

CONSEJO DE ESTADO  
SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO  
SECCION CUARTA

Consejera Ponente: MARIA INES ORTIZ BARBOSA

Bogotá, D.C., cinco (5) de julio de dos mil siete (2007)

Radicación número: 68001-23-15-000-2007-00062-01(AC)

Actor: HUGO ALFONSO VALENCIA JULIO

Referencia: Acción de Tutela.  
Impugnación contra la providencia de 8 de febrero de 2007 proferida por el Tribunal Administrativo de Santander.  
FALLO

---

Decide la Sala la impugnación presentada por la parte actora contra la providencia de 8 de febrero de 2007 proferida por el Tribunal Administrativo de Santander, mediante la cual se negó el amparo solicitado.

ANTECEDENTES

El señor HUGO ALFONSO VALENCIA JULIO, en nombre propio, instauró acción de tutela contra el Seguro Social – Administradora de Pensiones – Seccional Santander, por considerar vulnerados sus derechos fundamentales a la dignidad humana, a la igualdad, al acceso a la seguridad social y a la libre escogencia de la entidad prestadora de los servicios de seguridad social en salud.

De la lectura del expediente se advierten como hechos relevantes los siguientes:

Al momento de radicar los documentos para el trámite de la pensión de vejez ante el Seguro Social, el señor HUGO ALFONSO VALENCIA JULIO diligenció un formulario en el que se indica que está afiliado a la Caja de Previsión Social de la Universidad Industrial de Santander "CAPRUIS", desde el 10 de febrero de 1977, entidad que presta servicios de salud.

A partir del reconocimiento de la pensión de jubilación, esto es el 1° de enero de 2000, fue afiliado en su calidad de pensionado a "CAPRUIS", para lo cual la Administradora de Pensiones del Seguro Social deducía de la mesada pensional el correspondiente aporte en salud con destino a la Caja de Previsión Social "CAPRUIS".

En noviembre de 2006 el Seguro Social decide remitir los aportes en salud a la E.P.S. del Seguro Social.

Con fundamento en lo anterior la Caja de Previsión Social "CAPRUIS", desafilió desde el 17 de enero de 2007 al señor HUGO ALFONSO VALENCIA JULIO.

En escrito de 30 de agosto de 2006 solicitó al Seguro Social continuar con el traslado de los aportes en salud a "CAPRUIS", quien mediante Oficio No. 1284 de 6 de octubre de 2006 suscrito por el Jefe de Departamento Nacional de Cuentas Corrientes del Seguro Social informó que una vez realizado el análisis de la solicitud se encontró que la Gerencia de Historia Laboral de Nómina de Pensionados ha efectuado los descuentos de salud dirigidos a "CAPRUIS" en cumplimiento de lo dispuesto en la Ley 100 de 1993.

El 6 de octubre de 2006, solicitó nuevamente que los aportes en salud fueran trasladados a la Caja de Previsión Social de la UIS "CAPRUIS", sin que a la fecha haya recibido respuesta por parte de la entidad.

Sostuvo que la Administradora de Pensiones del Seguro Social desconoce su derecho a elegir la entidad prestadora del servicio de salud a la cual desea estar afiliado, y vulnera su derecho a la igualdad pues implica la pérdida de beneficios que tenía como afiliado al régimen de seguridad social de la Universidad Industrial de Santander a través de "CAPRUIS".

Consideró que las actuaciones desarrolladas por el Seguro Social desconocen el Sistema Universitario de Salud consagrado en la Ley 647 de 2001 que se creó en virtud del principio constitucional de autonomía universitaria.

Solicitó el amparo de los derechos invocados y en consecuencia se ordene a la Administradora de Pensiones del Seguro Social que tenga a la Caja de Previsión Social de la UIS "CAPRUIS" como la entidad prestadora de servicios de salud a la cual desea estar afiliado y efectúe el giro de los descuentos por salud de su mesada pensional a dicha entidad.

Una vez avocado el conocimiento por el Tribunal Administrativo de Santander, se ordenó notificar al Instituto de Seguro Social – Administradora de Pensiones – Seccional Santander, a la Caja de Previsión Social de la Universidad Industrial de Santander "CAPRUIS" y al Ministerio de la Protección Social.

## OPOSICION

- La Gerente (E) del Instituto de Seguro Social – Seccional Santander informó que la UIS no es una E.P.S. autorizada y certificada y que no figura dentro de la lista de E.P.S. del Ministerio de la Protección Social.

Agregó que el actor ostenta la calidad de pensionado del I.S.S. y no de la Universidad Industrial de Santander, por lo que no le es aplicable la Ley 30 de 1992 sino la Ley 100 de 1993.

