



# ADRES



## **Acción de tutela contra la ADRES:** *¿Cuándo procede?*

Guía práctica para **conocer cuándo y cómo utilizar la acción de tutela contra la ADRES** en defensa de los derechos en salud.

**Autores:** Administradora de los Recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud y Avance Jurídico Casa Editorial S.A.S.

**Félix León Martínez Martín**

Director General

**Marcos Jaher Parra Oviedo**

Jefe de la Oficina Asesora Jurídica

**Juan Pablo Galvis Parra**

Abogado de la Oficina Asesora Jurídica

**Julio Eduardo Rodríguez Alvarado**

Coordinador Grupo de Acciones Constitucionales y Tutelas

**Claudia Patricia Forero Ramirez**

Abogada Contratista de la Oficina Asesora Jurídica

**Víctor José Hernández Tobar**

Contratista de la Oficina Asesora Jurídica

**Sandra Paola Benitez León**

Contratista de la Oficina Asesora Jurídica

**Diseño y diagramación:**

Avance Jurídico Casa Editorial S.A.S.

Obra de distribución gratuita

El presente texto se puede reproducir, fotocopiar o replicar, total o parcialmente, citando la fuente.

**2024**

© **ADRES - Administradora de los Recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud**

Av. El Dorado #No. 69-76, torre 1, piso 16

Código Postal 111071, Bogotá, D.C.

<https://www.adres.gov.co/>

Facebook: @AdresCol

X: @AdresCol

YouTube: @AdresColombia

**Bogotá, D.C., 2024.**



# Contenido

---

<b>1. INTRODUCCIÓN: Propósito de esta guía . . . . .</b>	<b>4</b>
¿Tiene un derecho insatisfecho en materia de salud y cree que la ADRES es la entidad encargada de resolverlo? . . . . .	5
<b>2. RUTA: Escenarios para interponer una tutela contra la ADRES para ciudadanos con un derecho insatisfecho. . . . .</b>	<b>6</b>
<b>3. ESTUDIEMOS: Conceptos clave sobre la materia . . . . .</b>	<b>9</b>
¿Qué es el Sistema de Seguridad Social Integral? . . . . .	10
¿Qué es el Sistema General de Seguridad Social en Salud (SGSSS)? . . . . .	10
¿Qué es la ADRES? . . . . .	11
¿Cuáles son las funciones de la ADRES? . . . . .	11
¿Qué recursos administra la ADRES? . . . . .	12
¿Qué fue el FOSYGA - Fondo de Solidaridad y Garantía? . . . . .	13
¿Qué relación existe entre el FOSYGA y la ADRES en el Sistema de Salud Colombiano? . . . . .	13
¿Qué es una Entidad Promotora de Salud (EPS)? . . . . .	14
¿Qué funciones tienen asignadas las Entidades Promotoras de Salud (EPS)? . . . . .	14
¿Qué se entiende por movilidad de EPS? . . . . .	14
¿Qué es el Registro Único de Afiliados (RUAF)? . . . . .	15
¿Quién administra el Registro Único de Afiliados (RUAF)? . . . . .	15
¿Qué es la Base de Datos Única de Afiliados (BDUA)? . . . . .	15
¿Qué es la VUD? . . . . .	16

¿Qué son los derechos fundamentales? . . . . .	17
¿Qué es el derecho a la salud? . . . . .	18
¿En qué consiste la afiliación al Sistema de Seguridad Social en Salud?. . .	19
¿Qué es el derecho a la libre escogencia? . . . . .	19
¿Qué es el traslado dentro del Sistema de Seguridad Social en Salud? . .	19
¿Qué es la acción de tutela?. . . . .	20
¿Es la acción de tutela el mecanismo idóneo para la protección de los derechos fundamentales?. . . . .	20
¿Cuándo procede la acción de tutela? . . . . .	21
¿Cuándo no procede la acción de tutela? . . . . .	22
¿Quién puede interponer la acción de tutela? . . . . .	22
¿Contra quién se dirige la acción de tutela? . . . . .	23
¿Qué es legitimación en la causa por pasiva? . . . . .	23
¿Qué requisitos debe cumplir para interponer una acción de tutela? . . .	24
¿Procede la acción de tutela contra actos administrativos? . . . . .	25

### **3. PRECISEMOS: Escenarios de vinculación de La ADRES en acciones de tutela. . . . .26**

¿Cuándo NO debe vincularse a la Administradora de los Recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud (ADRES) en las acciones de tutela?. . . . .	27
¿Cuándo SI debe vincularse a la Administradora de los Recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud (ADRES) en las acciones de tutela? . . . . .	32

# 1. INTRODUCCIÓN:

## Propósito de esta guía

---

Con la finalidad de proporcionar información relevante de la **Administradora de los Recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud (ADRES)**, se ha documentado esta guía como una herramienta de fácil acceso y consulta para el público interesado.

Cada vez más, los ciudadanos encuentran en la acción de tutela un mecanismo idóneo para la salvaguarda de sus derechos fundamentales; **sin embargo, la falta de claridad en los roles y funciones de los distintos actores del sistema de seguridad social compromete la celeridad, eficiencia y eficacia de la misma, así como la gestión de los recursos públicos a su cargo.**

**Profundice en la guía y descubra todo su valor.**

## ¿Tiene un derecho insatisfecho en materia de salud y cree que la ADRES es la entidad encargada de resolverlo?

### iPrimero intente con la Ventanilla Unica Digital VUD!

Antes de presentar una tutela, use este canal para resolver su situación.

