón por la cual, el Consejo de Estado, reanudó el trámite de este tipo de medio de control.

Así mismo, conviene precisar que en el marco del mencionado estado de excepción, la ADRES profirió la Resolución No. 2433 del 2 de abril de 2020, *“por la cual se suspenden términos en los procesos y trámites administrativos que adelanta la Administradora de los Recursos del Sistema General de Seguridad en Salud (ADRES) y se dictan otras disposiciones”*; no obstante, en el párrafo 1° del artículo 1°, señaló que *“...En ningún caso se interrumpirán las actuaciones administrativas relacionadas con la contratación, incluyendo las etapas precontractuales, contractuales, postcontractuales y los procesos sancionatorios contractuales, ni las tendientes a garantizar el flujo de los recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud, entre otras, las del reconocimiento, liquidación y giro de la UPC, de los servicios y tecnologías no financiadas con UPC, de las de reclamaciones a víctimas de accidentes de tránsito ocasionados por vehículos no asegurados o no identificados, eventos terroristas y eventos catastróficos y de las prestaciones económicas”*.

En el artículo 6° *ibídem*, estableció que el trámite de reconocimiento y pago en materia de reclamaciones de personas naturales, puede presentarse por vía electrónica a los correos enunciados en el artículo 2° de la citada resolución. En este orden de ideas, se advierte que en lo relativo a la realización de la auditoría integral de las reclamaciones, como la que ocupa la atención del presente asunto, continúan en trámite pese a las circunstancias excepcionales que atraviesa el país.

2.3. Problema jurídico

² El Gobierno Nacional expidió el Decreto legislativo No. 457 del 22 de marzo de 2020, a través del cual impartió instrucciones en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia del coronavirus COVID-19. Entre las decisiones adoptadas, se ordenó el aislamiento preventivo obligatorio de todos los habitantes del país.

³ Consejo Superior de la Judicatura, Acuerdos: i) PCSJA20-11517 del 15.3.2020; ii) PCSJA20-11518 del 16.3.2020; iii) PCSJA20-11526 del 22.3.2020; iv) PCSJA20-11532 del 11.4.2020; v) PCSJA20- 11546 del 25.4.2020; vi) PCSJA20-11549 del 7.5.2020; vii) PCSJA20-11556 del 22.5.2020 y; viii) PCSJA20-11567 del 5.6.2020.

⁴ *“Por medio del cual se adoptan medidas para el levantamiento de los términos judiciales y se dictan otras disposiciones por motivos de salubridad pública y fuerza mayor”*





Corresponde a la Sala resolver si confirma, revoca o modifica la decisión adoptada por la citada corporación en la sentencia de 28 de febrero de 2020 que accedió a las pretensiones de la demanda.

2.4. Generalidades de la acción de cumplimiento

La acción de cumplimiento busca la materialización de aquellos mandatos contenidos en las normas de rango legal y en los actos administrativos.

Con base en la regulación establecida en el artículo 87 de la Constitución y el desarrollo previsto en la Ley 393 de 1997, dicha posibilidad opera a partir de la orden que imparte el juez de lo contencioso administrativo a la autoridad renuente.

Este mecanismo procesal tiene carácter subsidiario, puesto que no procede cuando el demandante tenga a su alcance otro instrumento judicial para lograr la efectividad de la norma legal o del acto que estima incumplidos.

Tampoco procede cuando el ejercicio del medio de control pretenda el cumplimiento de normas legales y de actos administrativos que establezcan gastos.

De acuerdo con la reiterada jurisprudencia de esta Corporación, la prosperidad de esta acción está sujeta a la observancia de los siguientes presupuestos: **(i)** que el deber jurídico cuya observancia se exige esté consignado en normas con fuerza de ley o en actos administrativos; **(ii)** que el mandato, la orden, el deber, la obligatoriedad o la imposición esté contemplada en forma precisa, clara y actual; **(iii)** que la norma esté vigente; **(iv)** que el deber jurídico esté en cabeza del accionado; **(v)** que se acredite que la autoridad o el particular en ejercicio de funciones públicas fue constituido en renuencia frente al cumplimiento de la norma o acto administrativo cuyo acatamiento pretende la demanda y **(vi)** que tratándose de actos administrativos no haya otro instrumento judicial para lograr su efectivo cumplimiento, ni persiga el cumplimiento de normas que establezcan gastos.