Agregó que conforme a lo establecido en el artículo 2 de la Ley 647 de 2001, no puede ser afiliado al sistema propio de seguridad social en salud de las Universidades del Estado, por lo que el I.S.S. ha girado los aportes en salud a la E.P.S. del I.S.S. hasta tanto el actor elija la entidad promotora de salud a la cual desea afiliarse, ello en cumplimiento del artículo 14 del Decreto 1485 de 1994.

Resaltó que el I.S.S. ha informado a la Caja de Previsión Social de la Universidad Industrial de Santander de esta situación con el fin de que advierta a sus afiliados sobre los requisitos para acceder al sistema propio de seguridad social en salud de las Universidades del Estado.

- El Gerente de la Caja de Previsión Social de la Universidad Industrial de Santander manifestó que en efecto, como lo afirma el actor, el I.S.S. dejó de girar sin justificación alguna los aportes en salud desde el mes

de julio de 2006, por lo que se vulneran los derechos invocados en el escrito de tutela por el accionante.

- La Jefe de la Oficina Jurídica y de Apoyo Legislativo del Ministerio de la Protección Social señaló que en atención a lo consagrado en la Ley 647 de 2001, los pensionados del I.S.S. no pueden ser afiliados de las Cajas de Previsión Social de las Universidades, por lo que no se vulneran los derechos invocados por el actor.

#### FALLO IMPUGNADO

El Tribunal Administrativo de Santander, mediante providencia de 8 de febrero de 2007 negó el amparo solicitado al advertir que el actor fue pensionado por el I.S.S. y no por la Universidad Industrial de Santander y por tanto no se encuentra cobijado por lo dispuesto en la Ley 30 de 1992 en cuanto al régimen especial en salud que se aplica para las universidades oficiales.

Anotó que la libertad de escogencia de la Entidad Promotora de Salud, para el caso del accionante, está circunscrita a que la E.P.S. esté afiliada al Sistema General de Seguridad Social, sistema al que no pertenece la Caja de Previsión Social de la Universidad Industrial de Santander.

Concluyó que la entidad accionada actuó conforme a lo dispuesto por el Decreto 1485 de 1994 sin que se evidencie vulneración alguna de los derechos fundamentales del actor.

## IMPUGNACION

El actor inconforme con la decisión de primera instancia la impugnó e insistió en los argumentos expuestos en el escrito de tutela en relación con la vulneración de sus derechos.

## CONSIDERACIONES DE LA SALA

La acción de tutela consagrada en el artículo 86 de la Constitución Nacional se reglamenta mediante el Decreto 2591 de 1991 que en el artículo 1° establece: " Toda persona tendrá acción de tutela para reclamar ante los jueces, en todo momento y lugar, mediante un procedimiento preferente y sumario, por sí misma o por quien actúe en su nombre, la protección inmediata de sus derechos constitucionales fundamentales, cuando quiera que éstos resulten vulnerados o amenazados por la acción o la omisión de cualquier autoridad pública o de los particulares en los casos que señala este decreto", la cual procederá cuando el afectado no disponga de

otro medio de defensa judicial, salvo que se utilice como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable.

Mediante el ejercicio de la presente acción el actor pretende en concreto que se amparen los derechos fundamentales a la dignidad humana, a la igualdad, al acceso a la seguridad social y a la libre escogencia de la entidad prestadora de los servicios de seguridad social en salud y en consecuencia se ordene a la Administradora de Pensiones del Seguro Social que tenga a la Caja de Previsión Social de la UIS "CAPRUIS" como la entidad prestadora de servicios de salud a la cual desea estar afiliado y efectúe el giro de los descuentos por salud de su mesada pensional a dicha entidad.

Advierte la Sala que conforme a lo dispuesto en el artículo 48 de la Constitución Política, la seguridad social es un servicio público de carácter obligatorio que se presta bajo la dirección, coordinación y control del Estado, en sujeción a los principios de eficiencia, universalidad y solidaridad, en los términos que establezca la Ley.

En desarrollo de dichos principios se expidió la Ley 100 de 1993 con el fin de regular el servicio público esencial de salud y crear las condiciones de cobertura integral y acceso al servicio de todos los habitantes del territorio nacional y en todos los niveles de atención.



Conforme al artículo 157 de dicha ley, todos los colombianos participarán en el servicio esencial de salud en su condición de afiliados al régimen contributivo o subsidiado y otros lo harán en forma temporal como participantes vinculados. Además, son integrantes del Sistema de Seguridad Social en Salud las Instituciones Prestadoras de Servicios de Salud, públicas, mixtas o privadas.

