



CONSEJO DE ESTADO

SALA DE CONSULTA Y SERVICIO CIVIL

Consejero Ponente: Juan Manuel Laverde Alvarez

Bogotá D.C., cinco (5) de marzo de dos mil veinticinco (2025)

Número único: 11001-03-06-000-2025-00008-00

Referencia: conflicto negativo de competencias administrativas

Partes: Superintendencia Nacional de Salud y Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (MINTIC)

Asunto: autoridad competente para conocer una petición de carácter general relacionada con el sistema de petición en el sector salud

La Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado, en cumplimiento de lo dispuesto en los artículos 39 y 112, numeral 10, del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (CPACA), Ley 1437 de 2011, modificados por los artículos 2° y 19, respectivamente, de la Ley 2080 de 2021¹, procede a estudiar el presunto conflicto negativo de competencias administrativas de la referencia.

I. ANTECEDENTES

1. El 21 de julio de 2024, el señor Guillermo Andrés Buitrago Huertas presentó queja ante el Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, en adelante MINTIC, en contra de la Nueva EPS, por el presunto incumplimiento de «[...] lo establecido en la Resolución 1519 de 2020, puntualmente que el aplicativo de Peticiones, Quejas y Reclamos (PQR) de su página web, no tiene el CAMPO de **ADJUNTAR DOCUMENTOS O ANEXOS**». [Negrillas originales del texto].
2. El MINTIC, a través de oficio del 22 de julio de 2024, remitió por competencia la queja a la Superintendencia Nacional de Salud, en adelante Supersalud.
3. Mediante oficio del 28 de octubre de 2024, la Supersalud le informó al señor Guillermo Andrés Buitrago Huertas que las entidades privadas, como las EPS, no se encuentran obligadas a tener en su plataforma de peticiones, quejas y reclamos (PQR), la opción de cargue de archivos o documentos, por cuanto esa obligación se radica únicamente en las entidades públicas que cumplan con el carácter de autoridad.

¹ Por medio de la cual se reforma el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo –Ley 1437 de 2011– y se dictan otras disposiciones en materia de descongestión en los procesos que se tramitan ante la jurisdicción.

4. El 16 de noviembre de 2024, el señor Buitrago Huertas le solicitó a la Supersalud que le «[...] indicar[a] porque las EPS privadas, no se encuentran dentro de las descripciones de los literales c y g de la ley [sic] 1712 del 2014 en el artículo 5 corregido por el artículo 1 del Decreto 1494 del 2015». Asimismo, pidió que, en el caso de que las EPS se encuentren obligadas, se ordene a la Nueva EPS habilitar «[...] en su aplicativo de PQRSD la opción de anexar archivos».

5. Mediante oficio del 21 de noviembre de 2024, la Supersalud manifestó su falta de competencia para conocer de la petición, en atención a que «se encuentra relacionada con la interpretación de la Ley 1712 de 2014». Por lo anterior, la remitió al MINTIC.

6. El MINTIC, en oficio del 13 de diciembre de 2024, manifestó que carecía de competencia para conceptuar y emitir juicios de valor con respecto «a la aplicación de disposiciones jurídicas por parte de otras entidades públicas o sujetos obligados dentro de su ámbito de aplicación, mucho menos, frente al proceso de formación de aquellas disposiciones».

7. A través de oficio del 14 de diciembre de 2024, el señor Buitrago Huertas formuló conflicto de competencias administrativas ante la Sala de Consulta y Servicio Civil, con el fin de que defina la autoridad competente para conocer de la petición que radicó el 16 de noviembre de 2024.

II. ACTUACIÓN PROCESAL

En cumplimiento del artículo 39 de la Ley 1437 de 2011, inciso tercero, modificado por el artículo 2º de la Ley 2080 de 2021, se comunicó la presentación del conflicto de competencias a las autoridades involucradas y a los particulares interesados, y el 24 de enero de 2025², se fijó el edicto núm. 007 en la Secretaría de esta Sala por el término de cinco (5) días, con el fin de que aquellos presentaran sus alegatos o consideraciones.

Consta, en el expediente, que se comunicó sobre el inicio de este trámite a la Supersalud, al MINTIC y al señor Guillermo Andrés Buitrago Huertas³.

Según informe secretarial del 31 de enero de 2025⁴, dentro del término de fijación del edicto, el MINTIC y el señor Guillermo Andrés Buitrago Huertas presentaron escrito de alegatos; mientras que las demás autoridades involucradas guardaron silencio.

Mediante Auto del 7 de febrero de 2025⁵, el consejero ponente vinculó al presente asunto al Departamento Administrativo de la Función Pública, con el propósito de que manifestara si aceptaba o no competencia para responder la petición de consulta presentada por el señor Guillermo Andrés Buitrago Huertas.

² Índice 3, expediente digital.

³ Índice 1, expediente digital.

⁴ Índice 4, expediente digital.

⁵ Índice 7, expediente digital.

De acuerdo con el informe secretarial del 18 de febrero de 2025, el Departamento Administrativo de la Función Pública allegó escrito de alegatos o consideraciones.

