

**EFFECTIVIDAD DEL DERECHO DE PETICIÓN EN SALUD  
FORMULADO Y PRESENTADO POR PERSONAS DE ESTRATOS 1 Y 2  
EN BOGOTÁ**

**Luceidy Florez Bernal**

**Cód.0301732**

**Universidad Militar Nueva Granada**

**Facultad de Derecho**

**Programa de Derecho**

**Bogotá D.C**

**2016**

**Efectividad del Derecho de Petición en Salud formulado y presentado  
por personas de Estratos 1 y 2 en Bogotá**

**Luceidy Florez Bernal**

**Cód- 0301732**

**TÍTULO A OPTAR**

**Abogado**

**ASESOR**

**Dr. Héctor Fernando Castro**

**Universidad Militar Nueva Granada**

**Facultad de Derecho**

**Programa de Derecho**

**Bogotá D.C**

**2016**

**Contenido**

**INTRODUCCIÓN ..... 4**

**GENERALIDADES DEL DERECHO FUNDAMENTAL DE PETICIÓN Y DEL DERECHO FUNDAMENTAL A LA SALUD..... 7**

**HISTORIA DEL DERECHO DE PETICIÓN..... 12**

2.1 Gérmes del Derecho de Petición ..... 12

2.2 Derecho de Petición en Colombia. Segunda mitad del Siglo XX en adelante ..... 13

2.3 Historia del Derecho a la Salud en Colombia ..... 17

**DERECHO DE PETICIÓN: BASE DE LA ACCIÓN DE TUTELA ..... 22**

3.1 Derecho de Petición Hoy..... 22

3.2 Acción de Tutela. Generalidades ..... 28

3.3 La acción de tutela como mecanismo de protección del derecho de petición de forma material y efectiva ..... 34

**PROBLEMÁTICAS LATENTES DEL DERECHO DE PETICIÓN ..... 37**

**EL DERECHO A LA SALUD. ACCESIBILIDAD ECONÓMICA Y OTRAS PROBLEMÁTICAS ..... 46**

**CONCLUSIONES..... 53**

**PROPUESTA ..... 55**

**BIBLIOGRAFÍA..... 63**

## **INTRODUCCIÓN**

El Derecho de Petición en la legislación colombiana no comprende ninguna novedad en términos generales. Ya la Constitución Política de 1886 lo contempla en su artículo 45 (Título III, De los Derechos Civiles y Garantías Sociales), y desde entonces se ha proferido toda una serie de medidas tendientes a aclararlo y complementarlo, hasta su consagración en la Constitución Política de 1991 en el artículo 23.

Sin embargo, la producción no se detiene aquí, continúa insistente; y al contrario de aportar claridad, más bien propicia la apertura de un panorama de confusión, como si un exceso de leyes proferidas alimentaran lo más intrincado de su naturaleza, un tren de leyes incumplidas o parcialmente cumplidas; no en vano hoy el Derecho de Petición lucha por mantener su constitucionalidad presente en la Carta, ante iniciativas que responden a conveniencias políticas, coyunturales, más que a planteamientos de base, sólidos y de fondo justificados.

Más allá de las problemáticas inherentes al Derecho de Petición en Colombia, este escrito se centrará en el Derecho de Petición de carácter particular, especialmente referido a la población bogotana perteneciente a estratos 1 y 2 en cuanto al aseguramiento del Derecho a la Salud, como quiera que dicha franja poblacional resulta ser la población más afectada en sus necesidades básicas, sin desconocer la segregación propia de esta diferenciación que los encasilla en dichas castas sociales.

De esta manera, son numerosas las trabas impuestas a esta población cada vez que pretenden hacer efectivos sus Derechos Fundamentales; bien sea por el mismo desconocimiento, la falta de información, que representan elementos de fondo y exigen tomar medidas inmediatas, para identificar soluciones pertinentes que den alivio a la problemática.

La intención es vislumbrar espacios y acciones pertinentes de implementación del Derecho de Petición efectivo para habitantes pertenecientes a estratos 1 y 2 en Bogotá, dentro de los presupuestos que se mantienen vigentes, de acuerdo a las problemáticas latentes, a través de la identificación y articulación de los diversos componentes que le son inherentes, en razón a la naturaleza de su complejidad.

El punto de vista parte desde la generalidad; así, el primer numeral contiene las referencias más importantes del Derecho de Petición y el Derecho Fundamental a la Salud, como un primer paso para la identificación de los temas a tratar.

A continuación, se realiza una referencia histórica con el objetivo de sentar las bases pertinentes que brinden acceso a un contexto completo, tanto de la constitución del Derecho de Petición, como del Derecho a la Salud en Colombia, para evidenciar una caracterización de su proceso de desarrollo a través del tiempo y por ende, la importancia que comprenden respectivamente en la actualidad, en términos de su existencia y operabilidad.

De igual manera, el proceso histórico referido, sirve de excusa para plantear algunos problemas relacionados con los derechos en cuestión y las leyes que los consagran.

Así, se procede luego a delinear el derecho de petición como base para la acción de tutela y de esta forma establecer los vínculos vitales que convergen con dicha acción, y se establece el nexo que relaciona a ésta con el derecho a la salud. Como siguiente paso, se profundiza en los aspectos que hoy ponen al derecho de petición en entredicho, las medidas adoptadas por la Corte Constitucional y el Consejo de Estado, en sentido de aliviar las problemáticas señaladas por el Congreso en términos de inexecutable de la ley. Posteriormente, se hace referencia a las problemáticas latentes referidas a su implementación para estratos 1 y 2 en cuanto al acceso a la salud, uno de los derechos fundamentales consagrados en la Constitución de 1991. A partir de

reflexiones realizadas por la Defensoría del Pueblo, se complementa la información para identificar las contradicciones, obstáculos y limitantes que siguen presentes para su conveniente implementación.

Para terminar, se elaboran conclusiones a partir de la totalidad de la información analizada, en este sentido, se lanza una propuesta que incluye distintas herramientas al alcance y acordes, con el único objetivo de sentar los lineamientos contundentes que logren hacer más efectiva la participación de las clases más desfavorecidas en su ejercicio sobre el Derecho de Petición, y su materialización en acciones concretas referidas al derecho fundamental de la salud.

## **GENERALIDADES DEL DERECHO FUNDAMENTAL DE PETICIÓN Y DEL DERECHO FUNDAMENTAL A LA SALUD**

Con el objetivo de superar varias de las limitaciones propias de la Democracia Representativa, se han proveído herramientas de participación distintas a los clásicos procesos electorales. De esta manera, es posible presentar iniciativas legislativas populares y el Derecho de Petición, sin que este último alcance la impronta democrática que tiene la consulta o la iniciativa legislativa; sin embargo, consiste en un instrumento fundamental de la participación democrática (Bartra, 1995).

El Derecho de Petición consiste en permitirles a las personas dirigirse a los poderes públicos, tanto a órganos parlamentarios como a los gobiernos con peticiones diversas; desde muy puntuales, hasta intenciones dirigidas a la elaboración de una norma.

En términos generales, el Derecho de Petición se define como un Derecho Fundamental que hace parte de los derechos inherentes al hombre, caracterizado porque posibilita su petición judicial inmediata, a través de la acción de tutela, siempre y cuando sea presentado de manera respetuosa, de lo contrario las autoridades pueden eximirse de tomar resolución prontamente (Becerra, 1995).

Dicha satisfacción de la petición no es siempre inherente al poder público, que no está obligado a cumplirla en sus propios términos; sin embargo, éste debe brindar la correspondencia que afirme el sentido del Derecho de Petición y su operatividad en la democracia actual, a través de una petición que debe ser siempre argumentada y atendida, sin admitir el silencio o la respuesta sin motivación alguna (Bartra, 1995).

En particular, la actualidad revela múltiples dificultades, que surgen al momento de hacer efectivo el derecho de petición, en especial, por parte de personas pertenecientes a estratos

1 y 2 de la ciudad de Bogotá referidas al derecho a la salud, escenario que puede ser empleado como caso representativo a nivel nacional por sus dimensiones.

El artículo 49 de la Constitución Política de 1991 consagra,

*La atención de la salud y el saneamiento ambiental son servicios públicos a cargo del Estado. Se garantiza a todas las personas el acceso a los servicios de promoción, protección y recuperación de la salud. Corresponde al Estado organizar, dirigir y reglamentar la prestación de servicios de salud a los habitantes y de saneamiento ambiental conforme a los principios de eficiencia, universalidad y solidaridad. También, establecer las políticas para la prestación de servicios de salud por entidades privadas, y ejercer su vigilancia y control. Así mismo, establecer las competencias de la Nación, las entidades territoriales y los particulares, y determinar los aportes a su cargo en los términos y condiciones señalados en la ley.*

A su vez, el artículo 187, Ley 100 de 1993, establece que los usuarios están sujetos a pagos compartidos, cuotas moderadoras y deducibles para acceder a los planes de salud, de igual manera, se define que dichos pagos en ningún momento podrán representar barreras de acceso para los más pobres, su objeto se relaciona con la financiación del servicio a la salud.

*No se cobrarán dichos pagos: cuando la persona que necesita con urgencia un servicio médico carece de la capacidad económica para asumir los pagos moderadores, la entidad encargada de prestar los servicios de Salud deberá asegurar el acceso del paciente a este, asumiendo el 100% del valor (...) (pág. 21).*



De igual manera, la Corte Constitucional agrega que, *una entidad encargada de garantizar la prestación de los servicios de salud vulnera los derechos de los pacientes, si exige como condición previa para acceder a estos, la cancelación de los pagos moderadores previstos en la Ley, cuando el interesado carece de capacidad económica para asumirlos ()....*

En cuanto a los copagos, *deben ser cobrados por las Entidades Prestadoras de Salud, sin embargo, no pueden convertirse en una barrera de acceso a través de la cual se nieguen servicios sujetos al principio de necesidad, por lo que esta circunstancia debe valorarse en cada caso concreto, teniendo en cuenta las reglas probatorias enunciadas para analizar la capacidad de pago* (Defensoría del Pueblo, 2012, pág. 22).

De vuelta al Derecho de Petición, la Constitución Política de Colombia de 1991, en su artículo 23, adiciona el concepto de este derecho, de manera respetuosa y menciona *su procedencia ante las entidades privadas por razones de garantía de otros derechos fundamentales* (Constitución Política de Colombia 1991, artículo 23), así mismo, consagra la pronta resolución de la petición.

Por su parte, la Corte Constitucional en su sentencia T-426 de 1992 lo define como *un derecho público subjetivo de la persona para acudir ante las autoridades, o las organizaciones privadas que establezca la ley, con miras a obtener pronta resolución a una solicitud o queja.*

En el mismo sentido la Corte en sentencia T-403 de 1996 brinda otros aspectos puntuales, *(...) El constituyente de 1991 quiso mantener esa tradición democrática (Contemplada en el artículo 45 de la Constitución Política de 1886) que le permitía a los ciudadanos contar con mecanismos ágiles y expeditos para recurrir a la administración pública, (...) hoy (...) este Derecho Fundamental (...) ha pasado a ser un instrumento que garantiza a los particulares*

*obtener información de las autoridades, conocer la razón de sus decisiones (...), contar con un sustento jurídico que les permita fiscalizar sus actos.*

De la misma manera, se permite el ejercicio del Derecho de Petición ante entidades privadas con el fin de garantizar los derechos fundamentales. *Se pasa (...) a una concepción más universal que permite una mayor participación y compromiso de la ciudadanía con el desarrollo de las actividades propias del Estado colombiano* (Sentencia Corte Constitucional T-777, 2000).

En particular, la Ley 1437 de 2011, tiene como objetivos primordiales proteger y garantizar los derechos y libertades de las personas, la primacía de intereses generales, la sujeción de las autoridades a la Constitución, entre otros, según se afirma en su Artículo 1. Lo más importante, es que esta ley conocida también como el Código de Procedimiento Administrativo y para lo Contencioso Administrativo (CPACA), reviste un intento actual por definir el papel que cumplen las autoridades, ya sean públicas o privadas, en sus respectivas obligaciones frente a la ciudadanía, define en esta medida las herramientas con las que cuentan los ciudadanos para defender sus intereses en un Estado de Derecho.

Sin embargo, no existe a la fecha un acuerdo general que dé por consolidada su constitucionalidad, el Congreso por su parte, en sentencia C-818 del 2011, ratificada por sentencia C-088 de 2014, deja en entredicho la Ley 1437 de 2011 desde sus ejes fundamentales, lo que evidencia graves inconsistencias judiciales y entre sus poderes, las grandes fallas vigentes del sistema jurídico colombiano.

Más allá de los problemas que le son propios, la Ley 1437 se torna fundamental, porque complementa y profundiza en el artículo 23 de la Constitución Política de 1991, que establece el Derecho de Petición por parte de todo ciudadano colombiano; organismos como la Corte Suprema y el Consejo de Estado lo ratifican, e insisten en su importancia.

Así identificado, el Derecho de Petición es clave porque su debida ejecución permite los fines del Estado, mientras facilita la intervención de particulares en las decisiones administrativas. El Derecho de Petición ofrece la apertura hacia otros derechos correlacionados, como el de información, la participación política y la libertad de expresión, poniendo en marcha el aparato estatal para obtener una acción o respuesta a inquietudes particulares por parte de los ciudadanos (Quintero, 2003).