Sin embargo, el artículo 279 ibídem establece un régimen de excepciones. Así, el Sistema General Integral de Seguridad Social no aplica a los miembros de las Fuerzas Militares y de la Policía Nacional, ni al personal regido por el Decreto ley 1214 de 1990, con excepción de aquél que se vincule a partir de la vigencia de la Ley, ni a los miembros no remunerados de las Corporaciones Públicas.

De igual manera coexiste un régimen de salud especial que se aplica a las universidades estatales, ello con fundamento en lo dispuesto por el artículo 57 de la Ley 30 de 1992 en el que se indica que el carácter especial del régimen de las universidades estatales u oficiales, comprenderá, entre otros, su propia seguridad social en salud.

De lo anterior se concluye que las universidades estatales no hacen parte del Sistema General de Seguridad Social en Salud establecido en la Ley 100 de 1993.

Mediante la Ley 647 de 2001 se adicionó el artículo 57 de la Ley 30 de 1992

y se dispuso que únicamente podrán ser afiliados al régimen de salud especial de las universidades estatales los miembros del personal académico, los empleados y trabajadores, y los pensionados y jubilados de la respectiva Universidad.

Siendo ello así y aunque tanto la Ley 30 de 1992 y la Ley 100 de 1993 garantizan la libertad de escogencia por parte del usuario de la Entidad Prestadora de Servicios de Salud, como lo anota el actor, ello no implica la libertad de escogencia del régimen, es decir que los pensionados del I.S.S., afiliados al Sistema General de Seguridad en Salud, no pueden elegir afiliarse a una de las entidades que pertenecen al régimen especial y por tanto deben optar por una de las 21 Entidades Promotoras de Salud que hacen parte del Sistema.

Observa la Sala que conforme a la Resolución No. 3102 de 22 de agosto de 2000 del Instituto de Seguro Social que obra a folios 32 a 34 del expediente, el señor HUGO ALFONSO VALENCIA JULIO es pensionado de dicha entidad y no de la Universidad Industrial de Santander, por lo que conforme a las consideraciones realizadas no puede ser afiliado de la Caja de Previsión Social de la Universidad Industrial de Santander la cual hace parte del Sistema Especial consagrado en las Leyes 30 de 1992 y 647 de 2001.

De otro lado, resalta la Sala que la entidad accionada en cumplimiento de lo dispuesto por el artículo 14 [numeral 14] del Decreto 1485 de 1994 y con el fin de proteger los derechos a la salud y a la seguridad social del actor, está girando el valor correspondiente a los aportes en salud a la E.P.S. del I.S.S. hasta tanto el actor elija la Entidad Prestadora de Salud a la cual desea afiliarse, situación que fue informada al actor como se advierte a folio 22 del expediente, en el que obra el comprobante de pago del mes de noviembre que dice: "SEÑOR PENSIONADO PARA LA PRESTACIÓN DEL SERVICIO DE SALUD EL MINISTERIO DE PROTECCIÓN SOCIAL INDICA QUE DEBE AFILIARSE A UNA EPS DIFERENTE A LA UNIVERSIDAD LO CUAL (SIC) TENDRÁ 2 MESES PARA AFILIARSE A UNA NUEVA". Igualmente en el desprendible de diciembre de 2006 se señala lo siguiente: "SEÑOR PENSIONADO SI USTED NO HA ESCOGIDO EPS DIFERENTE A LA DEL ISS, FAVOR PRESENTARSE AL DPTO AFILIACIÓN Y REGISTRO DEL SEGURO SOCIAL A LEGALIZAR SU VINCULACION A LA EPS ISS".

Además, la entidad accionada remitió a la Caja de Previsión Social de la Universidad Industrial de Santander los Oficios No. 606813 y 608097 de 31 de agosto y 27 de octubre de 2006 (fls. 49 – 52), respectivamente, con el fin de informar sobre la imposibilidad de girar a su favor los aportes en salud de quienes fueron pensionados por el I.S.S. y no por alguna universidad de carácter oficial con fundamento en lo dispuesto por la Ley 647 de 2001 y el Decreto 1485 de 1994, y para que dicha entidad advirtiera a sus afiliados sobre tal situación.

Por último en cuanto a la solicitud realizada por el actor el 6 de octubre de 2006 ante el Instituto de Seguro Social, la Sala advierte que el artículo 23 de la Constitución Nacional establece:

“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”

De la norma constitucional transcrita se observa que la formulación de una petición implica correlativamente para la autoridad ante la cual se presenta, la obligación de dar respuesta oportuna y de fondo a la solicitud del peticionario, 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<sup>1</sup>.