III. ARGUMENTOS DE LAS PARTES E INTERVINIENTES

1. MINTIC

El 28 de enero de 2024, esta autoridad presentó escrito de alegatos o consideraciones, mediante el cual solicitó declarar competente a la Supersalud para responder la petición presentada por el señor Guillermo Andrés Buitrago Huertas, con fundamento en lo siguiente:

[S]i bien el Ministerio de Tecnologías de la Información lidera el programa de implementación de la Política de Gobierno Digital, no supe, de ninguna manera, las funciones de vigilancia y control que por mandato de la Ley 489 de 1998, le corresponden a las Superintendencias. Para este caso, es evidente que el ciudadano Guillermo Andrés Buitrago Huertas está interponiendo una queja sobre la presunta baja calidad del servicio prestado por el sistema de recepción de PQRS de La Nueva EPS, entidad que, sin duda alguna, se encuentra bajo el control de la Superintendencia de Salud, al tenor de lo señalado en la Ley 100 de 1993, los Decretos 4185 de 2011, 1765 de 2019, 1080 de 2021 y demás normas concordantes.

[...]

[...] es claro que el Ministerio de Tecnologías de la Información no es competente para dar respuesta a las solicitudes del ciudadano, basadas en que se obligue a La Nueva EPS a implementar en su sistema de PQRS la opción de anexar documentos, como quiera que la queja se encuentra ligada directamente a la calidad en la prestación del servicio de una entidad promotora de salud, lo cual, a todas luces, escapa de las competencias administrativas, legales y reglamentarias de la Cartera que represento, por cuanto se advierte que a mi prohijada no se le atribuye omisión de ningún tipo en la presente actuación, ni tampoco le asiste responsabilidad alguna en la misma, motivo por el cual se deberá declarar inexistencia de competencia para dar contestación de fondo al ciudadano, y en su lugar, se deberá ordenar lo correspondiente a la Superintendencia de Salud.

Por lo expuesto, manifestó que carece de competencia para «atender el derecho de petición del señor Guillermo Andrés Buitrago Huertas».

2. Supersalud

Esta autoridad no presentó escrito de alegatos o consideraciones; sin embargo, se tendrán en cuenta los argumentos que expuso en el oficio del 21 de noviembre de 2024, mediante el cual negó su competencia para responder la petición.

Manifestó que, como entidad de carácter técnico, adscrita al Ministerio de Salud y Protección Social, le corresponde ejercer la inspección, vigilancia y control frente a los

actores del sistema general de seguridad social en salud, de conformidad con lo establecido en la Ley 100 de 1993, el artículo 121 de la Ley 1438 de 2011, el artículo 3 de la Ley 1949 de 2019 y el Decreto 1080 de 2021.

Debido a lo anterior, se encuentra facultada para realizar inspección, vigilancia y control sobre las actuaciones de las EPS, mas no para efectuar interpretaciones normativas.

Adicionalmente, señaló que, «sin perjuicio de lo anterior, se reitera lo indicado en la respuesta 20242200102385341 del 28/10/2024 [...], esto es, que las EPS no están en la obligación de contar con una plataforma para anexar soportes de la petición a radicar».

Finalmente, el 25 de febrero de 2025 esta autoridad allegó memorial mediante el cual expuso las razones por las cuales carecía de competencia para atender la solicitud del peticionario, con fundamento en argumentos similares a los planteados en el oficio del 21 de noviembre de 2024.

3. Guillermo Andrés Buitrago Huertas

Mediante oficio del 26 de enero de 2025, el señor Buitrago Huertas manifestó que complementaba los argumentos del conflicto de competencias administrativas que formuló ante esta Sala, en el sentido de que se tuviera en cuenta la respuesta emitida el 24 de enero de 2025 por la Supersalud.

En tal sentido, indicó que, el 25 de enero de 2025 la Supersalud reiteró la respuesta que fue emitida «[...] bajo el consecutivo 20242200102584851 del día 21/11/2024». Es decir, la entidad nuevamente volvió a declararse con falta de competencia para responder su petición.

4. Departamento Administrativo de la Función Pública

El 17 de febrero de 2025, esta autoridad presentó escrito de alegatos o consideraciones, en el que manifestó que carece de competencia para dar alcance al ámbito de aplicación de una ley estatutaria, como lo es la Ley 1712 de 2014.

Adujo que, frente al interrogante formulado por el peticionario, «[...] no puede responder este Departamento Administrativo, pues no participó de ninguna forma en la expedición o sanción de la Ley 1712 de 2014, mientras que en la reglamentación se atendió a lo dispuesto por el legislador», razón por la cual, en su criterio, «[...] se debe consultar y analizar la exposición de motivos de la citada ley a efectos de determinar o dilucidar las razones que tuvo el legislador para no incorporar de forma expresa a las EPS privadas en el ámbito de aplicación de la ley».

Por lo anterior, concluyó que «[...] no [le] corresponde a este Departamento Administrativo dar respuesta al peticionario sobre las razones que tuvo el legislador para no incorporar de manera expresa a las EPS privadas en el ámbito de aplicación de la ley 1712 de 2024».

IV. CONSIDERACIONES

1. Competencia de la Sala de Consulta y Servicio Civil en materia de conflictos de competencias administrativas

La Sala de Consulta y Servicio Civil tiene competencia para decidir el presente conflicto negativo, de conformidad con el numeral 10 del artículo 112 de la Ley 1437 de 2011, modificado el artículo 19 de la Ley 2080 de 2021⁶.

2. Términos legales

El procedimiento establecido en el artículo 39 de la Ley 1437 de 2011 prevé que, mientras se resuelve el conflicto de competencia, se suspenderán los términos de las actuaciones administrativas, los cuales comenzarán a correr a partir del día siguiente de la comunicación de esta decisión, y así se declarará en la parte resolutive⁷.