Bajo los mecanismos citados es posible iniciar una Acción de Tutela, siempre y cuando se vulnere un Derecho Fundamental contemplado en la Constitución de 1991, siempre y cuando se empleen correctamente los recursos precedentes correspondientes al Derecho de Petición, lo que resulta de una pertinencia y conocimiento frente a la legislación, tanto de quien realiza la petición, como de la autoridad en cuestión, pero es un escenario lejano que todavía no cala.

Por lo pronto, vale la pena hacer un escueto seguimiento histórico del Derecho Fundamental de Petición y el Derecho Fundamental a la Salud, para averiguar más acerca de su naturaleza, desarrollo y problemas propios, como estrategia para acceder a herramientas que sean de utilidad para comprenderlos y en esa medida, saber solventarlos.

## HISTORIA DEL DERECHO DE PETICIÓN

### 2.1 Gérmenes del Derecho de Petición

Un antecedente lejano del Derecho de Petición se encuentra en el documento *Bill of Rights*, la carta de derechos de 1689, donde el parlamento inglés se impone sobre el rey Jacobo II de Inglaterra, en procura de equilibrar el absolutismo presente en los poderes públicos. Tal vez este es el principal referente histórico que entraña el origen del Derecho Fundamental de Petición actual (SEMANA, 06/2012).

El numeral 5 de la carta mencionada señala que *Es un derecho de los súbditos presentar peticiones al Rey, siendo ilegal toda prisión o procesamiento de los peticionarios*. En Colombia, el Derecho de Petición cuenta con una larga historia, La Constitución de Cúcuta de 1821 profirió *la libertad que tienen los ciudadanos de reclamar sus derechos ante los depositarios de la autoridad pública, con la moderación y el respeto debidos, en ningún tiempo será impedida ni limitada*.

Desde la Constitución de 1886 que consagró el derecho civil de formular peticiones y recibir de ellas pronta respuesta y resolución (Art. 45: *Toda persona tiene derecho a presentar peticiones respetuosas a las autoridades, ya sea por motivos de interés general, ya de interés particular, y el de obtener pronta resolución*). Desde entonces, tanto la Corte Suprema de Justicia como el Consejo de Estado se pronunciaron de manera frecuente sobre el Derecho de Petición, definieron su regulación, alcance, determinaron las reglas y restricciones que lo vulneran.

En 1931 se estableció que las peticiones deben ser respetuosas. Un año después, la Corte Suprema se pronuncia frente a la demanda de una norma que prohibía a funcionarios públicos mostrar expedientes a personas diferentes de las partes y abogados inscritos, la Corte argumentó

la negación del derecho a las personas de estar al tanto de sus negocios, velar por sus propios intereses. En este sentido, la ley jamás puede establecer pautas y los ciudadanos están en todo su derecho de presentar peticiones a las autoridades (Becerra, 1995, p. 19), siempre de manera respetuosa.

En 1935 el Consejo de Estado deja clara su postura referida al adjetivo de respeto: no anula la sanción a un ciudadano por faltar el respeto a un gobernador e insiste sobre la misma. Además, se generan debates en la Asamblea Nacional Constituyente centrados en tres puntos: 1) La titularidad del derecho, 2) lo referido a “obtener pronta resolución” y 3) el ejercicio de este derecho frente a organizaciones privadas. En lo sucesivo, se enfatiza el respeto como condicionante de la efectividad del derecho y se distinguen distintas formas para determinar los alcances, las reglas y las situaciones en las que se vulnera el derecho (Escandón, 2010).

## **2.2 Derecho de Petición en Colombia. Segunda mitad del Siglo XX en adelante**

En 1951 el Consejo de Estado consideró que se violaba el artículo 45 de la Constitución de 1886 por la recurrencia sobre el incumplimiento del mandato imperativo de responder, también cuando no se decidía sobre solicitud a falta de ciertas pruebas. En la misma fecha, se enuncia el mandato imperativo para las autoridades con objeto de responder a los derechos de petición requeridos.

Así, se identificaron tres modalidades separadas, independientes: 1) El derecho de petición que corresponde a toda persona y se relaciona con peticiones en pro de la conveniencia social, 2) la petición administrativa que hace un titular del derecho para obtener reconocimiento y autorización para su ejercicio y 3) la pretensión jurisdiccional que está sometida según los códigos procesales (Escandón, 2010).

En 1969, el Consejo de Estado establece que cualquier disposición que dificulte el derecho y su pronta resolución representa un quebrantamiento a la Constitución, a su vez, ratifica las capacidades con las que cuenta el ciudadano para presentar peticiones a las autoridades (Becerra, 1995).

La jurisprudencia continúa generando el soporte teórico del Derecho de Petición, así, en 1984, la Corte declara la inexecutable de la expresión *si es verbal no se dará trámite*, porque vulnera el derecho de petición de personas que no saben o no pueden escribir.

La Constitución Política de Colombia de 1991, finalmente representa el gran hito, el punto de referencia definitivo sobre el cual se sientan las bases del Derecho de Petición. La Carta estima la apertura hacia los destinatarios, se concreta la posibilidad de presentar un Derecho de Petición en casos taxativos ante las entidades particulares (Art. 23: *Toda persona tiene de 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*).

Su omisión en términos legales se define, las personas afectadas pueden entablar una Acción de Tutela para solicitar a los jueces constitucionales las respuestas pedidas en los términos legales. Por su parte, la sentencia T-080 de 2002 de la Corte Constitucional define que *el derecho de petición es fundamental y determinante para la efectividad de los mecanismos de democracia participativa*.

En cuanto a la aplicación del Derecho de Petición respecto a entes privados, solo procede cuando se busca garantizar Derechos Fundamentales (Sentencia T-507, 1993), el núcleo del derecho reside en la resolución oportuna de la petición, de fondo, clara y precisa. En caso contrario, se puede acudir a la noción de pronta resolución, ya que la garantía solo se satisface

con la respuesta que concluye afirmando la realidad o respondiendo a la inquietud planteada (Escandón, 2010).

El Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo por su parte (Ley 1437, 2011), pretende regular el Derecho de Petición. Algunas generalidades del código apuntan a que es un derecho gratuito, los motivos para presentar derechos de petición, que pueden ser generales o particulares. El C.P.A.C.A. también incluye los términos para resolver las diferentes modalidades de petición, normas especiales, lo referente a presentación y radicación de peticiones, sus contenidos, así como define la atención prioritaria de las mismas, la organización para el trámite interno, la decisión de las peticiones, entre otras.

Sin embargo, la sentencia C-818 de 2011 consideró inexecutable los artículos 13 a 33 de la Ley 1437 de 2011 en vista de que en vez de establecerse como Ley Constitucional, se implementó de manera ordinaria.

Relacionado con lo anterior, debe anotarse que se difieren los elementos de la sentencia, no la vigencia de la ley, de acuerdo al impacto negativo de la decisión al dejar de operar el Decreto 1 de 1984, con el objetivo de evitar situaciones que pongan en grave riesgo la vigencia de garantías constitucionales. De esta manera, se garantiza que el Congreso discuta y apruebe ley estatutaria del derecho de petición. *No debe olvidarse que la ley 1437 de 2011, aprobada por el Congreso Nacional a iniciativa del Consejo de Estado, es el resultado del trabajo juicioso y sistemático encaminado a actualizar y responder a las nuevas necesidades de la actuación y de la jurisdicción administrativa* (Sentencia C-818, 2011).

Básicamente, a través del Derecho de Petición se pide el reconocimiento de un derecho, la resolución de una situación jurídica, la prestación de servicio a quien lo solicite, o pedir información, formular consultas, quejas e interponer recursos (Escandón, 2010). Las normas

referidas corresponden a la regulación del Derecho de Petición a partir del titular II, cuyo contenido alude entre otros aspectos, al objeto y modalidades del Derecho de Petición, términos para resolverlos, contenido, presentación y radicación de las mismas, desistimiento tácito, expreso, peticiones irrespetuosas, oscuras o reiterativas, atención prioritaria de peticiones, deberes de los personeros. Así las cosas, impera la necesidad de expedir una ley estatutaria, en virtud de lo dispuesto para los Derechos Fundamentales (Artículo 152, literal a) en la Constitución de 1991 (Dussan, 2014).

La Corte Constitucional por su parte, considera que los artículos 13 a 33 contienen un desarrollo sistemático e integral del Derecho Fundamental de Petición, por tanto, todas sus materias deben ser tratadas como leyes estatutarias, el procedimiento legislativo más exigente. Entonces, la Corte Constitucional toma la determinación de señalar las graves consecuencias acarreadas por la materialización de la decisión que considera inexecutable los artículos 13 a 33 del C.P.A.C.A. puesto que generaría un vacío legal profundo al entrar en vigencia en julio de 2012, de esta manera, considera prudente aplazar sus efectos hasta el 31 de Diciembre del 2014.

A la fecha, la consulta realizada ante el Consejo de Estado por Álvaro Namén Vargas (Consejero ponente), evidencia que no se ha implementado la decisión tomada en la sentencia C-818 del 2011, ratificada por sentencia C-088 de 2014, que declara inexecutable los artículos 13 a 33 creados mediante la Ley 1437 de 2011.

El Congreso todavía no ha sido capaz de enmendar su error, a lo que responde la Corte y el Consejo de Estado en definición de términos, que no expresan otra cosa más que un proceso de conformación incompleto, el largo camino de legitimación democrática que aún queda por recorrer, el establecimiento definitivo de una base sólida que soporte el Derecho de Petición en Colombia.



En síntesis, la historia del Derecho de Petición en Colombia expresa un interés recurrente por parte del Estado y sus organismos legislativos por soportar y dar coherencia al aparataje jurídico que le es inherente; son muchas las referencias, interpretaciones, intervenciones y modificaciones tendientes a clarificar y definir el contenido del artículo 23 de la Constitución vigente, articular su andamiaje, intentar componer la base que lo contiene.

Tal vez aquí radica su propio error, y es que el exceso de leyes proferidas, sentencias publicadas, comentarios, edictos, disertaciones, etc., no han dado el espacio suficiente y tan necesario para las acciones concretas, muy complejas por supuesto, porque implican voluntad por parte de administradores y administrados, una voluntad de articulación hacia la operancia jurídica de toda la sociedad en su conjunto.

En esa medida, el Derecho de Petición deja de estar en boca de todos, para convertirse en acciones legitimadas por los hechos, acciones concretas, basadas en el respeto incondicional de los Derechos Fundamentales del ser humano, la tarea aún por concretar.

### **2. 3 Historia del Derecho a la Salud en Colombia**

Por su parte, las prestaciones de los trabajadores en Colombia, pensiones, cesantías, salud y riesgos profesionales se reconocieron en un primer momento a través de las denominadas *prestaciones patronales* (Rocha Buelvas, A, 2008). La aparición del sistema de seguridad social en Colombia se da en 1946 cuando se crea la Caja Nacional de Previsión, CAJANAL, y el Instituto Colombiano de los Seguros Sociales,; su base se apoya en la ley de seguro obligatoria (Alemania, 1833).

Ya en plena maduración industrial, muchas empresas ven imposible cubrir sus gastos generados por *la carga prestacional de las jubilaciones, la salud y el conjunto de indemnizaciones y pensiones vitalicias por incapacidad causadas por accidentalidad en el*

*trabajo y enfermedades profesionales* (Rocha Buelvas, A. 2008, pág. 3), a lo que se suman las quiebras reales o fraudulentas de las industrias, se vuelve fundamental entonces, crear el sistema de seguridad social como organismo organizacional independiente de las empresas, encargado de las prestaciones y que garantice financieramente las obligaciones de los patrones, junto a los derechos adquiridos por los trabajadores, sin depender o no de la solvencia de la empresa.

En Colombia, el desarrollo de la seguridad social se caracteriza por la fuerte diferenciación entre el sistema de trabajadores privados (seguridad social) y el de los funcionarios públicos (previsión social), lo que genera un sistema público desarticulado, disperso y no solidario, que consiste en la existencia de entidades de buena y mala calidad, unas solventes, otras menos. Debido a las deficiencias en los servicios del ISS, surgen otras formas de aseguramiento: un subsistema de Cajas de Previsión para funcionarios públicos y Cajas de Compensación Familiar (CCF). En los años 80, existían más de 1200 empresas de este tipo.

Por su parte, la población de mayores ingresos, cubría sus necesidades de salud desde el sector privado, a través del pago de seguros o planes de prepago privados (Rocha Buelvas, A, 2008), desde los años 80 este tipo de servicio experimenta una importante expansión.

Entre 1975 y 1982, crece y se mejora la planta de hospitales y centros de salud; sin embargo, la crisis de 1982 desacelera su crecimiento y lleva al progresivo deterioro del sector, alrededor del 25% de la población no tenía acceso a ningún tipo de servicio; de esta manera, el Sistema Nacional de Salud incluía pensiones, salud y riesgos profesionales, pero en realidad funcionaba de manera desarticulada; además, la clasificación de usuarios en dependencia a su capacidad económica, generó fuertes desigualdades en su interior, no existía algún tipo de solidaridad frente a la gente más pobre. Sin duda alguna, los costos de acceso al sistema para los

más pobres, representaba las principales barreras restrictivas, más que la falta de médicos o infraestructura ((Rocha Buelvas, A, 2008).