Como consecuencia de lo anterior, y a manera enunciativa por vía de ejemplo, la acción constitucional en estudio no procede para exigir el cumplimiento de obligaciones consagradas en los contratos estatales,⁵ imponer sanciones,⁶ hacer efectivo los términos judiciales de los procesos,⁷ o perseguir indemnizaciones,⁸ por cuanto, para dichos propósitos, el ordenamiento jurídico establece otros cauces procesales, al tratarse de situaciones administrativas no consolidadas.

2.5. Del agotamiento del requisito de procedibilidad

La procedencia de la acción de cumplimiento se supedita a la constitución en renuencia de la autoridad, que consiste en el reclamo previo y por escrito que

⁵ Consejo de Estado, sentencia del 28 de septiembre de 1999, expediente ACU-927.

⁶ Consejo de Estado, sentencia del 18 de febrero de 1999, expediente ACU-585.

⁷ Consejo de Estado, sentencia del 3 de diciembre de 1997, expediente ACU-088.

⁸ Consejo de Estado, sentencia del 1 de octubre de 1998, expediente ACU-403.





debe elevarle el interesado exigiendo atender un mandato legal o consagrado en acto administrativo **con citación precisa de éste**⁹ y que ésta se ratifique en el incumplimiento o no conteste en el plazo de diez días siguientes a la presentación de la solicitud.

Para el cumplimiento de este requisito de procedibilidad la Sala, ha señalado que “[...] *el reclamo en tal sentido no es un simple derecho de petición sino una solicitud expresamente hecha con el propósito de cumplir el requisito de la renuencia para los fines de la acción de cumplimiento [...]*”¹⁰.

Sobre este tema, esta Sección¹¹ ha dicho que:

“[...] Para entender a cabalidad este requisito de procedencia de la acción es importante tener en cuenta dos supuestos: La reclamación del cumplimiento y la renuencia.

*El primero, se refiere a la solicitud dirigida a la autoridad o al particular que incumple la norma, la cual constituye la base de la renuencia, que **si bien no está sometida a formalidades especiales, se ha considerado que debe al menos contener: La petición de cumplimiento de una norma con fuerza material de ley o de un acto administrativo; el señalamiento preciso de la disposición que consagra una obligación y la explicación del sustento en el que se funda el incumplimiento.***

Por su parte, la renuencia al cumplimiento puede configurarse en forma tácita o expresa, puesto que se presenta cuando el destinatario del deber omitido expresamente ratifica el incumplimiento o si transcurridos 10 días desde la presentación de la solicitud, la entidad o el particular guardan silencio con relación a la aplicación de la norma. Esto muestra que el requisito de procedencia de la acción prueba la resistencia del destinatario de la norma a cumplir con ella.

Así las cosas, para probar la constitución de la renuencia expresa es necesario analizar tanto la reclamación del cumplimiento como la respuesta del destinatario del deber omitido, puesto que la primera delimita el marco del incumplimiento reclamado. Y, para demostrar la renuencia tácita es necesario estudiar el contenido de la petición de cumplimiento que previamente debió formular el demandante, pues, como se dijo, aquella define el objeto jurídico sobre el cual versará el procedimiento judicial para exigir el cumplimiento de normas con fuerza material de ley o actos administrativos¹² [...]” (Negrillas)