3. Aclaración previa

La función de definir la autoridad competente para adelantar o continuar un trámite administrativo se efectúa a partir del análisis de los supuestos fácticos y los documentos que forman parte del expediente. En este sentido, las eventuales alusiones que se hagan al caso concreto serán las necesarias para establecer las reglas de competencia.

Esta Sala no puede pronunciarse sobre los derechos que se reclaman ante las entidades estatales frente a las cuales se dirime el conflicto. Corresponderá a la autoridad que sea declarada competente la verificación de las situaciones de hecho y de derecho para decidir de fondo sobre el asunto de la referencia.

4. Síntesis del conflicto y problema jurídico

Se trata de un conflicto negativo de competencias administrativas, el cual surgió porque

⁶ La Sala en decisiones precedentes, de fecha 13 de marzo de 2024, con radicación núm. 11001-03-06-000-2024-00007-00; 20 de marzo de 2024, con radicación núm. 11001-03-06-000-2024-00036-00; y 3 de julio de 2024, con radicación núm. 11001-03-06-000-2024-00179-00 (entre otras reiteraciones) analizó los presupuestos legales que la habilitan para conocer de los conflictos de competencia: *i*) que una de las autoridades inmersas en el conflicto de competencia administrativa sea del orden nacional, o que, en todo caso, no estén sometidas a la jurisdicción de un solo tribunal administrativo; *ii*) que, simultáneamente, las autoridades concernidas nieguen o reclamen competencia para conocer de la actuación, y *iii*) que se trate de una actuación de naturaleza administrativa, particular y concreta. A partir de lo anterior, y al considerar que se encontraban reunidos dichos requisitos, concluyó que era competente para conocer del conflicto de competencia.

⁷ Este mandato es armónico con los artículos 6º de la Constitución Política y 137 de la Ley 1437 de 2011, por cuanto el ejercicio de funciones administrativas por autoridades carentes de competencia deviene en causal de anulación de las respectivas actuaciones y decisiones.

la Supersalud remitió la petición presentada por el señor Guillermo Andrés Buitrago Huertas al MINTIC, al considerar que le corresponde a esa entidad responderla porque guarda relación con la interpretación de una norma que regula la política de gobierno digital.

Por su parte, el MINTIC manifestó no tener competencia para conocer de la petición, por cuanto no se encuentra facultado legalmente para conceptuar, emitir juicios de valor respecto «a la aplicación de disposiciones jurídicas por parte de otras entidades públicas o sujetos obligados dentro de su ámbito de aplicación, mucho menos, frente al proceso de formación de aquellas disposiciones».

A su vez, el Departamento Administrativo de la Función Pública indicó que no le corresponde emitir respuesta al peticionario, por cuanto «[...] no participó de ninguna forma en la expedición o sanción de la Ley 1712 de 2014».

En este contexto, le corresponde a la Sala determinar cuál es la autoridad competente para conocer de la petición presentada por el señor Guillermo Andrés Buitrago Huertas, mediante la cual solicitó que se le «[...] indicar[a] porque las EPS privadas, no se encuentran dentro de las descripciones de los literales c y g de la ley [sic] 1712 del 2014 en el artículo 5 corregido por el artículo 1 del Decreto 1494 del 2015».

Para resolver el problema jurídico, la Sala se referirá a los siguientes temas:

- i) Finalidad y objeto del derecho fundamental de petición. Tramite que debe seguirse cuando una autoridad se declara sin competencia. Forma de iniciar y terminar una actuación administrativa. Reiteración.
- ii) El derecho de petición de consulta. Reiteración.
- iii) Funciones de la Superintendencia Nacional de Salud respecto del sistema de peticiones, quejas, reclamos y sugerencias en el sector salud.
- iv) Caso concreto.

5. Análisis de la normativa aplicable al conflicto planteado

5.1. Finalidad y objeto del derecho fundamental de petición. Tramite que debe seguirse cuando una autoridad se declara sin competencia. Forma de iniciar y terminar una actuación administrativa. Reiteración⁸.

El derecho fundamental de petición es una garantía constitucional de aplicación inmediata, tal como lo concibe y regula el artículo 23 de la Constitución Política, en armonía con el artículo 85 ibidem. Este derecho consiste en la facultad que toda persona tiene para presentar peticiones a las autoridades y obtener pronta y adecuada respuesta. Sus titulares son todas las personas (naturales o jurídicas, mayores o menores de edad,

⁸ Sala de Consulta y Servicio Civil, Decisión del 21 de noviembre de 2023, radicado núm. 11001-03-06-000-2023-00457-00. Decisión del 15 de octubre de 2024, radicado núm. 11001-03-06-000-2024-00553-00. Entre otras.

nacionales o extranjeras), y sus destinatarios son todas las autoridades públicas, aunque también pueden serlo algunas organizaciones privadas, para garantizar los derechos fundamentales.

El derecho fundamental de petición se encuentra desarrollado en el Título II de la Parte Primera de la Ley 1437 de 2011, Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, sustituido por la Ley (estatutaria) 1755 de 2015, emitida en cumplimiento de lo decidido por la Corte Constitucional en la sentencia C-818 del 1 de noviembre de 2011.