Con la aprobación de la Constitución de 1991, se define un nuevo ordenamiento jurídico, institucional y social, se establece que *la seguridad social es un servicio público de carácter obligatorio, prestado bajo la dirección, coordinación y control del Estado* (pág. 10), se plantea la organización del sistema de salud de manera descentralizada, a través de los principios de universalidad, solidaridad y eficiencia.

La ley 60 de 1993 que culmina con la ley 100 del mismo año, desarrolla dicho mandato con la creación del nuevo Sistema general de Seguridad Social en Salud (SGSSS), el artículo 187 de dicha ley establece que los usuarios deben realizar pagos compartidos, cuotas moderadoras y deducibles para acceder a los planes de salud; sus objetivos comprenden *racionalizar el uso de servicios del sistema y complementar la financiación del POS*.

Bajo dicha perspectiva, la Corte en sentencia T-118, 2011, exime de pago a usuarios, *(i) cuando la persona que necesita con urgencia un servicio médico carece de la capacidad económica para asumir el valor de los pagos moderadores, la entidad encargada de prestar el servicio de Salud deberá asegurar el acceso del paciente a este, asumiendo el 100% del valor y (ii) cuando una persona requiere servicio médico y tiene la capacidad económica para asumirlo, pero tiene problemas para hacer la erogación correspondiente antes de que este sea suministrado, la entidad encargada de la prestación deberá brindar oportunidades y formas de pago al afectado, por lo cual podrá exigir garantías adecuadas, sin que la falta de pago pueda convertirse en un obstáculo para acceder a la prestación del servicio.*

De igual manera, la Corte (T-815, 2012) agrega que *una entidad encargada de garantizar la prestación de los servicios de salud vulnera los derechos de los pacientes, si exige como*

*condición previa para acceder a estos la cancelación de los pagos moderadores previstos en la Ley, cuando el interesado carece de capacidad económica para asumirlos. No obstante, se encuentran por fuera de las excepciones antes señaladas, las personas que tienen la capacidad económica para asumir el valor de la cuota moderadora y la capacidad para realizar efectivamente el pago antes de recibir el servicio requerido, puesto que en estos eventos dicha cuota no constituye un obstáculo para acceder al servicio médico, lo que hace improcedente el amparo por vía de tutela.*

Por su parte, la sentencia T-760, 2008, se torna fundamental porque representa la reorganización del sistema de salud, lo consagra como derecho fundamental autónomo, de prestación exigible y justiciable mediante acción de tutela, en concordancia con la Constitución y tratados internacionales. La Corte lo ratificó al declarar exequible la Ley Estatutaria de Salud, hecho que fue aprobado en el 2012 por el Congreso (Defensoría del Pueblo, 2013).

La Defensoría del Pueblo en un reciente informe, señala que los derechos a la salud y la seguridad social han sido los más vulnerados en la actualidad por parte de los encargados del sistema de seguridad social. Durante el 2013, a pesar de los múltiples esfuerzos por mejorar el sistema: proyecto de reforma, actualización y unificación del POS, control a medicamentos, entre otros ((Defensoría del Pueblo, 2013), los avances ocurren lentamente, los usuarios continúan recurriendo a la acción de tutela para proteger sus requerimientos frente al sistema de salud, de hecho, dicha acción se encuentra en aumento, *los jueces de la República han dado la razón al 81% de los ciudadanos que han tenido que recurrir a esta acción judicial, lo que indica su alto nivel de pertinencia* (Defensoría del Pueblo, 2013, pág. 21).

Sin embargo, la Ley colombiana es clara, el derecho a la salud, *al ser un derecho humano fundamental e indispensable para el ejercicio de los demás derechos humanos, no puede*

*restringirse ni sufrir retrocesos por situación económica o de sostenibilidad fiscal, debiendo el Estado colocar todos los mecanismos e instituciones a su servicio, para que los colombianos disfruten del más alto nivel posible de salud que les permita vivir dignamente, tal como lo establece el Artículo 12 de la Observación 14 del Pacto Internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales (Defensoría del Pueblo, 2013, pág. 22).*

Al respecto, es necesario tener en cuenta la más reciente Ley Estatutaria (1751, 2015) decretada por el Congreso, que regula el Derecho Fundamental a la Salud, allí se insiste sobre su autonomía, resulta irrenunciable a nivel individual y colectivo, su artículo 2, *comprende el acceso a los servicios de Salud de manera oportuna, eficaz y con calidad para la preservación, el mejoramiento y la promoción de la salud. El Estado adoptará políticas para asegurar la igualdad de trato y oportunidades en el acceso a las actividades de promoción, prevención, diagnóstico, tratamiento, rehabilitación y paliación para todas las personas. De conformidad con el artículo 49 de la Constitución Política, su prestación como servicio público esencial obligatorio, se ejecuta bajo la indelegable dirección, supervisión, organización, regulación, coordinación y control del Estado (Ley Estatutaria 1751, 2015).*

Las obligaciones asignadas al Estado, se complementan con principios de equidad, unidad, idoneidad, calidad, descentralización, entre otros; sin embargo son aspectos que marcan controversias y parecen insuficientes para resolver las problemáticas relacionadas con el acceso a la salud, especialmente para los que más lo necesitan, la gente pobre. Dicho aspecto será profundizado al final de este escrito.

## DERECHO DE PETICIÓN: BASE DE LA ACCIÓN DE TUTELA

### 3.1 Derecho de Petición Hoy

Para el Estado de Derecho, el ser humano es la pieza fundamental para su engranaje, centro del ordenamiento jurídico. En esa medida Herbert Krüger afirmaba, *si antes los derechos fundamentales sólo valían en el ámbito de la ley, hoy las leyes solo valen en el ámbito de los derechos fundamentales*. Así, es posible decir que toda interpretación sobre la aplicación de un Derecho Fundamental debe tener presente de entrada el concepto de dignidad humana (Márquez & Martínez, 2011).

En la Democracia colombiana se integra el Derecho de Petición teniendo presente la base de los Derechos Fundamentales del hombre, a través de la Constitución Política de 1991 en su artículo 23, expresado a la altura de su espíritu, cuyo objetivo principal es el de satisfacer las necesidades de los ciudadanos, de conocer los actos del Estado e impugnar sus decisiones, manifestando su apoyo o rechazo a la gestión y al poder fiscalizador de las autoridades. *El Derecho de Petición busca el acercamiento entre el Administrativo y el Estado, le otorga un mecanismo idóneo al ciudadano para que acuda ante él y obtenga resultados* (Becerra, 1995).

El Derecho de Petición y la Democracia son dos conceptos que van de la mano, es el derecho político de poder dirigirse a las autoridades respetuosamente ante cualquiera de las ramas del poder público (ya por motivo general o particular) y obtener resolución pronta (Becerra, 1995, p. 30).

La nueva Constitución no varía en términos sustanciales de la de 1886, en donde el derecho se encontraba limitado al sector público, pero ahora la norma extiende su alcance a las organizaciones particulares, esta es su gran novedad. Las constituciones europeas y latinoamericanas por su parte, junto a los pactos internacionales sobre Derechos Humanos, solo

consagran la versión tradicional del Derecho de Petición limitado a las relaciones del individuo con las autoridades estatales. Además, la Constitución de 1991 provee al individuo de mayores elementos de juicio para defenderse de la arbitrariedad (Becerra, 1995, p. 18).

El Derecho de Petición es una garantía propia del sistema democrático y representa una manifestación de la soberanía popular, otorga al ciudadano un instrumento idóneo con el que además, puede obtener acceso a información y documentos sobre acciones de las autoridades, a excepción de lo catalogado como reservado en el artículo 38 de la Constitución y el artículo 19 del C.C.A. Bajo este marco, el ciudadano se encuentra en toda la capacidad de realizar peticiones verbales, escritas y consultas, en buscar respuestas oportunas y prontas soluciones de parte de las autoridades competentes.

El Derecho de Petición posee dos modalidades diferenciadas, la primera, de interés general, representa la manera de participación en la función pública, orientado a que el ciudadano intervenga en la acción estatal con su iniciativa en referencia a medidas económicas, culturales, sociales, o se denuncien hechos que lesionen derechos de la comunidad (Becerra, 1995).

La segunda modalidad hace referencia al Derecho de Petición de interés particular, cuenta con prerrogativas legales que aseguran la garantía para evitar su desconocimiento, protege y brinda eficacia a los derechos individuales. En esta modalidad se incluye la figura del desistimiento, también se ejercita el derecho de solicitar pruebas. En dicho sentido, si la autoridad al terminar su actuación administrativa contesta y no satisface el requerimiento, o niega lo pedido, procederán recursos legales que de conformidad con la ley general o especial rijan para tal efecto.

Por otro lado, existen los derechos con nombre propio que surgen de una situación legal, reglamentaria, *incluye la misma existencia del derecho a peticionar y su exigibilidad por parte del titular, cuando constituye un derecho adquirido o la mera expectativa de cumplirse con las condiciones legales* (Becerra, 1995, p. 38).

Por su parte, la figura del Derecho de Petición obliga a acoger la falta de respuesta o solución tardía como formas de violación del derecho, por tanto, amerita la protección del juez mediante la acción de tutela porque se conculca un derecho fundamental, *la ocurrencia del silencio administrativo negativo no eximirá de responsabilidad a las autoridades ni las excusará del deber de decidir sobre la petición inicial, salvo que el interesado haya hecho uso de los recursos de la vía gubernativa con fundamento en él, contra el acto presunto (...)* (C.C.A. Art. 40, inc. 2).

De esta manera, la Corte sienta que la protección del derecho puede ser demandada a través de la acción de tutela, siempre y cuando existan actos u omisiones de las autoridades que impidan su ejercicio, o no resuelvan oportunamente lo solicitado. La obligación del Estado no es acceder a la petición, más bien debe solucionarla, tiene la obligación inexcusable de resolver con prontitud las peticiones de los ciudadanos, a través de solicitud verbal o escrita presentada ante servidor público para requerir su intervención en asuntos concretos (Becerra, 1995).

El funcionario por su parte, está obligado a señalar los defectos presentes en la solicitud escrita, los documentos y requisitos faltantes. Si después se decide que las informaciones o documentos aportados no son suficientes para tomar una determinación, se le pedirá al solicitante que los haga llegar antes de dos meses. Pasado el tiempo referido, se entiende que desiste en su petición, aunque jamás se renuncia al derecho que pretende hacerse valer por medio de ella y se archiva el expediente.



Básicamente los tipos de peticiones comprenden quejas, reclamos, manifestaciones, peticiones de información y consultas. El Derecho de Petición conlleva la exigencia de obtener respuesta de autoridades, que haya una resolución del asunto sometida a consideración. Si bien no implica que la decisión sea favorable, tampoco se satisface sin que entre a tomar una posición de fondo por la autoridad competente; el sentido de la decisión dependerá de cada caso y podrá ser negativa o positiva. En este sentido, más que acceder, es resolver la petición en cuestión (Becerra, 1995, p. 47).

El Derecho de Petición de informaciones por su parte, hace referencia a una materia que el derecho público viene consolidando en la actualidad; sin embargo, se impone a la administración guardar el secreto en un sinnúmero de actos, conocimientos, noticias, documentos, etc., pues su revelación implica la eficacia del propio Estado y hasta el detrimento del bien común (Becerra, 1995, p. 63).

Como resultado vemos que el pasado 30 de junio del 2015, lo que hizo el congreso básicamente, fue dar cumplimiento a la sentencia C 818 de 2011 de la Corte Constitucional, en la cual se tomó todo lo referente al Derecho de petición mediante la Ley Estatutaria No. 1755 de 2015, como quiera que estas normas desarrollan un derecho fundamental, ya que se podrá solicitar el reconocimiento de un derecho, la intervención de una entidad o funcionario, la resolución de una situación jurídica, la prestación de un servicio, al igual que solicitar información, consultar, examinar y requerir copias de documentos, formular consultas, quejas, denuncias y reclamos e interponer recursos.

Hay que reconocer que el Congreso copio la normal e hizo cambios muy superficiales, en los cuales vemos que hace parte del capítulo declarado inexecutable por la corte constitucional;

de hecho si revisamos el Título II de la Ley 1437 de 2011 y lo comparamos con el de la Ley 1755 de 2015, veremos que no cambia tanto, excepto algunos detalles:

1. Se hace referencia a que un menor de edad puede también presentar derechos de petición sin necesidad de estar representado por un adulto. Esto, por cuanto el Derecho Fundamental de Petición se extiende a todas las PERSONAS, más a no a los ciudadanos. La diferencia entre una persona y un ciudadano es básicamente que el ciudadano ya tiene 18 años y una cédula que le permiten ejercer plenamente sus derechos, mientras que una persona es cualquier miembro de la especie humana, sin importar si es menor o mayor de edad, o inteligente o con problemas de desarrollo intelectual.
2. Para presentar peticiones “por cualquier medio idóneo para la comunicación o transferencia de datos” se establece como fecha y hora de radicación la que ponga el medio por el cual se reciba el documento. Esto es de gran importancia, ya que a partir de ese momento le correrán los términos para contestar a la entidad.
3. Se le exige a las entidades que no se nieguen a recibir y a radicar peticiones.
4. A partir de ahora se permite que el derecho de petición se ejerza de forma verbal y se le exige al Gobierno que deje constancia de esas peticiones verbales.
5. Por otra parte, no se considera incompleta una petición a la que le falten documentos que la entidad tiene en sus archivos.
6. Ninguna petición podrá ser rechazada, así no se fundamente de forma adecuada.
7. No se pueden devolver peticiones que se consideren inadecuadas o incompletas.