⁹ Sobre el particular esta Sección ha dicho: “La Sala también ha explicado que con el fin de constituir en renuencia a una entidad pública o a un particular que actúe o deba actuar en ejercicio de funciones públicas, es necesario haber reclamado de éste el cumplimiento del deber legal o administrativo, para lo cual se **deberá precisar la norma o normas en que se consagró su deber inobjetable y, por ende, exigible, pues lo contrario conduce a la improcedencia de la acción por carecer del requisito de renuencia.** Como el accionante reclamó de la Superintendencia de Puertos y Transporte el cumplimiento de los artículos 41 del Decreto 101 de 2000; 14 del Decreto 1016 de 2000 y 3, 4 y 10 del Decreto 2741 de 2001, los cuales constan, en su orden, de 4, 14, 4, 6 y 9 numerales, **sin indicar con claridad en cuál de ellos se consagra el deber legal que pedía cumplir, en criterio de la Sala, atendiendo la ley y la jurisprudencia que sobre la materia se ha fijado, estima que no se cumplió con el requisito de procedibilidad de la acción, por lo que así se debió declarar por el Tribunal a quo”**

¹⁰ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta, providencia del 20 de octubre de 2011, Exp. 2011-01063, M.P. Dr. Mauricio Torres Cuervo.

¹¹ Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta, Sentencia del 9 de junio de 2011, expediente 47001-23-31-000-2011-00024-01. Magistrada Ponente: Susana Buitrago Valencia.

¹² Sobre el tema, Consejo de Estado, Sección Quinta, providencia del 24 de junio de 2004, exp. ACU-2003-00724, M.P.: Darío Quiñones Pinilla.





fuera de texto).

En efecto, el inciso segundo del artículo 8º de la Ley 393 de 1997 establece lo siguiente:

“[...] Con el propósito de constituir la renuencia, la procedencia de la acción requerirá que el accionante previamente haya reclamado el cumplimiento del deber legal o administrativo y la autoridad se haya ratificado en su incumplimiento o no contestado dentro de los diez (10) días siguientes a la presentación de la solicitud [...]”.

Por otra parte, para dar por satisfecho este requisito no es necesario que el solicitante, en su petición, haga mención explícita y expresa de que su objetivo es constituir en renuencia a la autoridad, pues el artículo 8º de la Ley 393 de 1997 no lo prevé así; por ello, basta con advertir del contenido de la petición que lo pretendido es el cumplimiento de un deber legal o administrativo y que, de este, pueda inferirse el propósito de agotar el requisito en mención.

En esa medida, el Consejo de Estado no ha dado por demostrado el requisito de procedibilidad cuando la petición *“[...] tiene una finalidad distinta a la de constitución en renuencia [...]”*.¹³

La parte actora, con la demanda dio cuenta¹⁴ que remitió solicitud de cumplimiento del deber legal establecido en las normas que pidió hacer cumplir con destino a **ADRES** y a la **Unión Temporal Auditores de Salud**, sin que hasta la fecha se le haya notificado resultado de la auditoría integral de la reclamación presentada en 2019.

De acuerdo con lo anterior, no hay duda que previo a acudir al ejercicio de la presente acción de cumplimiento, la parte actora agotó en debida forma el requisito de renuencia.

2.6. Normas que se piden ordenar cumplir:

Artículos 2.6.1.4.3.12 del Decreto 0780 de 2016 y el 17 de la Resolución 1645 del 3 de mayo de 2016 del Ministerio de Salud y Protección Social

“Artículo 2.6.1.4.3.12. 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

¹³ Sobre el tema, Consejo de Estado, Sección Quinta, providencias del 21 de noviembre de 2002, exp. ACU-1614 y del 17 de marzo de 2011, exp. 2011-00019.

¹⁴ Cd anexo con la demanda.





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.

Las reclamaciones presentadas ante las entidades aseguradoras autorizadas para operar el SOAT se pagarán dentro del mes siguiente a la fecha en que el asegurado o beneficiario acredite, aun extrajudicialmente, su derecho ante el asegurador de acuerdo con el artículo 1077 del Código de Comercio. Vencido este plazo, el asegurador reconocerá y pagará al reclamante, además de la obligación a su cargo y sobre el importe de ella, un interés moratoria igual al certificado como bancario corriente por la Superintendencia Financiera aumentado en la mitad”.