En relación con el objeto y las modalidades en las que puede ejercerse el derecho de petición, el artículo 13 de la Ley 1437 de 2011, subrogado por el artículo 1 de la Ley 1755, dispone:

Artículo 13. Objeto y modalidades del derecho de petición ante autoridades. Toda persona tiene derecho a presentar peticiones respetuosas a las autoridades, en los términos señalados en este código, por motivos de interés general o particular, y a obtener pronta resolución completa y de fondo sobre la misma.

Toda actuación que inicie cualquier persona ante las autoridades implica el ejercicio del derecho de petición consagrado en el artículo 23 de la Constitución Política, sin que sea necesario invocarlo. Mediante él, entre otras actuaciones, 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, requerir información, consultar, examinar y requerir copias de documentos, formular consultas, quejas, denuncias y reclamos e interponer recursos. [...]. [Se resalta].

El derecho de petición fue concebido como un instrumento expedito y eficaz, para que las personas puedan acudir, verbalmente o por escrito, ante la Administración o los particulares, según el caso, para solicitar el reconocimiento de un derecho; la resolución de una situación jurídica; la prestación de un servicio; el suministro de información; la consulta, examen u obtención de copias de documentos públicos; la formulación de consultas; la presentación de quejas, denuncias o reclamos, y la interposición de recursos, entre otros fines.

De acuerdo con lo anterior, la autoridad o el particular competente tiene la obligación de dar respuesta oportuna y de fondo a la petición, aun cuando esta no resulte positiva o favorable al destinatario.

En el mismo sentido, la Corte Constitucional ha establecido reglas clave para proteger el derecho fundamental de petición. Estas reglas destacan que: i) el derecho de petición es esencial para la democracia participativa y garantiza otros derechos como la información, participación política y libertad de expresión; ii) La autoridad debe responder de manera pronta, clara y precisa, resolviendo el fondo de la cuestión notificando al peticionario; iii) La respuesta no siempre implica aceptación de lo solicitado ni necesita ser escrita y; iv)

Este derecho se aplica principalmente a entidades estatales, pero también puede extenderse a organizaciones privadas según la Ley.⁹

Sobre la forma como deben presentarse las peticiones, la Ley 1437 de 2011, tal como fue modificada por la Ley 1755 de 2015, permite, -clara y expresamente-, que ellas se presenten en forma verbal o escrita y, en este último caso, tanto en soporte o formato tradicional (papel) como en mensajes de datos. A este respecto, el artículo 15 de la Ley 1437 de 2011 dispone, en lo pertinente:

Artículo 15. Presentación y radicación de peticiones. Las peticiones podrán presentarse verbalmente y deberá quedar constancia de la misma, o por escrito, y a través de cualquier medio idóneo para la comunicación o transferencia de datos. Los recursos se presentarán conforme a las normas especiales de este código.

[...]

Parágrafo 1º. En caso de que la petición sea enviada a través de cualquier medio idóneo para la comunicación o transferencia de datos, esta tendrá como datos de fecha y hora de radicación, así como el número y clase de documentos recibidos, los registrados en el medio por el cual se han recibido los documentos. [...]. [Se destaca].

Ahora bien, con respecto al plazo que tienen las autoridades para dar respuesta a las solicitudes formuladas en virtud del derecho de petición, vale la pena recordar que la ley no establece un término único, sino plazos diferenciales, en atención al objeto de la petición. Así, el artículo 14 de la Ley 1437 de 2011, tal como fue sustituido por el artículo 1 de la Ley 1755 de 2015, preceptúa:

Artículo 14. Términos para resolver las distintas modalidades de peticiones. Salvo norma legal especial y so pena de sanción disciplinaria, toda petición deberá resolverse dentro de los quince (15) días siguientes a su recepción. Estará sometida a término especial la resolución de las siguientes peticiones:

1. Las peticiones de documentos y de información deberán resolverse dentro de los diez (10) días siguientes a su recepción. Si en ese lapso no se ha dado respuesta al peticionario, se entenderá, para todos los efectos legales, que la respectiva solicitud ha sido aceptada y, por consiguiente, la administración ya no podrá negar la entrega de dichos documentos al peticionario, y como consecuencia las copias se entregarán dentro de los tres (3) días siguientes.

2. Las peticiones mediante las cuales se eleva una consulta a las autoridades en relación con las materias a su cargo deberán resolverse dentro de los treinta (30) días siguientes a su recepción.

Parágrafo. Cuando excepcionalmente no fuere posible resolver la petición en los plazos aquí señalados, la autoridad debe informar esta circunstancia al interesado, antes del vencimiento del término señalado en la ley expresando los motivos de la demora y

⁹ Corte Constitucional, Sentencia C-818 del 1º de noviembre de 2011, expedientes D- 8410 y AC D-8427.

señalando a la vez el plazo razonable en que se resolverá o dará respuesta, que no podrá exceder del doble del inicialmente previsto. [Resalta la Sala]

Igualmente, el artículo 4 de Ley 1437 de 2011 establece que las actuaciones administrativas pueden iniciarse por quienes ejercen el derecho de petición, ya sea en interés general o particular; por quienes obren en cumplimiento de una obligación o deber legal, o por las autoridades, de oficio.

Como lo ha señalado la doctrina¹⁰, cualquiera que sea la forma en que se inicie una actuación o procedimiento administrativo, esta debe concluir con la expedición de un acto administrativo definitivo, que responda de fondo la petición, defina el cumplimiento de la obligación o el deber legal, imponga una sanción, o termine, de otra forma, la actuación que se haya iniciado de oficio.