8. La entidad no se podrá remitir a respuestas anteriores cuando se trate de peticiones que ya se habían enviado y que se refieran a Derechos imprescriptibles o de peticiones que no se subsanaron antes pero que ahora si se subsanan.
9. Las peticiones que realicen los periodistas se tramitarán DE MANERA PREFERENTE.
10. Si el funcionario no es competente para tramitar una petición hecha por escrito, deberá remitirla al competente dentro de los 5 días siguientes a su recibo. Antes eran 10 días.
11. Se amplían los Documentos e informaciones de carácter reservado, de ahora en adelante, los documentos referidos a las instrucciones en materia diplomática o sobre negociaciones reservadas, los planes estratégicos de las empresas públicas de Servicios Públicos y los datos genéticos humanos gozarán de esta protección. Además que de ahora en adelante gozará de protección reservada los datos referentes a la información financiera y comercial de las personas.
12. Nace el Recurso de Insistencia, que debe interponerse por escrito y sustentado dentro de la diligencia de notificación o dentro de los 10 días siguientes a ella. Este recurso permitirá que una persona pueda acceder de forma excepcional a los documentos protegidos por reserva, previa autorización judicial.
13. Se suavizan las sanciones para el servidor público que no resuelva las peticiones en los plazos señalados. Antes constituían una falta gravísima, ahora son sólo una falta común.
14. Habrá multas para las entidades privadas que se nieguen a la recepción y radicación de solicitudes y peticiones respetuosas.
15. De ahora en adelante las normas que rigen el Derecho de Petición también aplicarán para los Bancos y cualquier entidad del Sistema Financiero y Bursátil y las empresas que presten servicios públicos sin importar si son o no domiciliarios.

### 3.2 Acción de Tutela. Generalidades

Después de expedida la Constitución, la Acción de Tutela fue desarrollada por el decreto con fuerza de ley No. 2591 en noviembre de 1991, expedida por el entonces presidente César Gaviria. A través de la sentencia T-12 del 25 de Mayo de 1992, la Sala Tercera de Revisión afirmó: *Es un derecho cuya protección puede ser demandada, en casos de violación o amenaza, por medio de la acción de tutela. (...) es presupuesto indispensable para que la acción prospere, la existencia de actos u omisiones de la autoridad en cuya virtud se impida o se obstruya el ejercicio del derecho o no se resuelva oportunamente sobre lo solicitado (...) pero no se entiende como conculcado el derecho de petición cuando la autoridad responde al peticionario, aunque la respuesta sea negativa.*

El Derecho de Petición ha sido el más recurrido a través de la tutela (Defensoría del Pueblo, Informe 2013, pág. 205), abordada en el artículo 86 de la Constitución vigente que incluye mecanismos puntuales de protección efectiva de los derechos fundamentales. Por su parte, la Asamblea Nacional Constituyente agregó la Acción de Tutela frente al Derecho de Petición como sigue: *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 a su nombre, la protección inmediata de sus derechos constitucionales fundamentales, cuando quiera que estos resulten vulnerados o amenazados por la acción o la omisión de cualquier autoridad pública.*

Por persona, sólo se concibe la persona natural o física, sujeto único de los derechos humanos, no la jurídica o moral. Una sola amenaza es suficiente para que el afectado invoque la

tutela ante un juez de la República, sin esperar que se haya materializado la violación (Becerra, 1995).

Básicamente, la Acción de Tutela hace referencia a la facultad que tiene toda persona para reclamar a los jueces en todo momento y lugar, la protección inmediata de sus Derechos Constitucionales Fundamentales, cuando tales derechos resultan vulnerados o amenazados por la acción u omisión de cualquier autoridad pública o de los particulares en ciertos casos. (...) *Esta acción solo procederá cuando el afectado no disponga de otro medio de defensa judicial, salvo que aquella se utilice como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable* (Constitución Política de Colombia 1991, art.86).

Por otra parte, la Acción de Tutela no procederá cuando existan otros recursos de defensa judiciales, su existencia será apreciada en concreto, en cuanto a eficacia, atendiendo siempre a las circunstancias del solicitante. Así, proferida la decisión que pone fin a la acción administrativa, se producen las operaciones legales que posibilitan conocer el acto: las notificaciones, citaciones, publicaciones y comunicaciones o “formalidades externas” impuestas por la ley después de todo acto administrativo (Becerra, 1995).

La Acción de Tutela comprende un procedimiento breve y sumario, estrictamente judicial que debe ser resuelto según el artículo 86, en un término férreo de diez días hábiles. Juez, magistrado o tribunal que viole este término incurrirá, dependiendo del caso, en prevaricato por omisión. *El marco legislativo que ampara la Acción de Tutela contempla sanciones para aquellos que desacaten el fallo o lo incumplan, también para el abogado que presenta varias acciones de tutela respecto a los mismos hechos y derechos* (Becerra, 1995, p. 129).

Por su parte, el sistema constitucional de tutela de los derechos y libertades fundamentales del Estado Social está compuesto por el *habeas corpus*, contra las detenciones arbitrarias,

mecanismo para tutelar la libertad individual, un procedimiento judicial preferente y sumario, la acción pública de inconstitucionalidad contra leyes y decretos del gobierno que violen los Derechos Fundamentales de las personas y la acción contenciosa de nulidad ante el Consejo de Estado por decretos del gobierno que violen la Constitución Política en perjuicio de los ciudadanos.

Los Derechos Fundamentales constitucionales se encuentran contenidos en el capítulo I “De los Derechos Fundamentales”, el Título II de la Constitución de 1991, y algunos otros que figuran en el capítulo II “De los Derechos Sociales, Económicos y Culturales“. Así mismo, se encuentran referenciados en el pacto internacional de Derechos Civiles y Políticos de las Naciones Unidas de 1966 (Ley 74, 1968), y la Convención Americana sobre Derechos Humanos de 1969 (Ley 16, 1972).

Así el marco, la Acción de Tutela procede contra toda omisión o acción de la autoridad pública que haya violado, viole, o amenace violar cualquiera de los Derechos Constitucionales Fundamentales, contra acciones u omisiones de particulares, en términos del capítulo III del decreto reglamentario, y contra sentencias y demás providencias judiciales que terminen un proceso, proferidas por jueces superiores, tribunales, la Corte Suprema de Justicia y el Consejo de Estado, de acuerdo con el artículo 40 del decreto constitucional (Becerra, 1995).

Por otra parte, la Acción de Tutela no procederá en los casos siguientes: Cuando existan otros recursos de defensa judiciales, salvo que la acción se use como mecanismo transitorio para evitar perjuicios irremediables, de ahí su carácter subsidiario, cuando para proteger el derecho es posible invocar el *habeas corpus* (C. de P.P., art. 30: *Quien estuviere privado de su libertad y creyere estarlo ilegalmente, tiene derecho a invocar ante cualquier autoridad judicial, en todo*

*tiempo, por sí, o por interpuesta persona, el habeas corpus, el cual debe resolverse en el término de treinta y seis horas).*

Además, no procederá cuando se pretenda proteger derechos colectivos como la paz y los demás derechos contemplados en el artículo 88 de la Constitución Nacional: *La ley regulará las acciones populares para la protección de los derechos e intereses colectivos, relacionados con el patrimonio, el espacio, la seguridad y la salubridad pública, la moral administrativa, el ambiente, la libre competencia económica (...).* Finalmente, la Acción de Tutela no aplica cuando se hace evidente que la violación del derecho originó un daño consumado, salvo cuando continúe la acción u omisión violatoria del derecho, o cuando se trate de actos generales, impersonales y abstractos (Becerra, 1995, p. 132).

Por otro lado, la acción de tutela no tiene caducidad. En relación al artículo 11 (Decreto de ley reglamentaria), podrá ejercerse en todo tiempo, salvo la dirigida contra sentencias o providencias judiciales que pongan fin a un proceso, la cual caducará dos meses después de haber sido ejecutada la correspondiente providencia.

El procedimiento de la acción es informal, la solicitud puede ser corregida, de tipo escrito o verbal (Art. 14 Decreto de ley reglamentario). La solicitud escrita contiene, claramente, la acción u omisión que la motiva, el derecho que se considera violado o amenazado, el nombre de la autoridad pública o del órgano autor de la amenaza o agravio, junto a la descripción de los demás detalles considerados relevantes para la solicitud. Además contendrá el nombre y domicilio del solicitante. La acción podrá ser ejecutada sin ninguna formalidad o autenticidad, por cualquier medio de comunicación que se manifieste por escrito.

Cuando sea urgente o que el solicitante no sabe escribir o sea menor de edad, la acción se puede dar verbalmente. El juez debe atender de inmediato al solicitante sin poner en peligro el

goce efectivo del derecho, podrá exigir su posterior presentación en persona para recoger la declaración que permita continuar con el trámite de la solicitud, u ordenar al secretario levantar acta sin formalismo alguno (Becerra, 1995, p. 133).

El juez también puede solicitar informes, en términos de los artículos 19, 20, 21 del decreto-ley reglamentario. Si el informe no puede ser rendido dentro del plazo correspondiente, se tendrán por ciertos los hechos y se entrará a resolver de lleno, salvo que el juez considere otra averiguación. Dentro de los tres días siguientes a la notificación del fallo, éste podrá ser impugnado por el Defensor del Pueblo, por el solicitante, autoridad pública o representante del órgano correspondiente, sin perjuicio del cumplimiento inmediato del mismo, según el artículo 31 del decreto-ley. Los fallos que no han sido impugnados son enviados al día siguiente a la Corte Constitucional para su revisión (Becerra, 1995, p. 134).

Las notificaciones por su parte, comprenden un medio legal suficiente para hacer conocer a las partes interesadas las determinaciones tomadas en procedimiento administrativo, forman un eslabón en todo este proceso y no son susceptibles de recursos, pues recaen o están instituidas en contra de los actos administrativos. El Código de lo Contencioso Administrativo en el artículo 47, dispone que en todo acto de notificación se indiquen los recursos que legalmente proceden contra las decisiones administrativas, las autoridades ante las cuales deben interponerse, junto a los plazos específicos para que sean atendibles (Becerra, 1995, p. 90).

El C.C.A. en el artículo 48 hace referencia a las irregularidades de la notificación y establece que *sin el lleno de los anteriores requisitos no se tendrá por hecha la notificación ni producirá efectos legales la decisión a menos que la parte interesada, dándose por suficientemente enterada, convenga en ella o utilice en tiempo los recursos legales* (Becerra, 1995, pág. 91). Sin embargo, no existe ninguna disposición legal que permita la anulación del



acto por no haber sido notificado o publicado, el acto administrativo dictado por la persona competente, sin abuso de poder y sin violación de *normas superiores de derecho*, es un acto administrativo correctamente dictado, no implica su nulidad (Becerra, 1995).

A su vez, los recursos son los instrumentos adecuados y necesarios para asegurar el derecho y el procedimiento como garantía jurídica. El Recurso de reposición, sólo está consagrado para los autos, se realiza ante el funcionario que tomó la decisión, para que la aclare, modifique o revoque. La apelación hace referencia al medio para hacer operar el principio de las dos instancias, lleva al conocimiento de un juez superior y la resolución de un juez inferior para que revise y corrija los errores del primero (Becerra, 1995, p. 103).

En cuanto a la queja, esta es facultativa y puede interponerse directamente ante el superior del funcionario que dictó la decisión. La figura de la súplica es procedente en todas las instancias contra autos interlocutorios proferidos por el ponente, es incompatible con el de reposición y no puede interponerse como subsidiario de ésta.

Al Ministerio Público le corresponde proteger y promocionar los derechos humanos, la protección del interés público y la vigilancia de la conducta oficial de los funcionarios públicos. La nueva Constitución contribuye de manera positiva a definir la naturaleza de la personería municipal. El personero ha sido definido en general, en referencia a la comunidad, a la vigilancia del cumplimiento de las disposiciones jurídicas, a la conducta de empleados oficiales y a la personificación del control popular en la administración local. *El personero distrital es un agente del Ministerio Público, veedor ciudadano, defensor de los derechos humanos y la Constitución Política con atribuciones especiales* (Becerra, 1995, p. 122).

Por su parte, El Defensor del Pueblo, figura tomada de la Constitución de España de 1978, *es un agente que vela por la promoción, ejercicio y divulgación de los derechos humanos* (Becerra, 1995, p. 130).

En síntesis, la Acción de Tutela comprende una herramienta clave en defensa de los Derechos Fundamentales; sin embargo, más allá de los esfuerzos aunados, imperan varias problemáticas en torno al Derecho de Petición, la Acción de Tutela y su aplicación; por ejemplo, en referencia a la última, hacia el 2013, a raíz de ciertos artículos del proyecto 326 de la Cámara, en relación al desarrollo de la reforma constitucional de la sostenibilidad fiscal, estipulada para que el Estado no gaste más de lo que tiene presupuestado, se pretendió limitar la Acción de Tutela, principal herramienta de los ciudadanos para proteger sus Derechos Fundamentales.