“ARTÍCULO 17. DESARROLLO DE LA ETAPA DE AUDITORÍA INTEGRAL. *Durante esta etapa, que se desarrolla dentro de los dos (2) meses siguientes al cierre del periodo de radicación, el Fosyga o quien haga sus veces realiza la validación del cumplimiento de los aspectos mínimos de verificación consignados a continuación, mediante el análisis de la información suministrada por el reclamante en las etapas de pre radicación y radicación:*

A. Aspectos mínimos de verificación para reclamaciones por servicios de salud [...].”

2.7. De la procedencia de la acción de cumplimiento

Según lo previsto en el artículo 9° de la Ley 393 de 1997, esta acción no procederá cuando el afectado tenga o haya tenido otro instrumento de defensa judicial para hacer efectivo cumplimiento de la norma o acto administrativo, salvo que de no proceder el juez, se cause un perjuicio grave e inminente para el accionante.

En el *sub judice*, la parte actora pretende que se le ordene a la parte accionada, en cumplimiento de los artículos 2.6.1.4.3.12 del Decreto 0780 de 2016 y el 17 de la Resolución 1645 del 3 de mayo de 2016 del Ministerio de Salud y Protección Social, lo que hace la acción procedente, toda vez que no cuenta con otros mecanismos de defensa judicial para solicitar a la entidad cuestionada que concluya la auditoría integral a la reclamación presentada ante la subcuenta ECAT del FOSYGA.

En efecto, si bien la Union temporal aludió a la existencia de otro mecanismo de defensa judicial, como lo es el incidente de desacato, producto del seguimiento que la Corte Constitucional realiza a la sentencia T-760 de 2008, en donde se declaró el estado de cosas inconstitucional en el sector salud y advertido por esta Sección en sentencias de 18 de julio¹⁵, 14 de noviembre de 2019¹⁶ y 23 de enero

¹⁵ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta, sentencia de julio 18 de 2019, expediente 25000-23-41-000-2019-00246-01, M.P. (E) Nubia Margoth Peña Garzón.

¹⁶ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta, sentencia de 14 de noviembre de 2019, expediente 25000-23-41-000-2019-00589-01, M.P. Carlos Enrique Moreno Rubio.





de 2020¹⁷, lo cierto es que tal improcedencia se predica frente a los recobros por los servicios de salud y no a las indemnizaciones por la muerte y gastos funerarios, incluso, la respuesta a glosas, producto de accidentes de tránsito sin SOAT, por tanto no se pueden predicar los mismos supuestos fácticos por los cuales la Corte declaró el estado de cosas inconstitucional para este asunto. En consecuencia, el mecanismo advertido por la contratista no es predicable en este caso.

Por otra parte, la Sala destaca que los preceptos que se piden ordenar cumplir son actualmente exigibles en la medida que no están derogados o suspendidos, su cumplimiento **no implica el establecimiento de gastos**, toda vez que, si bien pudiera considerarse que lo solicitado es el pago de la indemnización por la muerte y gastos funerarios a cargo de la subcuenta ECAT, lo cierto, es que **el mandato que se pide hacer cumplir es el contenido en los artículos 2.6.1.4.3.12 del Decreto 0780 de 2016 y el 17 de la Resolución 1645 del 3 de mayo de 2016 del Ministerio de Salud y Protección Social, referentes al término para contestar la solicitud de indemnización por parte de la administración.**

Por tanto, es claro para la Sala que **la parte accionante busca que se realice y concluya la auditoría integral a la reclamación presentada a la ADRES, aspecto que es previo a la consecución o no del eventual pago de la indemnización.**

Por último, se encuentra que lo perseguido por la parte actora no involucra la protección de derechos fundamentales, lo que torna procedente la acción de cumplimiento.