5.2. El derecho de petición de consulta. Reiteración¹¹

La petición en la modalidad de consulta ha sido interpretada por la jurisprudencia del Consejo de Estado y de la Corte Constitucional, fijando para esta clase de peticiones y de los conceptos que se emiten en respuesta, los siguientes elementos estructurales:

a) En relación con el derecho de petición de consulta la Sala ha destacado las particularidades siguientes:

- i) El derecho de petición de consulta es un derecho fundamental de naturaleza pública, esto es, otorgado a cualquier persona;
- ii) No implica un interés específico y directo del solicitante o, al menos, tal interés no tiene que ser explicitado, y produce como resultado una opinión, un parecer o una orientación no vinculante de la administración.
- iii) Busca que las autoridades adopten ciertas medidas, decisiones o actuaciones de interés común o bienestar general, como, por ejemplo, reglamentar una ley, y
- iv) Su finalidad es buscar orientación, ilustración e información acerca de la manera cómo actúa la administración. No puede tener como finalidad una decisión concreta sobre derechos particulares, ni tampoco la protección de derechos colectivos o la adopción de un acto administrativo de carácter general.

¹⁰ ARBOLEDA Perdomo, Enrique José, Comentarios al nuevo Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, cuarta reimpresión, marzo de 2013, Bogotá, p. 17 y 18.

¹¹ Sala de Consulta y Servicio Civil, Decisión del 21 de noviembre de 2023, radicado núm. 11001-03-06-000-2023-00457-00. Decisión del 15 de octubre de 2024, radicado núm. 11001-03-06-000-2024-00553-00. Entre otras.

b) En relación con los conceptos:

i) Su finalidad es la de orientar, ilustrar e informar a los particulares sobre la forma de actuar de la administración, para facilitar el ejercicio de sus derechos o el cumplimiento de sus obligaciones.

ii) En esa medida, los conceptos emitidos como respuesta al derecho de petición en modalidad de consulta no son de obligatorio cumplimiento o ejecución, como lo dispone expresamente el artículo 28 del CPACA sustituido por el artículo 1º de la Ley 1755 de 2015. Por esta razón, no generan responsabilidad alguna para los servidores públicos que los hayan emitido, en cuanto al sentido y a la fundamentación del concepto, aunque sí podrían generarla en cuanto a las verdaderas motivaciones de quien profiere la opinión, o al grado de diligencia que se haya empleado para emitir la consulta.

iii) La competencia de las autoridades está limitada a conceptuar en relación con las materias a su cargo, por lo que carecen de facultad para hacerlo en relación con otros temas.

De otro lado, debe recordarse que el artículo 21 del CPACA, sustituido por el artículo 1º de la Ley 1755 de 2015, dispone que, si la autoridad a quien se dirige la petición no es la competente, informará de inmediato al interesado y remitirá la petición a la que considere competente, con copia al peticionario.

Esta norma debe complementarse con el artículo 39 ibidem, en el sentido de que, si la autoridad a la cual se hace la remisión se considera también incompetente, deberá enviar inmediatamente el asunto a la Sala (o al tribunal administrativo que corresponda, según el caso), para que dirima el conflicto de competencias.

En conclusión, las normas del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo que se han citado, tal como fueron sustituidas por la Ley (estatutaria) 1755 de 2015, establecen, a juicio de la Sala, una competencia general de las autoridades (entendidas estas como las define el inciso primero del artículo 2º del CPACA), para responder las consultas que les formulen los ciudadanos (particulares o servidores públicos) en relación con los asuntos que se relacionen directamente con sus fines y sus funciones.

5.3. Funciones de la Superintendencia Nacional de Salud respecto del sistema de peticiones, quejas, reclamos y sugerencias en el sector salud

Mediante el Decreto 1080 de 2021, se modifica la estructura de la Superintendencia Nacional de Salud, y se define como una entidad de carácter técnico adscrita al Ministerio de Salud y Protección Social, con personería jurídica, autonomía administrativa y patrimonio independiente¹².

¹² Artículo 1º.

A su vez, el artículo 3° del citado decreto dispone que corresponde a la Superintendencia Nacional de Salud ejercer la inspección, vigilancia y control de los actores del sistema general de seguridad social en salud, de la siguiente manera:

Artículo 3. **Ámbito de inspección, vigilancia y control.** La Superintendencia Nacional de Salud, tiene a su cargo el Sistema Integrado de Inspección, Vigilancia y Control del Sistema General de Seguridad Social y le corresponde ejercer inspección, vigilancia y control respecto de los actores del Sistema General de Seguridad Social en Salud enunciados, entre otros, en los artículos 155 de la Ley 100 de 1993, 121 y 130A de la Ley 1438 de 2011 y 2 de la Ley 1966 de 2019.

El referido artículo 3°, remite al artículo 121 de la Ley 1438 de 2011¹³, dentro del cual se encuentran relacionados los sujetos, actividades y recursos que son inspeccionados, vigilados y controlados por la Superintendencia Nacional de Salud, a saber:

Serán sujetos de inspección, vigilancia y control integral de la Superintendencia Nacional de Salud:

121.1 Las Entidades Promotoras de Salud del Régimen Contributivo y Subsidiado, las Empresas Solidarias, las Asociaciones Mutuales en sus actividades de Salud, las Cajas de Compensación Familiar en sus actividades de salud, las actividades de salud que realizan las aseguradoras, las Entidades que administren planes adicionales de salud, las entidades obligadas a compensar, las entidades adaptadas de Salud, las administradoras de riesgos profesionales en sus actividades de salud. Las entidades pertenecientes al régimen de excepción de salud y las universidades en sus actividades de salud, sin perjuicio de las competencias de la Superintendencia de Subsidio Familiar.