De igual forma, la figura del *incidente fiscal* que allí se contempla, brinda facultades al Ministerio de Hacienda o cualquier otro, para argumentar que los fallos de Tutela afectan la sostenibilidad fiscal, por lo que el gobierno no podría cumplir la decisión como se ordena.

En realidad, se estipula que el gobierno no siga las directrices propugnadas por las Cortes referidas a las tutelas, lo cual es muy grave porque los costos más altos generados por los fallos de tutela son justamente aquellos que representan mayores inconvenientes, como los relacionados con servicios de salud, la atención de reclusos, el desplazamiento y los subsidios a la gasolina (Vanguardia 11/2013).

### **3.3 La acción de tutela como mecanismo de protección del derecho de petición de forma material y efectiva**

La Defensoría del Pueblo informa que en el 2012, la acción de tutela comprendió el medio más empleado por los ciudadanos para lograr la protección efectiva de sus derechos fundamentales, junto al Derecho de Petición, el Derecho Fundamental a la Salud es el más

invocado. Con respecto al derecho a la salud, se comprueba la violación sistemática por parte de las entidades prestadoras del servicio, a través de la imposición de barreras que llevan a la interposición de tutelas; de esta manera, el objetivo de la sentencia T-760, 2008 no se cumplió, al contrario, las acciones de tutela aumentaron de manera significativa, lo que revela entre otras cuestiones, la incapacidad del Estado *para inspeccionar, vigilar y controlar a los actores del Sistema de Seguridad Social en Salud (...), es evidente que las personas accionan la tutela por la ineficacia del aparato estatal para controlar en tiempo real, que dichas prestaciones y/o conflictos que surgen alrededor de las mismas, tengan como fuente resolutive los mandatos constitucionales y legales que garantizan el goce efectivo del derecho fundamental a la salud* (Defensoría del Pueblo, 2012, pág. 15).

La desigualdad latente, la inefectividad de recursos administrativos, de inspección, vigilancia y control siguen a la orden del día, resolver tales problemas a nivel de derecho fundamental de la salud significa a corto y mediano plazo en dos sectores vitales para el funcionamiento del Estado: *en el campo de la seguridad social y sus instituciones vigiladas y controladas por el Estado, con capacidad para corregir oportunamente las desviaciones y en la administración de justicia sometida a resolver miles de procesos que, tutelables o no, implican una fuerte carga en los despachos del país* (Defensoría del Pueblo, Informe 2012, pág. 16).

En el 2013, las cifras indican que los colombianos acudieron a 454.500 acciones para no ver vulnerado cualquier Derecho Fundamental, 115.147 de las cuales, se relacionaron con el derecho fundamental a la Salud; es problemático que el 70% de solicitudes se contemplan en el POS, cuyos contenidos se pagaron previamente a través de la UPC, *lo que acentúa aún más la flagrante violación al derecho fundamental a la salud* (Defensoría del Pueblo, 2013, pág. 22).

Por lo pronto, la acción de tutela seguirá representando la principal herramienta por parte de los ciudadanos para garantizar el acceso al derecho fundamental de la salud, pues le reconoció garantías primordiales; de esta manera, el 81% de quienes optaron por esta acción judicial se vieron favorecidos en sus requerimientos (Defensoría del Pueblo, 2013).

En este sentido, la sentencia C-313 del 2014 es muy pertinente, ya que ratifica la necesidad de mantener la acción de tutela sin modificaciones ni límites, permitiendo al ciudadano dirigirse a entidades públicas o privadas que violen el derecho fundamental a la salud. Por su parte, la demanda interpuesta por la Defensoría del Pueblo y respaldada por la Corte Constitucional, pretende acabar con el desacato a las tutelas para evitar la incertidumbre de los ciudadanos colombianos, los jueces tendrán 10 días para resolver los contenidos de las inconformidades (Defensoría del Pueblo, 2013).

De igual manera, la Defensoría del Pueblo sugiere la creación de mecanismos que eviten la acción de tutela, de la misma manera, señala la imperiosa necesidad de que las entidades tuteladas sean conscientes de la obligación de cumplir fallos, *sin que los usuarios tengan que interponer incidentes de desacato que, en última instancia son también ignorados en detrimento de su estado de salud* (Defensoría del Pueblo, Informe 2012, pág. 17).

Muchas tutelas serían evitables si en una primera instancia se pusiera atención al derecho de petición es decir, si el funcionario competente diese respuesta en los términos establecidos por ley. Las entidades con más tutelas por vulnerar el derecho de petición son: Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas (31.26%), ISS/Colpensiones (26.87%), Inpec (5.02%) (Defensoría del Pueblo, Informe 2013, pág. 208).

## PROBLEMÁTICAS LATENTES DEL DERECHO DE PETICIÓN

Puntualmente, el Derecho de Petición ejercido frente a particulares, es un Derecho Constitucional de aplicación inmediata (Título II, Capítulo I, Art. 23, 85). La Constitución de 1991 pretende acabar con la negativa pero recurrente costumbre de los funcionarios públicos por no cumplir los términos procesales que implican el perjuicio para los ciudadanos en sus más elementales derechos pues, *se trata de un atributo indispensable en la vida de los gobernados y que pertenece al patrimonio de los mismos* (Sentencia. Exp. No.2733, Agosto 1978).

La norma dejó a tarea del legislador su reglamentación y desarrollo (Echeverri, 2005), pero ha sido cosa parcial, cargada de muchos inconvenientes. En este sentido, es posible referir una formación jurídica más, ineficaz, a la que se acude con poca fundamentación, o se deja de acudir y respetar.

Básicamente, el Derecho de Petición depende de quien lo practica, es decir, del ciudadano que debe construir de manera conveniente su petición, y de los funcionarios que representan el Estado, quienes deben proceder de acuerdo a la altura implicada en una solicitud sostenida sobre el artículo 23 de la Constitución Política de 1991, por tanto, es de esperar su análisis detallado y una toma de postura efectiva, encaminada a resolver el caso concreto, a establecer los elementos pertinentes para su resolución conveniente (Márquez & Martínez, 2011).

En el 2011, la Ley 1437 se creó con el objetivo de establecer un marco legislativo más acorde y actualizado con el espíritu de la Constitución de 1991, a través de la reforma del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, pero fue una ley que contó con varios problemas al momento de su oficialización; de esta manera, el Congreso consideró inexecutable varios de sus artículos (13-33), lo que en términos generales llevaría a un vacío

jurídico sin precedentes, en detrimento del Derecho de Petición fundamental y de la Constitución Política de Colombia de 1991.

La problemática sigue latente. A comienzos del 2015 el Ministro de Justicia realizó la consulta sobre la normatividad aplicable al derecho de petición ante la declaratoria de inexecutable de los artículos “13 a 33” de la Ley 1437 de 2011 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, proferida por el Congreso (Sentencia C-818, 2011). Su efecto debió surtirse el 31 diciembre del 2014; sin embargo, a la fecha de consulta todavía no se había remitido para sanción presidencial el proyecto de Ley Estatutaria No. 65 de 2012 del Senado, 227 de 2012, de la Cámara, *por medio del cual se regula el derecho fundamental de petición y se sustituye el título (sic) del C.P.A.C.A.* (Namén, 2015).

Los artículos en cuestión (13-33), se refieren a aspectos generales y especiales para el trámite del Derecho Constitucional de Petición. La sentencia C-818 de 2011 que los considera inexecutable, resulta de las consideraciones demandadas por los ciudadanos (Arleys Cuesta Simanca, Nisson Vahos) en ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad. El ciudadano Arleys Cuesta expresa (Demanda D 8410) que *los artículos 13 a 33 de la ley 1437 de 2011 son contrarias al literal a) del artículo 152 de la Constitución Política, el cual ordena que los derechos y deberes fundamentales y los procedimientos y recursos para su protección, sean regulados por el Congreso de la República mediante ley Estatutaria, según lo consagrado en el artículo 153 de la Constitución (...)* (Sentencia C-818, 2011).

La sentencia D-8427 por su parte, considera inconstitucional el artículo 10 de la ley 1437, 2011, *en cuanto a las expresiones “y la jurisprudencia”*. *“Con ese propósito, al adoptar las decisiones de su competencia, deberán tener en cuenta las sentencias de unificación jurisprudencial del Consejo de Estado en las que se interpreten y apliquen dichas normas”*.

Según el demandante, *se infringe el postulado del Estado Social de Derecho consagrado en el Artículo 1 y el principio de legalidad de los artículos 6 y 29 de la constitución Política (...), pone en manos del Consejo de Estado, la facultad suprema de imponer a todas las autoridades de las ramas del poder público, el deber de acatar su precedente jurisprudencial (...), dicho organismo quedaría habilitado para delimitar el proceder de los poderes públicos, “abrogándose la función y capacidad de un poder constituyente primario y secundario”* (Sentencia C-818, 2011).

Respecto a la inconstitucionalidad de los artículos 13 al 33 de la ley 1437 de 2011, el demandante alega que se trata de una ley ordinaria que pretende regular asuntos que le conciernen a una ley estatutaria, como lo establece el artículo 152 literal a) Superior.

Lo que resulta en *graves riesgos frente al goce efectivo del derecho fundamental de protección (...) no existirá certeza por parte de los funcionarios públicos del trámite que debe imprimirse a las solicitudes presentadas por los ciudadanos (...) ello podría afectar la garantía de otros derechos fundamentales (...) no puede olvidarse que el derecho de petición es una garantía instrumental que permite a los asociados reclamar o exigir la vigencia de otras prerrogativas constitucionales* (Sentencia C-818, 2011).

El suspenso generado frente al Derecho de Petición es recurrente, porque todavía no se ha sancionado desde la presidencia el Proyecto de Ley Estatutario 65/12S-227/12C, declarado exequible a través de la sentencia C-951 del 2014 que lo regula; el Consejo de Estado advirtió que debe acogerse la reincorporación parcial y transitoria de los capítulos II, III, IV, V, VI, y algunos apartes del capítulo VIII del Código Contencioso Administrativo (Decreto Ley 01 de 1984), “Del derecho de petición en interés general”, “Del derecho de petición en interés particular”, “Del derecho de petición de informaciones”, “Del derecho de formulación de consultas” y “De las actuaciones administrativas iniciadas en cumplimiento de un deber legal”, a

partir del primero de enero de 2015, hasta el día anterior a la entrada en vigencia de la nueva Ley Estatutaria.

De manera concreta, el Consejo de Estado expresa que la normativa vigente que garantiza el Derecho de Petición, consiste en los artículos 23 y 74 de la Constitución de 1991, los tratados internacionales suscritos y ratificados por Colombia que regulan el Derecho de Petición y otros derechos humanos, principios y normas generales sobre el procedimiento administrativo de la Parte Primera, Título I del C.P.A.C.A., las demás normas vigentes del código referidas al Derecho de Petición, o que de una u otra forma contiene el ejercicio del mismo (notificaciones, comunicaciones, recursos y silencio administrativo) (Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil, Concepto 11001030600020150000200 (2243), ene. 28/15, C. P. Álvaro Namén Vargas).

Además, agrega las normas especiales contenidas en otras leyes que regulan aspectos puntuales del Derecho de Petición o referidos a éste para ciertas materias y fines particulares. Rige el Derecho de Petición la jurisprudencia vigente, en especial la que proviene de la Corte Constitucional y el Consejo de Estado. El 27 de Enero de 2015, la Corte Constitucional publicó completa la sentencia C-951, comunicó al Gobierno y al Congreso su decisión adoptada.

Sin embargo, el Ejecutivo aún no ha sancionado el proyecto de Ley y por tanto, no se ha cumplido todavía el requisito previsto en el numeral 4 del artículo 157 de la Constitución de 1991 para convertirse en Ley Constitucional (Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil, Concepto 11001030600020150000200 (2243), ene. 28/15, C. P. Álvaro Namén Vargas).

Según el Consejo de Estado, las normas reincorporadas proceden siempre y cuando dichas disposiciones no sean contrarias a la Constitución de 1991, necesarias para mantener la integridad y armonía del sistema jurídico, en particular las relacionadas con el efectivo desarrollo



y aplicación de los principios y normas constitucionales, toda vez que no representa inseguridad jurídica y en cambio, suplen el vacío y la incertidumbre generada por la declaración de inexecutable de las disposiciones derogatorias.

De esta manera, el Consejo de Estado ratifica que el núcleo del Derecho de Petición *está conformado por la posibilidad cierta y efectiva de elevar en términos respetuosos, solicitudes ante autoridades públicas y particulares que ejercen funciones públicas, y el deber de estos de recibirlas y darles trámite; la obligación de la administración y el derecho de las personas a obtener respuesta a su peticiones dentro de los términos contemplados por la ley; el deber de la administración de resolver de fondo, de manera clara, precisa y consecuente las peticiones de los particulares, es decir, debe contestar materialmente los aspectos planteados en las peticiones, suponiendo el rechazo de respuestas evasivas* (Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil, Concepto 11001030600020150000200 (2243), ene. 28/15, C. P. Álvaro Namén Vargas).

Se ratifica la pronta comunicación de lo resuelto a quien solicita, sin importar si es favorable o no, en concordancia al procedimiento descrito en la ley para la notificación de actos administrativos en relación con el debido proceso (Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil, Concepto 11001030600020150000200 (2243), ene. 28/15, C. P. Álvaro Namén Vargas).