2.8. Caso concreto

Como se estableció, la parte actora pretende que se realice la auditoría integral, respecto de la petición por indemnización por la muerte y gastos funerarios a cargo de la subcuenta ECAT, de conformidad con lo establecido en los artículos 2.6.1.4.3.12 del Decreto 0780 de 2016 y el 17 de la Resolución 1645 del 3 de mayo de 2016.

Para mayor claridad debe precisarse que la reclamación de la parte actora deviene de la muerte del señor León Cesario Moyano Jaimes producto de un accidente de tránsito.

En los casos, en los cuales no se cuenta con la póliza SOAT, el parágrafo 2º del artículo 167 de la Ley 100 de 1993, prevé que:

“[...] RIESGOS CATASTRÓFICOS Y ACCIDENTES DE TRÁNSITO. En los casos de urgencias generadas en accidentes de tránsito, en acciones terroristas ocasionadas por bombas o artefactos explosivos, en catástrofes naturales u otros eventos expresamente aprobados por el Consejo Nacional

¹⁷ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta, sentencia de enero 23 de 2020, expediente 08001-23-33-000-2019-00665-01, M.P. Luis Alberto Álvarez Parra.





de Seguridad Social en Salud, los afiliados al Sistema General de Seguridad Social en Salud tendrán derecho al cubrimiento de los servicios médico-quirúrgicos, indemnización por incapacidad permanente y por muerte, gastos funerarios y gastos de transporte al centro asistencial. El Fondo de Solidaridad y Garantía pagará directamente a la Institución que haya prestado el servicio a las tarifas que establezca el Gobierno Nacional de acuerdo con los criterios del Consejo Nacional de Seguridad Social en Salud.

PARÁGRAFO 1o. En los casos de accidentes de tránsito, el cubrimiento de los servicios médico-quirúrgicos y demás prestaciones continuará a cargo de las aseguradoras autorizadas para administrar los recursos del Seguro Obligatorio de Accidentes de Tránsito con las modificaciones de esta Ley.

PARÁGRAFO 2o. Los demás riesgos aquí previstos **serán atendidos con cargo a la subcuenta del Fondo de Solidaridad y Garantía**, de acuerdo con la reglamentación que establezca el Gobierno Nacional. [...].

Así las cosas, cuando el automotor involucrado en el accidente no cuenta con SOAT los afectados acuden para el reconocimiento de indemnizaciones a la Subcuenta del Fondo de Solidaridad y Garantía hoy ADRES, como la propia accionada lo manifestó en la contestación de la demanda.

En este orden de ideas, es lo cierto que la reclamación presentada por la parte demandante debe ser resuelta por **ADRES** en virtud del anterior precepto y de conformidad con los artículos 66 y 73 de la Ley 1753 de 2015, según los cuales:

[...] DEL MANEJO UNIFICADO DE LOS RECURSOS DESTINADOS A LA FINANCIACIÓN DEL SISTEMA GENERAL DE SEGURIDAD SOCIAL EN SALUD (SGSSS). Con el fin de garantizar el adecuado flujo y los respectivos controles de recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud, **créase una entidad** de naturaleza especial del nivel descentralizado del orden nacional asimilada a una empresa industrial y comercial del Estado **que se denominará Entidad Administradora de los Recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud (SGSSS)**. La Entidad hará parte del SGSSS y estará adscrita al Ministerio de Salud y Protección Social (MSPS), con personería jurídica, autonomía administrativa y financiera y patrimonio independiente.

[...]

La Entidad tendrá como objeto administrar los recursos que hacen parte del Fondo de Solidaridad y Garantías (Fosyga), los del Fondo de Salvamento y Garantías para el Sector Salud (Fonsaet), los que financien el aseguramiento en salud, los copagos por concepto de prestaciones no incluidas en el plan de beneficios del Régimen Contributivo, los recursos que se recauden como consecuencia de las gestiones que realiza la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social (UGPP); los cuales confluirán en la Entidad. En ningún caso la Entidad asumirá las funciones asignadas a las Entidades Promotoras de Salud [...].