[...]

121.3 Los prestadores de servicios de salud públicos, privados o mixtos. [...]. [Resalta la Sala].

El artículo 19 del Decreto 1080 de 2021, dispone que son funciones de la Superintendencia Nacional de Salud, a través del Despacho del Superintendente Delegado para la Protección al Usuario, entre otras, las siguientes:

[...]

7. Ejercer la inspección y vigilancia sobre los sujetos vigilados en relación con el cumplimiento oportuno, suficiente y con calidad de los instructivos de atención de peticiones, quejas y reclamos y/o denuncias.

[...]

10. Mantener estadísticas y realizar análisis y monitoreo sobre el comportamiento y la gestión de las peticiones, quejas, reclamos y/o denuncias de los usuarios del Sistema

¹³ Ley 1438 de 2011 (enero 19) «Por medio de la cual se reforma el Sistema General de Seguridad Social en Salud y se dictan otras disposiciones».

General de Seguridad Social en Salud, incluidas las poblaciones de especial protección, para solicitar acciones de mejora en la prestación del servicio.

En consonancia con lo anterior, el artículo 19 *ibidem* establece que una de las funciones de la Dirección de Inspección y Vigilancia para la Protección al Usuario de la Supersalud consiste en «[r]ealizar actividades de inspección y vigilancia sobre los sujetos vigilados sobre el cumplimiento oportuno, suficiente y con calidad de los instructivos de atención de peticiones, quejas y reclamos y/o denuncias».

Por su lado, el Decreto 780 de 2016¹⁴ define el sistema único de habilitación de prestadores de servicio de salud como el conjunto de normas, requisitos y procedimientos mediante los cuales se establece, registra, verifica y controla el cumplimiento de las condiciones básicas de capacidad tecnológica, científica, técnico-administrativa, de suficiencia patrimonial y financiera indispensables para la entrada y permanencia en el sistema.

Dentro de los criterios y estándares para el cumplimiento de las condiciones de autorización, habilitación y permanencia de las entidades responsables de operar el aseguramiento en salud, se encuentra el sistema de peticiones, quejas, reclamos, sugerencias, denuncias y tutelas, reglamentado actualmente en la Resolución 497 de 2021¹⁵.

Precisamente, el artículo 3 de la Resolución 497 de 2021 establece lo siguiente:

Artículo 3. Criterios y estándares para el cumplimiento de las condiciones de autorización, habilitación y permanencia: Las entidades responsables de la operación del aseguramiento en salud deberán demostrar su capacidad técnico-administrativa, tecnológica y científica, **a través del cumplimiento permanente de los criterios y estándares definidos en el Manual que hace parte integral de la presente resolución, los cuales se encuentran organizados en los siguientes grupos:**

Gobierno organizacional

Sistema de gestión de riesgos

Afiliación, novedades y libre elección en el SGSSS

Reconocimiento de prestaciones económicas

Atención al usuario

Sistema de peticiones, quejas, reclamos, sugerencias, denuncias y tutelas

Fortalecimiento de la cultura de la seguridad social

Garantía de la prestación de los servicios de salud

Gestión de la salud pública

Contratación y pago de tecnologías en salud,

Gestión del talento humano

Tecnologías de información.

¹⁴ «Decreto Único Reglamentario del Sector Salud y Protección Social».

¹⁵ «Por la cual se reglamentan los criterios y estándares para el cumplimiento de las condiciones de autorización, habilitación y permanencia de las entidades responsables de operar el aseguramiento en salud».

[...]. [Negrillas por fuera del texto original]

De conformidad con lo previsto en el artículo 2.5.2.3.5.1. del Decreto 780 de 2016¹⁶, la Supersalud le corresponde realizar seguimiento a las condiciones de habilitación y permanencia de las entidades prestadoras de salud. Igualmente, imponer las sanciones a que hubiere lugar.

El artículo 130 de la Ley 1438 de 2011, establece las conductas¹⁷ frente a las cuales la Superintendencia Nacional de Salud, puede imponer sanciones, por infracciones relacionadas con la prestación del servicio a la salud, la vulneración del derecho a la salud o conexos, la violación de la normativa vigente, la omisión de información, cobertura, oportunidad y pertinencia, entre otros.

A su vez, el artículo 2° del Decreto 682 de 2018 facultó a la Superintendencia Nacional de Salud para impartir «[...] **las instrucciones** sobre el Sistema de Gestión de Riesgos de las EPS, **el sistema de peticiones, quejas, reclamos, solicitudes y denuncias**, y la rendición de cuentas de las EPS». [Negrillas de la Sala]

En atención a los mandatos legales antes referidos, la Supersalud ha expedido circulares por medio de las cuales imparte instrucciones que deben seguir los prestadores de salud con el fin de garantizar el derecho de petición en el sistema general de seguridad social

¹⁶ «ARTÍCULO 2.5.2.3.5.1. De la competencia de la Superintendencia Nacional de Salud. La Superintendencia Nacional de Salud, en el marco de las competencias establecidas en las Leyes 1122 de 2007, 1438 de 2011 y el Decreto 2462 de 2013, es la **entidad encargada de realizar seguimiento a las condiciones de habilitación y permanencia de las entidades de que trata el presente Capítulo.**

En ejercicio de esta competencia, la Superintendencia Nacional de Salud, evaluará la gravedad del incumplimiento y aplicará a las entidades mencionadas, **amonestación escrita, multa o revocatoria de la autorización de funcionamiento**, de conformidad con la graduación de las sanciones establecidas en la reglamentación vigente sobre la materia.» [Se destaca].