Para que la respuesta sea efectiva debe cumplir con los siguientes requisitos: 1. oportunidad; 2. debe resolver de fondo la petición y ser clara, precisa y congruente con lo solicitado; 3. debe ser puesta en conocimiento del peticionario<sup>2</sup>. El no cumplimiento de estos requisitos implica la vulneración del derecho fundamental de petición.

---

<sup>1</sup> Corte Constitucional, Sentencia T-1150 de 2004, MP: HUMBERTO ANTONIO SIERRA PORTO, 17 de noviembre de 2004, Exp. T - 961534

<sup>2</sup> Corte Constitucional, Sentencia T-1160<sup>a</sup> de 2001, M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.

La respuesta no implica aceptación de lo solicitado, pues la competencia del juez de tutela se limita a la verificación de los términos establecidos legalmente para dar respuesta a las solicitudes elevadas por los peticionarios.<sup>3</sup>

En relación con la oportunidad de la respuesta, el artículo 6 del Código Contencioso Administrativo señala 15 días para resolver, sin embargo ante la imposibilidad de dar una respuesta en dicho lapso la autoridad debe explicar los motivos y señalar el término en el cual se realizará la contestación. En este caso el criterio de razonabilidad deberá tener en cuenta el grado de dificultad o la complejidad de la solicitud.

De los documentos obrantes en el expediente no se advierte respuesta alguna a la petición elevada por el actor. En efecto, dentro de los quince (15) días siguientes a la radicación de su solicitud, el accionante no recibió respuesta alguna ni fue informado sobre los motivos de la demora.

Así las cosas, con esta la actuación de la entidad accionada advierte la Sala vulneración del derecho fundamental de petición, pues el Instituto de Seguro Social no cumplió con lo establecido por el artículo 6 del Código Contencioso Administrativo.

---

<sup>3</sup> Ver, entre otras, las Sentencias T-131 y T-169 de 1.996, MP. Vladimiro Naranjo Mesa y la T-206 de 1.998, MP. Fabio Morón Díaz.

Con fundamento en lo anterior esta Corporación revocará la sentencia impugnada, y en su lugar amparará el derecho de petición del señor HUGO ALFONSO VALENCIA JULIO y ordenará al Instituto de Seguro Social dar respuesta a la solicitud elevada por el señor HUGO ALFONSO VALENCIA JULIO el 6 de octubre de 2006 dentro de las cuarenta y ocho (48) horas siguientes a la notificación de este fallo. Además negará la solicitud de tutela respecto de los demás derechos.

En mérito de lo expuesto el Consejo de Estado, por medio de la Sección Cuarta de su Sala de lo Contencioso, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley.

#### F A L L A

1. REVOCASE la providencia de 8 de febrero de 2007 proferida por el Tribunal Administrativo de Santander, objeto de impugnación, y en su lugar AMPARASE el derecho de petición del señor HUGO ALFONSO VALENCIA JULIO.
2. ORDENASE al Instituto de Seguro Social dar respuesta a la solicitud elevada por el señor HUGO ALFONSO VALENCIA JULIO el 6 de octubre de 2006 dentro de las cuarenta y ocho (48) horas siguientes a la notificación de este fallo.
3. NIEGASE la solicitud de tutela de los derechos fundamentales a la dignidad humana, a la igualdad, al acceso a la seguridad social y a la libre escogencia de la entidad prestadora de los servicios

de seguridad social en salud realizada por el señor HUGO ALFONSO VALENCIA JULIO.

4. Envíese el expediente a la Corte Constitucional para lo de su cargo.

Cópiese, notifíquese y cúmplase.

La anterior providencia fue considerada y aprobada en la sesión de la fecha.

JUAN ANGEL PALACIO HINCAPIE  
Presidente de la Sección

LIGIA LOPEZ DIAZ

MARIA INES ORTIZ BARBOSA

HECTOR J. ROMERO DIAZ

APODERADOS: EN NOMBRE PROPIO

ACCIONANTE: HUGO ALFONSO VALENCIA JULIO

ACCIONADA: SEGURO SOCIAL – ADMINISTRADORA DE PENSIONES –  
SECCIONAL SANTANDER

PRIMERA INSTANCIA: TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE SANTANDER

DERECHOS INVOCADOS: DIGNIDAD HUMANA, A LA IGUALDAD, AL  
ACCESO A LA SEGURIDAD SOCIAL Y A LA LIBRE ESCOGENCIA DE LA  
ENTIDAD PRESTADORA DE LOS SERVICIOS DE SEGURIDAD SOCIAL  
EN SALUD.

FALLA: REVOCA, AMPARA EL DERECHO DE PETICION Y NIEGA LA  
SOLICITUD RESPECTO DE LOS DEMAS DERECHOS.