A través de los conceptos estipulados, es posible obviar trámites que implican el agotamiento de un proceso judicial declarativo, además se crea el trámite y se define el alcance del Derecho de Petición frente a organizaciones de carácter privado, con o sin personería jurídica. El Derecho de Petición ante este tipo de entidades, rige de la misma manera que procede

hacia las entidades públicas, siempre y cuando se esté vulnerando un Derecho Fundamental del peticionario (Sanín, 2015).

Por otro lado, el proyecto de Ley Estatutaria sobre Derecho de Petición crea un silencio administrativo positivo respecto a la solicitud de documentos. Si la solicitud se presenta pero no es resuelta dentro de los diez días siguientes, se entiende que ha sido aceptada por la entidad pertinente, y no podrá negarse a la entrega de documentos, a establecer resoluciones dentro de los tres días siguientes.

En definitiva, la Ley Estatutaria sobre Derecho de Petición, más allá de corresponder a una figura transitoria que refleja la incapacidad del Estado para suplir de un aparato judicial sólido a sus ciudadanos, hace parte de la tensión surgida, al considerar el Derecho de Petición a través de un nuevo marco que amplía su alcance.

Todavía las bases del Derecho de Petición en Colombia contienen baches cuya resolución no puede faltar y da pie a la inseguridad jurídica latente, dentro de una Democracia que logra mantenerse a flote gracias a la acción perentoria de corporaciones como la Corte Constitucional, el Consejo de Estado, la Defensoría del Pueblo, entre otras.

No sobra decir que Colombia es un país en el que “se acata, pero no se cumple” (García, 2009), tan mentado abiertamente en los medios de comunicación, tan empleado a conveniencia. Se asiste entonces, a la existencia de una norma que ha sido cubierta de manera recurrente, por una jurisprudencia que más que definir, ha ampliado el marco que le da cabida, y en esa medida, en vez de contribuir a una resolución positiva, crea el suficiente espacio que le permite al derecho difuminarse en la propia amplitud contemplada por su amplio espectro.

Indiscutiblemente, debe celebrarse la existencia oficializada de ese marco de la ley a través de la Constitución vigente. Hoy no es ninguna novedad escuchar en la cotidianidad

referencias al Derecho de Petición, entre la ciudadanía se reconoce como una herramienta fundamental con la que cuenta la sociedad para hacer valer sus intereses más básicos, a la par que no es ningún secreto mencionar de la mano, los múltiples problemas que aquejan el sistema judicial colombiano.

Opera un contexto de inequidad e injusticia social bastante marcado para el caso colombiano, donde la corrupción y las tradiciones burocráticas de la política dan poco margen a la apertura democrática tan apremiante (García, 2009), la sociedad civil por su parte, no deja de ser cómplice desde su propia inoperancia y reticencia a la participación activa, desde su propia desinformación, confundida en medio de la inmediatez cada vez más recurrente, agobiada entre los entresijos de una realidad cada vez más sofocante, condenada a la ampliación de sus brechas internas.

Es indiscutible que un proceso más armónico de la sociedad debe contar con la confianza como uno de sus presupuestos principales; la participación ciudadana abierta, con verdaderas repercusiones que apunten a un Estado Social de Derecho que se materialice a través de la práctica de cada uno de sus integrantes, a través de canales abiertos entre el Estado y sus administrados en cada uno de sus ámbitos, la sociedad en diálogo abierto y continuo con cada institución del Estado y la respectiva síntesis, producto de tal interacción.

La confianza determina la seguridad. Ante todo, la certeza de la resolución debe ser inmediata, directa y debe apuntar a conceptos acordes con las problemáticas en cuestión, en esa medida, se espera un autor de petición debidamente informado, ideal, consciente del derecho vulnerado, junto a las posibilidades que puedan surgir encaminadas dentro de los presupuestos de la ley.

La interacción efectiva entre administrador y administrado es fundamental, sentar principios en términos de justicia por parte de los participantes representa una tarea con el poder suficiente de articular y generar escenarios que brinden la relevancia que contemplan las leyes que amparan los Derechos Fundamentales. La consolidación del tejido social colombiano, la ganancia de confianza en las instituciones y la equidad, representan un largo e intrincado proceso que sigue en etapa de creación, y lejos de concretarse, significa en términos del Derecho de Petición sus resultados parciales, su misma inoperancia e inconsistencias presentes en su interior (García, 2009).

Nada es fortuito; la ciudadanía colombiana reconoce las limitaciones de su Estado, y seguramente le hace falta reconocer más a fondo las suyas propias, así como al Estado con respecto a sí mismo; el proceso va a mitad de camino, todavía es mucho lo que hace falta recorrer. Sin embargo, es meritorio que la ciudadanía colombiana ha sabido lidiar de alguna manera con las herramientas disponibles, sus carencias, sin obviar que en muchos casos, han aprendido que lo mejor es prescindir del Estado, valerse por sus propios medios para bien o para mal. De la misma manera, el Estado reconoce algunas de sus carencias

La realidad del Estado referida en particular al Derecho de Petición, comprende en la actualidad varios problemas vigentes materializados en la tan criticada, pero recurrente ausencia de respuesta, o las respuestas formalistas inútiles que no apuntan a ninguna resolución, así como en muchos casos, surgen inesperadas trabas relacionadas con la reserva de información, sin dejar de mencionar la delicada, aunque al parecer, irreconocible pero igual de importante, ignorancia de la ciudadanía frente a sus derechos más fundamentales, su capacidad de ejercer el Derecho de Petición.

La sociedad colombiana adolece de falta de confianza hacia el Estado, no logra concretar su identidad y sentido de pertenencia, determinantes para sentar un verdadero equilibrio democrático, más equitativo, más humano, pero en este sentido el Estado es fundamental como eje. Su tarea recompositora sigue pendiente y es posible, solo a través del compromiso propio y de sus ciudadanos dentro de un ámbito inclusivo, de cada uno de sus componentes encaminados hacia una apertura positiva que antes de confundir, construya de alguna manera.

## **EL DERECHO A LA SALUD. ACCESIBILIDAD ECONÓMICA Y OTRAS PROBLEMÁTICAS**

La Defensoría del Pueblo, 2013, enfatiza el principio que garantiza a los usuarios del sistema más pobres (estratos 1 y 2), el que no se les imponga cargas económicas imposibles de soportar. La sentencia T-501, 2013, obliga a definir la capacidad económica de los usuarios para que el servicio de salud no sea negado cuando lo requieran si no cuentan con los suficientes recursos, en esa medida, las entidades deben realizar los debidos trámites para evitar tales inconvenientes. La Corte adiciona que un gasto es no soportable cuando afecta la estabilidad económica del usuario y su familia.

El Plan Obligatorio de Salud (Acuerdo 29, 2011) se define como, *el conjunto de tecnologías en salud que tienen derecho a recibir los usuarios del sistema por parte de las EPS, el cual debe ser igual para afiliados tanto a Régimen Contributivo como Subsidiado* (Acuerdo 027, 2011, 032, 2012). En tal sentido, la Corte Constitucional expresa que la obligación de servicios médicos por fuera del POS, en el Régimen Subsidiado, recae en el Estado, debido a la precaria situación económica y social en la que se encuentran las personas afiliadas a dicho régimen. Así, en concordancia con el Decreto 806, 1998 y la Ley 715, 2001 las entidades territoriales deben informar al paciente el proceder respectivo para recibir la atención que necesita, de indicarle la institución pertinente y acompañarlo en el proceso. Cuando la solicitud de un servicio es de carácter urgente, la EPS debe garantizar el procedimiento requerido, puede recobrar posteriormente al Estado los gastos por la prestación de servicios no POS; *tal exigencia es posible debido a la relación contractual que existe con el paciente que implica que su recuperación está a su cargo, más aun cuando se trata de un sujeto de especial protección*

*constitucional o cuando el usuario se encuentra en condiciones de vulnerabilidad y pobreza* (Sentencia T-115, 2013).

La revisión efectuada a la última Ley Estatutaria en Salud por parte de la Defensoría del Pueblo, señala que son deberes de las personas relacionadas con los servicios de salud, *contribuir solidariamente al financiamiento de los gastos que demanden la atención en salud y la seguridad social en salud, de acuerdo con su capacidad de pago* (Defensoría del Pueblo, 2013, pág. 123).

El artículo 187 de la Ley 100 de 1993, establece que los usuarios del sistema de salud están sujetos a pagos compartidos, cuotas moderadoras y deducibles para acceder a los planes de salud, su finalidad es la de racionalizar el uso de servicios del sistema (cotizantes) y complementar su financiación (beneficiarios). Por su parte, la Corte Constitucional afirma que copagos y cuotas moderadoras, son necesarias para sostener el sistema, pero deben cobrarse razonablemente y en ningún caso, convertirse en barreras para que las personas con pocos recursos no accedan.

La Sentencia T-760, 2008 y T-388, 2012 profundizan en dicho sentido; de esta manera, *cuando una persona o de quien ella depende carece de la capacidad económica –parcial o total, temporal o definitiva- para sufragar pagos compartidos, cuotas moderadoras, deducibles, por la prestación de servicios de salud, no se le puede condicionar la prestación de los mismos al pago de sumas de dinero* (Defensoría del Pueblo, 2013).

En la práctica, las cuotas moderadoras han representado cobros adicionales para cotizantes, por ejemplo por remisión del médico general a especialista, en el despacho de medicamentos con prescripción médica, etc. También se evidencian cobros desproporcionados a usuarios del régimen subsidiado, quienes justamente se encuentran en este rango por medio de la

asignación del Sisbén, debido a que son personas pobres que requieren el subsidio por parte del Estado. De esta manera, la Defensoría del Pueblo solicita a la Corte Constitucional, *aclarar que el deber de contribuir solidariamente con el sistema de salud contenido en el literal anterior al párrafo 1 del artículo 10 del proyecto de ley estatutaria no podrá convertirse en una barrera de acceso para la prestación de los servicios de salud que requieran las personas en razón a su incapacidad económica, ni permitir la existencia de cobros desmedidos e infundados para quienes efectivamente sí tienen la capacidad económica para contribuir al sistema* (Defensoría del Pueblo, 2013).

La Ley Estatutaria 1751 del 2015, por medio de la cual se regula el Derecho Fundamental a la Salud en su artículo 6, define sus elementos y principios, entre los que se destaca la accesibilidad: Los servicios y tecnologías de salud deben ser accesibles a todos, en condiciones de igualdad, dentro del respeto a las especificidades de los diversos grupos vulnerables y al pluralismo cultural. Comprende la no discriminación, accesibilidad física, la asequibilidad económica y el acceso a la información salud.

Entre sus principios se resalta la equidad, por medio de la cual el Estado debe adoptar políticas públicas dirigidas a mejorar específicamente las condiciones de salud de personas de escasos recursos, grupos vulnerables y sujetos de especial protección; la sostenibilidad, a través de la cual, el Estado dispondrá por los medios que la ley estime apropiados, los recursos necesarios y suficientes para asegurar progresivamente el goce efectivo del derecho fundamental a la salud, de conformidad con las normas constitucionales de sostenibilidad fiscal; la solidaridad, que concibe al sistema de salud basado en el apoyo mutuo entre personas, generaciones, sectores económicos, las regiones y las comunidades y, la eficiencia, en procura



por la mejor utilización social y económica de recursos, servicios tecnologías disponibles para garantizar el derecho a la salud de toda la población.

El artículo 9 por su parte, enfatiza la necesidad de establecer políticas públicas que aseguren la reducción de desigualdades de los determinantes de salud que incidan en el goce efectivo del derecho a la salud, que promuevan su mejoramiento, la prevención de la enfermedad, la búsqueda de la equidad en salud y el aumento de la calidad de vida. A continuación, el artículo 11 se refiere a los sujetos de especial atención, se aclara que su atención en salud no estará limitada por restricciones administrativas o económicas.

Por su parte, los artículos 14 y 15 contemplan la acción de tutela procedente ante los casos de negación de prestación del servicio; sin embargo, el parágrafo 2 del artículo 15 da un margen de 2 años para definir lo que se excluye del POS, lo cual es muy problemático. Para terminar, el artículo 24, capítulo IV, de la Ley Estatutaria en mención, postula que se debe garantizar la disponibilidad de servicios de salud para toda la población en el territorio nacional, especialmente en zonas marginadas o de baja densidad poblacional, a través de medidas eficaces y progresivas que garanticen el acceso a la salud para quienes lo necesitan.

En articulación con el derecho de petición, no existen motivos para que las EPS dejen de atender el derecho de petición por parte de sus usuarios; sin embargo, éstas no cuentan con sistemas actualizados de información y documentación al nivel de peticiones realizadas por los usuarios. En el mismo sentido, tanto EPS como usuarios desconocen en conjunto sus derechos y obligaciones, lo que impide atender el derecho de petición de manera apropiada, además de entender la importancia legal que le es propia.