[...] ARTÍCULO 73. PROCESOS DE RECOBROS, RECLAMACIONES Y RECONOCIMIENTO Y GIRO DE RECURSOS DEL ASEGURAMIENTO EN SALUD. Los procesos de cobros, **reclamaciones** y reconocimiento y giro





de recursos del aseguramiento en Salud **que se surten ante el Fosyga o la entidad que asuma sus funciones** se registrarán por las siguientes reglas:

a) El término para efectuar reclamaciones o recobros que deban atenderse con cargo a los recursos de las diferentes subcuentas del Fosyga será de tres (3) años a partir de la fecha de la prestación del servicio, de la entrega de la tecnología en salud o del egreso del paciente. Finalizado dicho plazo, sin haberse presentado la reclamación o recobro, prescribirá el derecho a recibir el pago **y se extingue la obligación para el Fosyga. [...]**.

De la anterior normativa es claro que la obligación de resolver las reclamaciones está a cargo de ADRES.

No obstante, en lo referente a la resolución de las reclamaciones el Decreto 2265 de 2017¹⁸, en su artículo 2.6.4.3.5.2.1., dispone:

[...] Reclamaciones por eventos catastróficos de origen natural o de accidente de tránsito en que participen vehículos no identificados o no asegurados con póliza SOAT. Las condiciones de cobertura, el reconocimiento y pago de los servicios de salud, indemnizaciones y gastos derivados de accidentes de tránsito, eventos catastróficos de origen natural y eventos terroristas, se registrarán por lo dispuesto en el Capítulo 4 del Título 1 de la Parte 6 del Libro 2 del presente decreto.

Para el efecto, las reclamaciones por dichos eventos deberán presentarse a la ADRES dentro de los tres (3) años siguientes a la fecha de la ocurrencia del hecho de conformidad con lo previsto en el artículo 73 de la Ley 1753 de 2015, o la norma que la modifique o sustituya.

Parágrafo. La ADRES contratará una firma auditora para la verificación del cumplimiento de los requisitos y del procedimiento que se adopte para el efecto [...].

Entonces, si bien existe obligación legal para la **ADRES** de recibir, tramitar y decidir las reclamaciones derivadas de ***[...] eventos catastróficos de origen natural o de accidente de tránsito en que participen vehículos no identificados o no asegurados con póliza SOAT [...]***, lo cierto es que también por mandato legal deberá contratar una firma auditora para llevar a cabo dichas actuaciones.

Lo mencionado no equivale a que la ADRES no tenga la obligación de tramitar y decidir las reclamaciones sino que la misma será compartida con la firma auditora que se contrate para tal finalidad, por cuanto si bien para ello ADRES podrá contratar una firma auditora, esta facultad no la exime del cumplimiento del mandato normativo.

Lo anterior, desde que llegaron estos casos a la Corporación, obligó a esta Sala a pronunciarse respecto del contrato suscrito por la **ADRES**, al respecto debe

¹⁸ Por el cual se modifica el Decreto 780 de 2016, Único Reglamentario del Sector Salud y Protección Social adicionando el artículo 1.2.1.10, Y el Título 4 a la Parte 6 del Libro 2 en relación con las condiciones generales de operación de la ADRES - Administradora de los Recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud y se dictan otras disposiciones





recordarse que las reclamaciones presentadas hasta el 17 de diciembre de 2017 estaban a cargo de la Unión Temporal FOSYGA 2014, en virtud del contrato 043 de 2013, y las reclamaciones radicadas con posterioridad estaban a cargo de la Unión Temporal Auditores de Salud, de conformidad con el contrato No. 080 de 2018.

En consecuencia esta Sala concluyó¹⁹ que el deber de realizar la auditoría integral de la reclamación de la parte accionante recaía primero en ADRES porque tiene la función legalmente asignada pero también recaía en la Unión Temporal Auditores de Salud, pues del contrato 080 de 2018 devenía un imperativo también legal.