¹⁷ «130.1 Violar la Ley 1098 de 2006 en lo relativo a la prestación de servicios de salud.

130.2 Aplicar preexistencias a los afiliados por parte de la Entidad Promotora de Salud.

130.3 Impedir u obstaculizar la atención inicial de urgencias.

130.4 Poner en riesgo la vida de las personas de especial protección constitucional.

130.5 No realizar las actividades en salud derivadas de enfermedad general, maternidad, accidentes de trabajo, enfermedad profesional, accidentes de tránsito y eventos catastróficos.

130.6 Impedir o atentar en cualquier forma contra el derecho a la afiliación y selección de organismos e instituciones del Sistema de Seguridad Social Integral, por parte del empleador y, en general, por cualquier persona natural o jurídica.

130.7 **Incumplir las instrucciones y órdenes impartidas por la Superintendencia, así como por la violación de la normatividad vigente sobre la prestación del servicio público de salud y el Sistema General de Seguridad (Sic) Social en Salud.**

130.8 Incumplir con las normas de afiliación por parte de los empleadores, contratistas, entidades que realizan afiliaciones colectivas o trabajadores independientes.

130.9 Incumplir la Ley 972 de 2005.

130.10 Efectuar por un mismo servicio o prestación un doble. [Se destaca]

en salud. En efecto, mediante la Circular Externa 047 de 2007 se precisó que la atención al usuario constituye un pilar fundamental del acceso a la salud y en ella convergen la protección constitucional y legal de los derechos fundamentales de petición y a la salud.

Posteriormente, a través de la Circular Externa 008 de 2018 se definieron los conceptos de petición, queja y reclamo en el sector salud, y los términos para resolverse. En esa oportunidad, se instruyó a las Empresas de Planes de Beneficios -EAPB- «[...] establecer un sistema de recepción y administración de las peticiones, quejas y reclamos – PQR- que logre superar las barreras administrativas que, eventualmente, dilatan o niegan el acceso a los servicios de salud o afectan la calidad de su prestación».

Mediante la Circular Externa 017 de 2020, la Supersalud impartió instrucciones para el reporte de información relacionada con la atención en salud, peticiones, quejas, reclamos, denuncias y procesos judiciales. Por medio de la Circular Externa 202315100000010-5 DE 2023 se modificaron los términos para resolver los reclamos en salud, así como las condiciones técnicas contenidas en los anexos.

6. El caso concreto

Conforme a los elementos fácticos y jurídicos que circunscriben el presente caso, la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado encuentra que la Superintendencia Nacional de Salud es la autoridad competente para conocer de la petición elevada por el señor Guillermo Andrés Buitrago Huertas, el 16 de noviembre de 2024, por las razones que a continuación se exponen:

1. El artículo 2° del Decreto 682 de 2018 facultó a la Superintendencia Nacional de Salud para impartir «[...] instrucciones sobre el Sistema de Gestión de Riesgos de las EPS, el sistema de peticiones, quejas, reclamos, solicitudes y denuncias, y la rendición de cuentas de las EPS».
2. La Supersalud es la encargada de realizar seguimiento a las condiciones de habilitación y permanencia de las entidades prestadoras de salud, quien podrá imponer las sanciones que estime pertinentes, en virtud de lo previsto en el artículo 2.5.2.3.5.1. del Decreto 780 de 2016.
3. Uno de los criterios y estándares para el cumplimiento de las condiciones de autorización, habilitación y permanencia de las entidades responsables de operar el aseguramiento en salud, es el sistema de peticiones, quejas, reclamos, sugerencias, denuncias y tutelas, de conformidad con lo dispuesto en la Resolución núm. 497 de 2021.
4. El artículo 130 de la Ley 1438 de 2011, establece las conductas por las cuáles la Superintendencia Nacional de Salud puede imponer sanciones, dentro de estas se encuentra la infracción relacionada con «[i]ncumplir las instrucciones y órdenes impartidas por la Superintendencia, así como por la violación de la normatividad vigente

sobre la prestación del servicio público de salud y el Sistema General de Seguridad (Sic) Social en Salud».

5. El artículo 121 de la Ley 1438 de 2011, establece que serán sujetos de inspección, vigilancia y control por parte de la Superintendencia Nacional de Salud los prestadores de servicios de salud públicos, privados o mixtos, entre otros.