De esta manera, no existe una cultura sobre el derecho de petición por parte de afiliados y beneficiarios, los organismos de inspección, vigilancia y control profieren reglas jurídicas que

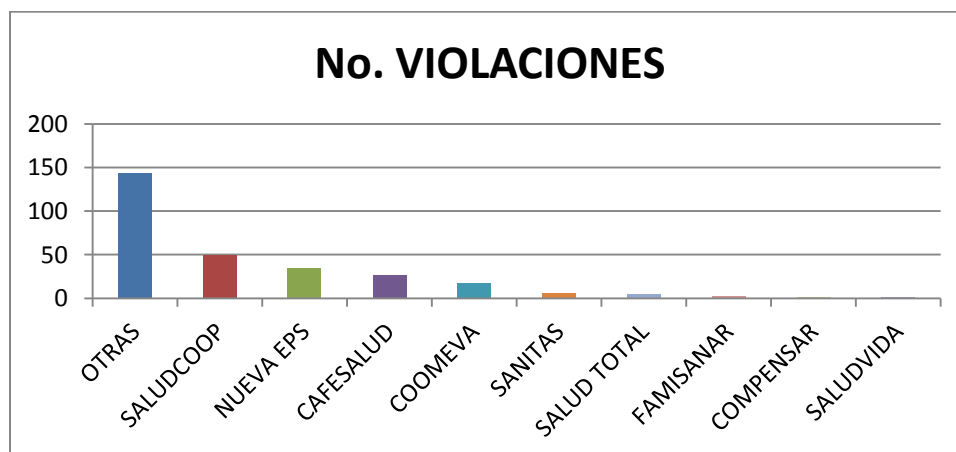
generan exceso de información, lo que dificulta su tratamiento; sin embargo, el derecho de petición consagrado en la Constitución como derecho fundamental y relacionado con el derecho a la salud como derecho fundamental autónomo hace posible la exigencia de un derecho ante el administrador (EPS), sea a nivel de información, queja, consulta, manifestación o reclamo.

## ESTADISTICAS DE RADICACIÓN DE DERECHOS PETICIÓN POR LOS CIUDADANOS A LAS EPS ESTRATOS 1 Y 2

Como base de trabajo de investigación, se solicitó ante la Defensoría del Pueblo, los datos, los cuales arrojan el número de solicitudes de acuerdo a la siguiente gráfica. (Defensoría del Pueblo, Dirección Nacional de atención a trámites y quejas).

### PRESUNTOS RESPONSABLES = EPS DERECHO PRESUNTAMENTE VULNERADO = DERECHO DE PETICIÓN AÑO 2015

<b>PRESUNTO RESPONSABLE DIRECTO</b>	<b>No. VIOLACIONES</b>
OTRAS	143
SALUDCOOP	49
NUEVA EPS	35
CAFESALUD	27
COOMEVA	18
SANITAS	6
SALUD TOTAL	5
FAMISANAR	3
COMPENSAR	1
SALUDVIDA	1
<b>Total</b>	<b>288</b>



**PRESUNTOS RESPONSABLES = IPS**  
**DERECHO PRESUNTAMENTE VULNERADO = DERECHO DE PETICIÓN**  
**AÑO 2015**

<b>PRESUNTO RESPONSABLE DIRECTO</b>	<b>No. VIOLACIONES</b>
IPS	23
ISS	12
<b>Total</b>	<b>35</b>



(Dirección Nacional de atención a trámites y quejas. **Defensoría del Pueblo, Bogotá**)

## CONCLUSIONES

- El Derecho de Petición consagrado en Colombia, más allá de los problemas que representa en la actualidad en cuanto a su constitucionalidad, comprende una herramienta que permite al ciudadano hacer requerimientos ante entidades, ya sean públicas o privadas, y en esa medida, el Derecho de Petición representa una clave fundamental propia y característica de un Estado de Derecho.

- La historia del Derecho de Petición en Colombia evidencia su tradición, los múltiples intentos por parte del gobierno a lo largo del tiempo, con el objetivo de aclarar y definir lo concerniente al derecho referido; de igual manera, quedan expresos los múltiples obstáculos, surgidos desde su interior en muchos casos, que afectan sin duda, la naturaleza y operancia del Derecho de Petición.

- El acceso a los servicios de salud se determina, de acuerdo al poder adquisitivo de quién procura dicho servicio: si hace parte del régimen contributivo o subsidiado (Ley 100, 1993). En realidad, prevalece un carácter "pro-mercado" sobre el componente social en cuanto al acceso al derecho a la Salud, lo que acentúa las brechas sociodemográficas al interior de los diferentes servicios a los cuales tienen acceso cada grupo de beneficiarios; así, ciudadanos del régimen contributivo reciben "privilegios" con los cuales no cuentan los del régimen subsidiado, por tanto, los principios de Universalidad y Equidad en la cobertura consagrados en la Ley 100, quedan en entredicho.

- No existe un control real por parte del Estado frente a entidades prestadoras de servicios de salud, de igual manera, éstas no proceden en términos de asegurar el servicio, consagrado en la Constitución Política de 1991, ratificado como derecho fundamental autónomo a través de la Ley Estatutaria 1751 de este año. Además, dichas entidades poseen profundas

deficiencias en el manejo de su información, no proceden debidamente ante el derecho de petición, lo que resulta en un progresivo crecimiento de la acción de tutela, en particular referida al derecho a la salud.

- La acción de tutela comprende la herramienta principal por medio de la cual, el ciudadano colombiano vela y respalda sus derechos fundamentales; la actualidad revela que su empleo crece de manera progresiva, de la misma manera, crecen las sentencias de los jueces a favor de los accionantes.

- Los ciudadanos pertenecientes a estratos 1 y 2 –régimen subsidiado-, son los individuos que mayor atención requieren, en cuanto a que son la mayoría y a su vez, quienes más limitados y amenazados ven sus derechos fundamentales.

- La Ley Estatutaria 1751 de 2015, reivindica la salud como un derecho fundamental y no como servicio al cual se tiene acceso -como establecía la ley 100 de 93-, ajusta las responsabilidades del Estado frente al aseguramiento del derecho a la salud y de las demás entidades prestadoras de servicios (públicas, privadas); entre otras cuestiones, pretende acabar con el "paseo de la muerte", pues toda persona que ingrese al servicio de urgencias, deberá ser atendido independientemente de su condición como afiliado en el sistema.

### **PROPUESTA**

El Derecho de Petición contempla un amplio campo de aplicación desde la legislatura, por tanto, se hace indispensable caracterizar algunos lineamientos centrados en las leyes pertinentes (Derechos fundamentales, Derechos de Petición) y de la misma manera, en los grupos sociales específicos a los que se hará referencia, en este caso la población bogotana perteneciente a estratos 1 y 2, buena parte de la mayoría.

En esta medida, se enfatiza el Derecho de Petición enfocado hacia los particulares que como tal, tiene sus especificidades en términos legales. En particular, hace referencia a la petición administrativa que realiza un titular del derecho, con el objetivo de obtener el reconocimiento y la autorización para su ejercicio (Escandón, 2010).

Por su parte, los estratos 1 y 2 de la ciudad de Bogotá de sobra, conforman más de la mitad de la ciudad (Secretaría de Planeación Distrital, 2015), se habla entonces de la mayoría, de esa gran periferia tan característica de la capital, conformada por retazos, mucha gente a la que se da la espalda y de todas maneras convive, en medio del caos generado por la deficiente planeación urbana, su crecimiento diario alimentado por el desplazamiento forzado desde los campos de guerra colombianos (Alape, 1995).

En Bogotá, durante el 2015, las tutelas presentaron un incremento del 20.76% frente al año anterior; el derecho de petición fue el más invocado (49%), seguido de debido proceso y defensa (21.6%), salud (15.6%), otros derechos económicos, sociales y culturales (11.7%).

El 2013 representa un aumento significativo en la ciudad frente a las tutelas en salud (Defensoría del Pueblo, Informe 2013, pág. 213). Las entidades más tuteladas fueron ISS/Colpensiones (19.2%), Juzgados, Cortes, Tribunales (13.5%), Unidad para la Atención y

Reparación Integral a las Víctimas (10.3%), solicitudes respecto de las cuales los jueces en primera instancia, favorecieron al 56.4% de los accionantes.

Vale la pena mencionar algunas problemáticas surgidas al hablar de estratos sociales. La socióloga Consuelo Uribe Mallarino, Vicerrectora de Investigación de la universidad Javeriana expresa que hoy, a pesar de las dificultades, la política pública que profundiza diferencias a través de la estratificación ha sido muy efectiva en la focalización de subsidios, pero también ha tenido consecuencias indirectas que hacen deseable la búsqueda de otros mecanismos.

Según la socióloga, una de las consecuencias materiales de los estratos es que se ha generado una mayor segregación socio espacial en las ciudades colombianas, dificultando cada vez más que las distintas clases se encuentren en espacios comunes y en cierta forma, también ha incitado a los pobladores a permanecer “donde les corresponde”.

En Bogotá, la gente de estratos más bajos tiende a ubicarse a extramuros, en la parte más lejana; la segregación espacial ciertamente, ayuda a hacer más reconocible el origen de clase. Lo mencionado no significa de ninguna manera, que la desaparición de los estratos sociales (0 a 6, según la escala manejada por la Alcaldía Mayor de la ciudad), impliquen necesariamente la igualdad de clase. *En todas partes del mundo hay una estructura de clases que condiciona la forma en que la gente se relaciona y se piensa a sí misma*, añade Uribe.

La discusión al respecto está planteada, por ahora siguen vigentes las leyes de carácter nacional que fijan los estratos (Ley 142, 1994, Ley 505, 1999, Ley 732, 2002 y demás relacionadas); en esa medida, como ya se dijo, toda la atención de la propuesta se centra en los estratos 0, 1 y 2, referidos a los pobladores con mayores carencias materiales, acceso restringido de servicios básicos, salud y educación en la ciudad de Bogotá, el resto del país.



Es puntualmente en relación con el último aspecto referido que se sugiere un mecanismo más sencillo, y de alguna forma, sintético, que logre articular los distintos sectores que deben conjugarse para materializar acciones efectivas, sin desconocer lo intrincado que resulta dar con atisbos para solucionar dicho problema; pero todo apunta a una estrecha articulación entre los entes estatales, municipales y privados que hagan del Derecho de Petición una herramienta Constitucional, a la altura del derecho que consagra.

La población de estratos 1 y 2 en la ciudad de Bogotá, seguramente encuentra varias dificultades para suplir sus derechos más básicos, como la prestación de servicios públicos, el acceso a la educación y a la salud por ejemplo, entre otros. Por su parte, a las entidades prestadoras de esos servicios se les exige (Ley 142, 143 de 1994, Ley 223 de 1995, Ley 286 de 1996 (...), Ley 632 de 2000, Ley 689 de 2001), generar los espacios propicios con sus respectivos funcionarios que estén en disposición para recibir las peticiones de los ciudadanos, además, se les exige recibir peticiones, quejas y reclamos a través de otras herramientas tecnológicas como internet, etc.

De su parte, los usuarios escriben, envían sus inquietudes, comentan sus inconvenientes e inconformidades a aquellas instituciones y empresas prestadoras de algún servicio (En el caso colombiano, los servicios de salud y pensiones son los más peticionados, los más tutelados).

Generalmente, las respuestas se quedan en el más vacío silencio, o simplemente son respondidas en detrimento de la persona que hace la petición, puede ser una respuesta superficial o inoficiosamente efectiva, la culpa siempre será del *otro*, el usuario siempre será el sujeto a señalares, es evidente que existen desacatos presentes en cuanto al ejercicio y trámites del Derecho de Petición. Es lo más sencillo, toda vez que al sistema judicial no se hacen los ajustes pertinentes.

Así el panorama, se contempla la apertura de una propuesta tendiente a incentivar los cambios requeridos entre las distintas partes que intervienen de manera directa o indirecta sobre el ejercicio del Derecho de Petición. No debe discriminarse al usuario ante su condición, más cuando se deduce que seguramente afronta condiciones sociales difíciles, oportunidades limitadas, acceso a servicios básicos mínimos porque pertenecen a estratos 1 y 2.

No es de extrañar que los ciudadanos así clasificados, no posean la información pertinente para saber dónde dirigir sus quejas y peticiones, a qué apartes de la norma recurrir frente a las instituciones prestadoras de algún servicio en vulneración de algún Derecho Fundamental, a quien recurrir en caso de solicitar algún tipo de asesoramiento. Muchas de estas personas no poseen conocimientos básicos como la escritura o la lectura para hacer públicas sus peticiones. En ningún caso el estado podrá estar tranquilo mientras los ciudadanos no conozcan las normas que se publican, y los mandatos que pretenden legitimar.

Las empresas e instituciones prestadoras de servicios tanto privadas como públicas, en esta medida pueden considerarse cómplices cuando dan continuidad a la problemática, con su proceder lo cual representa mayor gravedad porque desconocen los marcos legislativos que los rigen, muchas veces a conveniencia propia. En esta medida, desestiman los medios y materiales necesarios para dar al traste con rasgos puntuales de la inmensa problemática latente, que se prolonga con las ideas arraigadas desde la inmediatez y se evita desde la evasión.

De esta manera, instituciones estatales como la Contraloría, la Procuraduría, la Defensoría del Pueblo, entre otras, deben buscar las estrategias necesarias y apremiantes que en primer lugar, pongan a operar de manera efectiva el Derecho de Petición y su ejercicio, a efecto de no hacer nugatorio el derecho fundamental a que se contrae el presente trabajo.