Posteriormente, en atención a los argumentos expuestos por la ADRES y la Unión Temporal referentes a que se encontraba en imposibilidad jurídica de ejecutar el contrato en virtud de la inhabilidad sobreviniente que impuso ADRES por incumplimiento contractual a la Unión Temporal, desde el 27 de diciembre de 2019, dicha circunstancia obligó a la Sala a concluir que la obligación no le es exigible al mencionado contratista y atendiendo a la información consultada de la página web oficial de la ADRES, se advirtió la necesidad de ampliar la orden que se venía impartiendo para resolver las reclamaciones mientras acudía a la “**cesión del 100% del contrato.**”²⁰.

No obstante, observa la Sala que en respuesta a la prueba de oficio solicitada en segunda instancia, la Administradora de los Recursos del Sistema de Seguridad Social en Salud ya normalizó su situación contractual respecto de la firma auditora que debe adelantar estas actuaciones y en la actualidad son el Grupo Asesoría en Sistematización de Datos Sociedad por Acciones Simplificada y AGS COLOMBIA SAS, Asesores Gerenciales y Auditores en Salud, las cuales iniciaron su ejecución el 3 de agosto de 2020.

Así mismo que la ADRES ya implementó lo que denominó “(…) *plan de contingencia bajo un esquema mixto, para adelantar en el menor tiempo posible el trámite de las reclamaciones, consistente en que una parte sea validada directamente por la ADRES y otra, por las dos firmas con las que se suscribieron los contratos de prestación de servicios 261 y 262 de 2020*”.

En este orden de ideas y recordando que la obligación legal establecida en la Resolución 1645 de 2016 está en cabeza de la **ADRES** y que, si bien es cierto, para la atención de las reclamaciones podrá contratar una firma auditora, esta posibilidad no la exime del cumplimiento del mandato normativo, por lo que no hay lugar a duda que la autoridad llamada a responder por las pretensiones de la demanda es la ADRES.

¹⁹ Posición que ha sido reiterada por esta Sala en los procesos con radicados 2019-00739-01, 2019-00728-01, 2019-00709-01, 2019-00732-01, 2019-00717-01, 2019-00687-01, 2019-00729-01, 2019-00686-00, 2019-00704-01, 2019-00727-01, 2019-00735-01, 2019-00726-01, 2019-00731-01, 2019-00708-01, 2019-00730-01, 2019-00738-01, 2019-00723-01, 2019-00719-01, 2019-00701-01, 2019-00690-01, 2019-00720-01, 2019-00734-01, 2019-00716-01, 2019-00697-01, entre otros.

²⁰ Posición que se adoptó desde la Sala de 27 de febrero de 2020.





En efecto, se tiene que en el caso concreto, la reclamación que se encuentra sin resolver fue radicada el 31 de octubre de 2019, lo cual no fue rebatido, por tanto, el término de dos meses para atenderla feneció el 31 de diciembre de 2019, esto en razón a que de conformidad con el artículo 17 de la Resolución No. 1645 de 2016, la auditoría se debe realizar “...dentro de los dos (2) meses siguientes al cierre del periodo de radicación”, mientras que el artículo 14, *ejusdem*, dispone que “...La fecha de cierre del periodo de radicación para el caso de reclamaciones de primera vez, presentadas por personas jurídicas, será el día quince (15) calendario de cada mes (...) En el caso de reclamaciones presentadas por personas naturales, la fecha de cierre será el último día calendario de cada mes”.

En consecuencia, como quedó fijada la posición de la Sala en sentencia del 27 de agosto de 2020, en el expediente 66001-23-33-000-2020-00029-01²¹, momento a partir del cual la Sección concluyó que era procedente modificar el término que venía dando a la entidad para resolver las reclamaciones de auditoría inicial y glosas, y acoger aquel dispuesto en el fallo impugnado, dado que el cumplimiento de la norma invocada no puede estar sujeto a las gestiones administrativas y legales que corresponden a la ADRES en esta materia, en el presente asunto, la decisión impugnada será confirmada, lo que significa que la solicitud deberá ser resuelta en el término 30 días contados a partir de la notificación de la sentencia.