6. El 28 de octubre de 2024, la Supersalud le informó al señor Guillermo Andrés Buitrago Huertas que las entidades privadas, como las EPS, no se encuentran obligadas a tener en su plataforma de peticiones, quejas y reclamos (PQR) la opción de cargue de archivos o documentos, por cuanto esa obligación radica únicamente en las entidades públicas, que cumplan con el carácter de autoridad. Posteriormente, El 16 de noviembre de 2024, el referido ciudadano presentó una petición con el fin de que se le aclarará la información previamente suministrada por la Supersalud, en los siguientes términos:

Se solicita respetuosamente a la SUPERSALUD indicar porque (sic) las EPS privadas, no se encuentran dentro de las descripciones de los literales c y g de la ley 1712 del 2014 en el artículo 5 corregido por el artículo 1 del Decreto 1494 del 2015, toda vez que:

- Las EPS administran recursos públicos del sistema de salud y parafiscales. Providencia del Consejo de Estado, Sección Primera, expediente 385 de 2014. Recuperado de <https://normograma.supersalud.gov.co/compilacion/docs/11001-03-24-000-2008-00385-00.htm>
- Las EPS presta el servicio público de la Salud. Ley 1751 del 2015 (art 2)

En caso de indicar que la NUEVA EPS, se encuentra dentro de los literales c y g, favor obligar a que la misma tenga en su aplicativo de PQRSD la opción de anexar archivos.

Como se puede apreciar, la petición objeto de este estudio guarda relación: i) con la interpretación legal del artículo 5 de la Ley 1712 de 2014, corregido por el artículo 1° del Decreto Ley 1494 de 2015, respecto de las EPS privadas; y ii) con que se obligue a la Nueva EPS cumplir lo previsto en la referida disposición.

Por la naturaleza principal del derecho de petición, esto es, una pregunta general con el fin de que se ejerza la función de control, inspección y vigilancia sobre las EPS privadas, especialmente, respecto de la Nueva EPS, la Sala considera que le corresponde a la Supersalud responder la solicitud del peticionario, ya que, se encuentra directamente relacionada con la calidad de la prestación del servicio de una entidad promotora de salud.

Tan cierto es lo anterior, que fue la misma Supersalud la que, mediante oficio del 28 de octubre de 2024, le informó al señor Guillermo Andrés Buitrago Huertas que las EPS privadas no se encuentran obligadas a tener en su plataforma de peticiones, quejas y reclamos (PQR) la opción de cargue de archivos o documentos. Al respecto, la referida entidad señaló:

[N]o se obliga a las entidades privadas como las EPS a tener en su plataforma de PQR la opción de cargue de archivos, es muy claro y se menciona únicamente a los sujetos que son obligados (entidades públicas), que cumplan con el carácter de autoridad, por lo tanto, la entidad a la que usted hace referencia no está en la obligación de tener en su plataforma esta opción, sujetos obligados bajo **resolución 1519 de 2020 anexo 2 numeral 2.4.3:**

[...]

Por consiguiente, una vez revisado lo establecido en la Circular 008 de 2018 en su Título 7 numeral 3.2 literal b [...].

En el mismo, no se especifica que sea obligación que en la plataforma de la EPS deba tener la opción para anexar soportes a la petición a radicar.

Así mismo en la Circular 2023151000000010-5, en el Capítulo 2 Numeral 3.3 tampoco se evidencia que las entidades deban contar con una herramienta para adjuntar anexos, a las solicitudes, quejas o reclamos que estén radicando en ella.

De ahí que se considera que existe una estrecha relación entre el objeto de la petición presentada por el señor Buitrago Huertas y las funciones legalmente atribuidas a la Supersalud, motivo por el cual resulta pertinente aplicar la regla de competencia contenida en el artículo 14 del CPACA, numeral 2º, que prevé que las autoridades deben absolver las peticiones de consultas en relación con las materias a su cargo.

En consecuencia, dicha entidad es la llamada a avocar conocimiento y dar respuesta a la solicitud de consulta sobre la cual versa este conflicto, la cual, según se explicó en la parte considerativa, y de acuerdo con el artículo 14 del CPACA, numeral 2º, deberá ser resuelta en un término de 30 días.

En mérito de todo lo expuesto, la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado,

RESUELVE:

PRIMERO. DECLARAR COMPETENTE a la Superintendencia Nacional de Salud para conocer de la petición elevada por el señor Guillermo Andrés Buitrago Huertas, el 16 de noviembre de 2024, por las razones expuestas en la parte motiva de esta decisión.

SEGUNDO. REMITIR el expediente a la Superintendencia Nacional de Salud, para los efectos del numeral anterior.

TERCERO. COMUNICAR la presente decisión a la Supersalud, al MINTIC, al señor Guillermo Andrés Buitrago Huertas y al Departamento Administrativo de la Función Público.

CUARTO. ADVERTIR que contra la presente decisión no procede recurso alguno, como lo dispone expresamente el inciso tercero del artículo 39 de la Ley 1437 de 2011.

QUINTO. ADVERTIR que los términos legales se reanudarán o empezarán a correr a partir del día siguiente a aquel en que se comuniquen la presente decisión.

La anterior decisión se estudió y aprobó en la sesión de la fecha.

Comuníquese y cúmplase

MARÍA DEL PILAR BAHAMÓN FALLA
Presidenta de la Sala

ANA MARÍA CHARRY GAITÁN
Consejera de Estado

JUAN MANUEL LAVERDE ALVAREZ
Consejero de Estado

JOHN JAIRO MORALES ALZATE
Consejero de Estado

REINA CAROLINA SOLÓRZANO HERNÁNDEZ
Secretaria de la Sala

CONSTANCIA: La presente decisión fue firmada electrónicamente por la Sala en la plataforma del Consejo de Estado denominada SAMAI. En consecuencia, se garantiza la autenticidad, integridad, conservación y posterior consulta, de conformidad con el artículo 186 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (Ley 1437 de 2011), modificado por el artículo 46 de la Ley 2080 de 2021.