Esto se logrará en la medida que haya una relación que tenga en cuenta los distintos problemas que surgen de manera inevitable y se solventen a través de canales abiertos, en acciones pertinentes entre administradores y administrados, siempre y cuando las instituciones valoren e incentiven a sus usuarios hacia la información, su conocimiento y aplicación.

Se vuelve imperioso la creación al interior de estas entidades, de órganos especializados encargados de gestionar y centrarse específicamente en lo referido al Derecho de Petición; para atender los trámites y acciones propios del proceso, debe ser una organización estrictamente consagrada a esa única tarea, que entre otras actividades de las muchas que le son inherentes, lleve claras estadísticas y sobre el análisis de las mismas, y sea capaz de prever posteriores inconvenientes para de esta manera, solventarlos, aminorarlos.

En términos generales, se conciben acciones por parte de las autoridades e instituciones de carácter más proactivo, y socializar este tipo de políticas públicas para que la ciudadanía de la misma manera deje a un lado su letargo, y conozca la legislación, se informe para saber cómo aplicarla. La realidad es que la acción conjunta es más bien reactiva y en esa medida, se pierden los aportes que puedan lograrse a través de una cooperación más acertada.

La capacidad de apropiar información y transmitirla, sin duda, va de la mano con una buena educación, consagrada en la Constitución de 1991 como Derecho Fundamental. Más allá de los problemas inherentes en este sentido para los pobladores de estratos 1 y 2 en la ciudad de Bogotá, debe reconocerse el gran esfuerzo que en los últimos años ha realizado el gobierno local en esta materia. Entre otros aspectos, se ha mejorado la infraestructura, su acceso es gratuito, sin desestimar las falencias que aún están por resolverse.

La apertura y difusión de la educación en la ciudad debe servir como mecanismo de acoplamiento que logre integrar distintos componentes de la sociedad, no solo en el ámbito

productivo, sino en el ámbito del conocimiento, divulgación y promoción de los Derechos Humanos, para que en esta medida, la legislación que dé cabida a la participación política ciudadana y brinde los soportes para hacerlos valer.

Significa un esfuerzo real, sin precedentes, que busque articular distintas esferas de lo social, a la vez que haga énfasis en la legislación desde la práctica, desde el significado de los Derechos Fundamentales de las personas, sus mecanismos de participación y su derecho a hacer peticiones. Un Estado que olvida a los más desfavorecidos, jamás dejará a un lado su propia inoperancia, siendo este el momento de empezar a resolver lo que desde hace tanto tiempo se ha venido aplazando.

En últimas, debe sentarse la integración entre el Estado y la sociedad colombiana, debe sellarse su relación proactiva con canales de comunicación efectivos que den cabida al ejercicio del Derecho de Petición y los efectos positivos resultantes de su valoración, tanto de parte de los gobernantes, como de los ciudadanos, para que exista una apreciación generalizada, como una de las principales condiciones, para hacer del estado un ente más acorde con sus fines esenciales promulgados en la Carta Política.

En términos prácticos, la promulgación de los Derechos, en especial el Derecho de petición, deberá hacerse a través de material informativo sumario, textos guía, didácticos, fáciles de entender, que inviten a aplicar y ejercer los derechos.

Así, desde las instituciones estatales, los colegios, organizaciones privadas, e incluso a través de brigadas de acompañamiento, se mantendrá un continuo énfasis y seguimiento a todo lo que comprende el Derecho de Petición, en este caso centrado en personas de estratos 1 y 2.

En esta medida, las herramientas tecnológicas también juegan un papel fundamental, como también los medios de comunicación, cuya tarea estaría dirigida a facilitar, antes que

complicar, el acceso a la información pertinente, y en la medida de lo posible sucinta, acorde a sus convenciones, referida al Derecho de Petición y el proceso en sus distintas etapas.

En el sentido de consolidar la participación de ciudadanos pertenecientes a estratos 1 y 2, vale la pena enfatizar la figura de sociedad de usuarios, destacada mediante Decreto 1757 de 1994, por medio del cual se organizan y establecen las formas de participación social en la prestación de servicios de salud. Se convino que en concordancia con el artículo 103 de la Constitución, el Estado contribuiría a la organización, promoción y capacitación de asociaciones profesionales, cívicas, sindicales, comunitarias, etc, para que constituyan mecanismos democráticos en las diferentes instancias de participación, concertación y control; sin embargo, a pesar de ello, éstas no cuentan con la independencia de EPS que les permita acceder a la representatividad, que exigen sus asociados con respecto a los derechos de petición (Escobar, D. Cortés, A. 2011).

Para terminar, en referencia al formato puntual de Derecho de Petición más acorde, dicho criterio se demarcará en concordancia con su sencillez. Sobran los ejemplos a través de la red, numerosos manuales, lo cual es muy importante en el propósito de concebir un estándar que apunte a encontrar la simplicidad, que enfatiza la claridad que debe caracterizar una petición.

Un documento del tipo proferido por el Departamento para la Prosperidad Social cuenta con los elementos más básicos y más relevantes, lo mínimamente suficiente: en primer lugar, parte de la pregunta ¿Qué es un Derecho de Petición? A continuación, la responde de manera concreta, vinculando de inmediato a quien lo lee; pasa a contestar entonces ¿Cómo se presenta un Derecho de Petición? Allí se concretan seis puntos, que incluyen básicamente al destinatario de la petición, los datos del solicitante, el objeto y las razones que dan fundamento a la petición.

El documento de dos páginas termina con la clasificación bastante escueta, pero clara de las distintas peticiones. A continuación vuelve a enfatizar lo sencillo que resulta acceder al Derecho de Petición, hacerlo valer, pero la sencillez jamás representará del todo lo más fácil, al contrario; muchas veces se encuentra de lleno con lo complejo, sin que por ello deje de ser lo más útil y valedero.

En términos generales, la operancia del Derecho de Petición en Salud por parte de ciudadanos pertenecientes a estratos 1 y 2, depende de la pertinencia y consolidación de las relaciones existentes entre las partes implicadas -administradores y administrados-, a través del conocimiento sobre los derechos en cuestión, la importancia que reviste acatar las figuras jurídicas, proceder en sentido de brindar soluciones a los numerosos requerimientos, antes que poner trabas o simplemente permanecer en silencio.

Sin duda, un océano de leyes mencionan el tema, lo aclaran y profundizan, la Ley Estatutaria 1751 en Salud (febrero, 2015) en esta medida, puede considerarse la punta del iceberg, pues pretende regular dicho Derecho Fundamental, aclarar las responsabilidades del Estado y los entes privados, lo que demuestra su interés frente al tema, avanzar en los aspectos más problemáticos; sin embargo, en el país *de las leyes accesorias*, la gran pregunta que sigue rondando la problemática en cuestión es: si no fue antes, si así no ha sido nunca ¿Por qué justamente ahora?

## BIBLIOGRAFÍA

- Alape, Arturo. *Ciudad Bolívar: La Hoguera de las Ilusiones*, Editorial Planeta, Bogotá, 1995.
- Bartra, J. *El Derecho de Petición*, Fondo de Cultura Económica, México, 1995.
- Becerra, Pinilla, Jorge. *El Derecho de Petición en Colombia. Normas, Jurisprudencia, Doctrinas y Modelos Prácticos*, Ediciones Jurídicas Gustavo Ibañez, Bogotá, 1995.
- Bustamante, Gabriel. *Origen y Desarrollo de la Acción de Tutela en Colombia*, en: Revista Semana, Bogotá, Junio de 2011.
- Cifuentes, Muñoz, Eduardo (Magistrado ponente). Corte Constitucional, Sentencia T-426 de 1992.
- Código Contencioso Administrativo. En: [https://www.cancilleria.gov.co/sites/default/files/Normograma/docs/codigo\\_contencioso\\_administrativo.htm](https://www.cancilleria.gov.co/sites/default/files/Normograma/docs/codigo_contencioso_administrativo.htm)
- Colprensa. *Congresistas intentan “frenar” efectos de la Acción de Tutela*, en: Vanguardia Liberal, Bucaramanga, Noviembre 20, 2013.
- Congreso de Colombia. *Ley 1437 de 2011 por la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo*. En: <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=41249>
- Corte Constitucional. Sentencia T-12, Sala Tercera Revisión, Bogotá, 25 de Mayo, 1992.
- Corte Constitucional. Sentencia C-951, Magistrada Sustanciadora: Martha Victoria Sáchica, Bogotá, Diciembre 4, 2014.
- Corte Constitucional. Sentencia T 760 de 2008 Magistrado Ponente: Manuel José Cepeda Espinosa Bogotá, DC, 31 de julio de dos mil ocho (2008)

Defensoría del Pueblo. *La Tutela y el Derecho a la Salud 2012*, tomado de:  
<http://gestarsalud.com/logrosycriterios/images/PDF/tuteladerechosalud2012.pdf>

Defensoría del Pueblo. *La Tutela y los Derechos a la Salud y a la Seguridad Social 2013*,  
tomado de:  
<file:///C:/Users/Customer%20tr4e/Downloads/207685%20La%20tutela%20y%20el%20derecho%20a%20la%20salud.%202013.%20Definitivo%20en%20imprensa.pdf>

Dussan, Parra, Carlos. *El Derecho de Petición requiere una Ley Estatutaria*. En: La República,  
Bogotá, Marzo 7, 2014.

Echeverri, Arboleda, Hernán. *Derecho de Petición frente a Particulares*, (Tesis), Centro de  
Investigaciones Jurídicas, Políticas y Sociales, Facultad de Derecho, Universidad de  
Medellín, Medellín, 2005.

Escandón, Luis. *El Derecho de Petición en el Nuevo Código de Procedimiento Administrativo*,  
ESAP, Bogotá, 2010. En:  
[http://hermesoft.esap.edu.co/esap/hermesoft/portal/home\\_1/rec/arc\\_9986.pdf](http://hermesoft.esap.edu.co/esap/hermesoft/portal/home_1/rec/arc_9986.pdf)

Escobar, D. Cortés, A. *El Derecho de Petición en el Sistema de Salud Colombiano*, en: Revista  
VIA IURIS, No. 11, 2011.

García, Villegas, Mauricio. *NORMAS DE PAPEL: La Cultura del Incumplimiento de Reglas*,  
Siglo del Hombre Editores, Bogotá, 2009.

García Villegas, Mauricio. *La Eficacia Simbólica del Derecho: Sociología Política del Campo  
Jurídico en América Latina*, Universidad Nacional de Colombia, Instituto de Estudios  
Políticos y Relaciones Internacionales (...), Bogotá, 2014.



González, Rodríguez, Miguel. *Derecho Procesal Administrativo*. Ediciones Jurídicas ---, Bogotá, 2002.

López, L. Días, L. Vargas, A. Otros Autores. *Índices de Ciudad*, Secretaria Distrital de Planeación, Bogotá, 2014.

Márquez, J. Lombana, J. Martínez, O. *Eficacia del Derecho de Petición en Colombia como Habeas Data* (Tesis), Convenio Corporación Universitaria de la Costa-CUC, Fundación Tecnológica Antonio de Arévalo-TECNAR, Cartagena de Indias, 2011.

Martínez Caballero, Alejandro (Magistrado ponente). Corte Constitucional, Sentencia T-777, 2000.

Mollien, Gaspard-Theodore. *El Viaje de Gaspard-Theodore Mollien por la República de Colombia en 1823*, Capítulo IX: Nuevo Gobierno, Constitución de Cúcuta (...). Editorial Biblioteca Virtual Banco de la República, Colombia, 2005 (Digitalizada). En: <http://www.banrepcultural.org/blaavirtual/historia/vireco/vireco11.htm>

Namén, Vargas, Álvaro (Consejero Ponente). Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil, Bogotá, Enero, 2015. En: <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=60519#0>

Naranjo, Mesa, Vladimiro (Magistrado ponente). Corte Constitucional, Sentencia de revisión T-403 de 1993.

Quintero, C. Ramírez, J. *La Viabilidad y Eficacia del Recurso de Apelación como Requisito de Procedibilidad para acudir a la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo* (Tesis), Pontificia Universidad Javeriana, Facultad Ciencias Jurídicas, Bogotá, 2003.

Rocha Buelvas, A. *Antecedentes históricos de la seguridad social en salud: parte de la construcción de un país sin memoria*, Universidad Cooperativa de Colombia, Pasto, 2008.

Rodriguez Villabona, A. Uprimny Yepes, R. Garcia villegas, M. Jaramillo, J. *El Derecho Frente al Poder. Surgimiento, Desarrollo y Crítica de la Constitución y el Constitucionalismo Moderno*. Universidad Nacional de Colombia, Bogotá, 2012.

Sanín, Juan. *Nueva Reglamentación del Derecho de Petición*, En: Portafolio, Enero 8, 2015.

Secretaría de planeación distrital. *Inventario de Información en Materia Estadística sobre Bogotá*, ALCALDÍA MAYOR DE BOGOTÁ, 2015.

Dirección Nacional de atención a trámites y quejas. **Defensoría del Pueblo, Bogotá**

Wallace, Arturo. *Los Colombianos Hablan de Sí Mismos por Estratos*. En: Revista Semana, entrevista con Consuelo Uribe Mallarino, Vicerrectora Investigaciones, Universidad Javeriana, Bogotá, Septiembre, 2014.