Debe advertirse que no es posible tener en cuenta la manifestación del impugnante según la cual está demostrada la ocurrencia de la mora administrativa justificada, dado que el número de reclamaciones que se encuentran atrasadas y la fecha de iniciación de las auditorías con posterioridad al periodo de transición contractual no pueden trasladarse al administrado, de tal manera que sean desconocidos los términos establecidos por el legislador para resolver la solicitud y que bien hubieran podido ser previstas en el procedimiento de planeación previo a la contratación de la firma auditora, por lo cual lo cierto es que no ha sido concluida la auditoría integral y existe incumplimiento, por parte de ADRES, de la norma invocada en la demanda²².

Finalmente, reitera la Sala que la acción de cumplimiento no es el mecanismo procedente para establecer la posible vulneración de los derechos fundamentales y frente a la alegada violación de la igualdad de los demás reclamantes, que no acudieron a la acción, la legitimidad para invocar su protección corresponde a cada persona que eventualmente pueda sentirse afectada por el trámite de las demandas de cumplimiento que buscan la culminación de la auditoría de las reclamaciones.

2.9. Conclusión

²¹ Cfr. Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta, sentencia de agosto 27 de 2020, expediente 66001-23-33-000-2020-00029-01, M.P. Carlos Enrique Moreno Rubio.

²² En efecto, debe recordarse que en materia de acción de cumplimiento, en sentencia C-157 de 1998, la Corte Constitucional indicó que: “[...] el deber de cumplir una norma legal o un acto administrativo **no admite gradaciones, esto es, la autoridad cumple o no cumple, y naturalmente, no cumple o incumple a medias**; el incumplimiento es algo que debe ser apreciado dentro de la autonomía e independencia del juez para juzgar en el caso concreto. De este modo, no aparecen legítimos ni razonables los condicionamientos que se imponen a la actividad de juzgamiento, en el sentido de que la interpretación del incumplimiento deba ser estricta y que, además, éste resulte evidente. [...]”. Subraya la Sala.





Esta Sala, concluye que la sentencia impugnada **debe ser confirmada**, toda vez que como se demostró la obligación legal, en el *sub judice*, recae en la Administradora de los Recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud – ADRES, quien deberá resolver la reclamación de la parte actora, en el término concedido por el juez constitucional *a quo*, pues la misma fue presentada desde el mes de octubre de 2019 sin que hasta la fecha se haya realizado la auditoría correspondiente.

En mérito de lo expuesto, el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley,

FALLA:

PRIMERO: CONFIRMAR la sentencia proferida el 28 de febrero de 2020 por el Tribunal Administrativo de Risaralda que accedió a las pretensiones de la demanda.

SEGUNDO: NOTIFICAR a las partes en la forma prevista en el artículo 22 de la Ley 393 de 1997.

TERCERO: En firme esta sentencia, **DEVOLVER** el expediente al Tribunal de origen.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE.

(Firmado electrónicamente)

LUIS ALBERTO ÁLVAREZ PARRA
Presidente

(Firmado electrónicamente)

ROCÍO ARAÚJO OÑATE
Magistrada

(Firmado electrónicamente)

LUCY JEANNETTE BERMÚDEZ BERMÚDEZ
Magistrada

(Firmado electrónicamente)

CARLOS ENRIQUE MORENO RUBIO
Magistrado

Esta providencia fue generada con firma electrónica, la cual tiene plena validez y efectos jurídicos, conforme con lo dispuesto en la Ley 527 de 1999 y el Decreto 2364 de 2012.





Radicado: 66001-23-33-000-2020-00062-01
Demandante: Rosmira Cáceres



Calle 12 No. 7-65 – Tel: (57-1) 350-6700 – Bogotá D.C. – Colombia
www.consejodeestado.gov.co