01.

#### ¿Como acceder a la VUD:



- Ingrese a <https://www.adres.gov.co/VUD>
- Seleccione el trámite que necesita.
- Complete la solicitud con los documentos requeridos.

02.

#### Beneficios de la VUD



- Respuestas claras y con respaldo oficial.
- Sin necesidad de procesos legales adicionales.

03.

#### ¿Por qué es importante intentarlo primero?



- Evite demoras innecesarias.
- Aumente las posibilidades de resolver su situación sin acudir a un juez.
- La tutela se usa cuando no hay alternativas disponibles.

04.

#### ¿Qué pasa si no recibe solución?



- Si la VUD no logra resolver su situación, puede considerar otros pasos legales, pero la VUD es el primer camino para que la ADRES pueda actuar frente a su caso.

05.



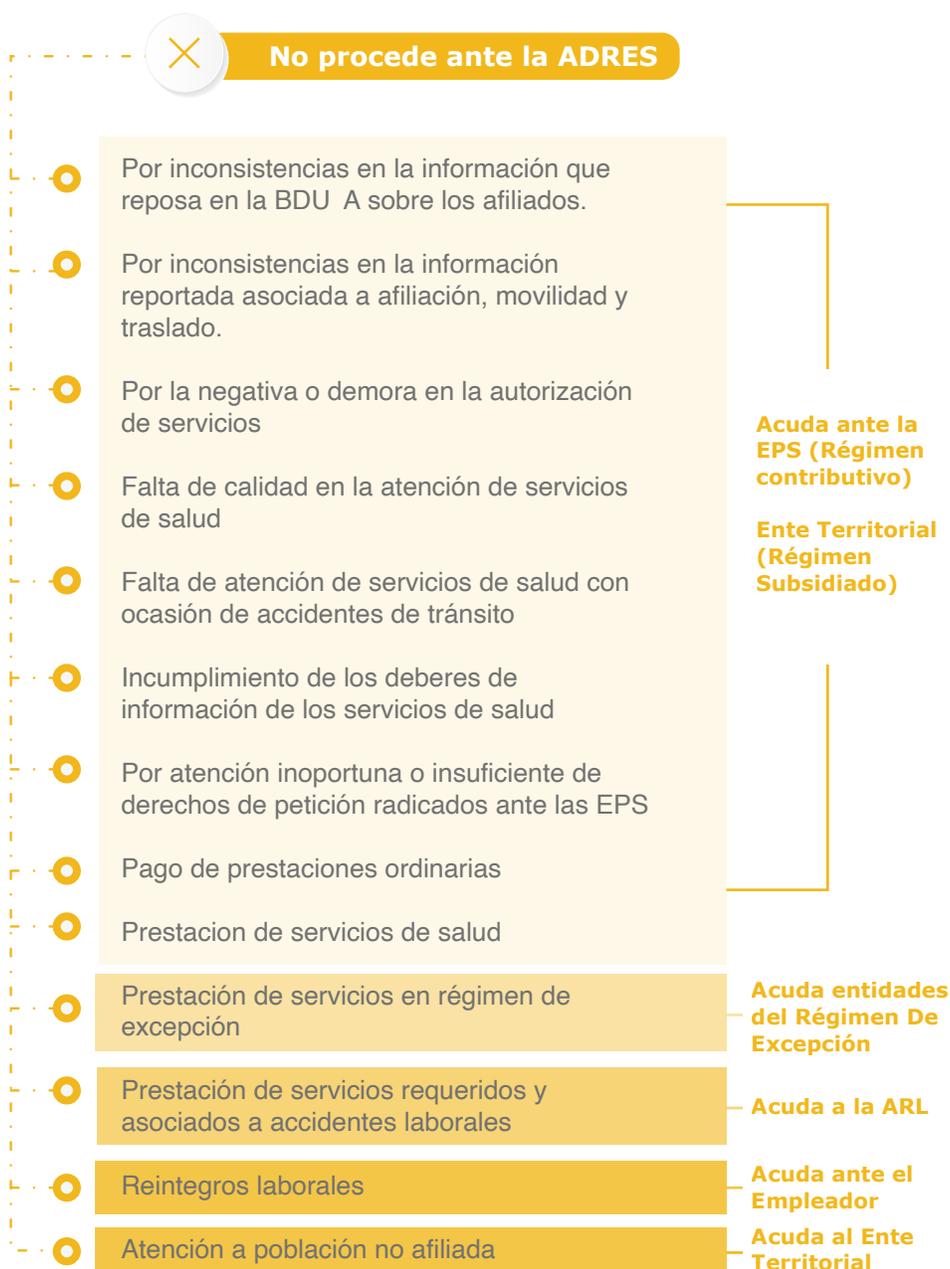
#### A pesar de lo anterior ¿Aún Considera necesario acudir a una instancia judicial? Recuerde que la acción de tutela podría presentarse en los siguientes casos:

- Reconocimiento y pago de indemnizaciones y auxilios de víctimas de eventos catastróficos y terroristas y de accidentes de tránsito a sus beneficiarios cuando no tiene la cobertura del SOAT.
- Devolución de aporte s pagados directamente a la ADRES cuando la EPS ya solicitó la devolución.
- Reconocimiento de prestaciones económicas a afiliados a los regímenes especial y/o de excepción siempre que se trate de personas con ingresos adicionales.
- Aplicación indebida por parte de la ADRES de normas que le regulan
- Cuando se afecta el debido proceso de un ciudadano en un proceso adelantado por la ADRES

## 2. RUTA

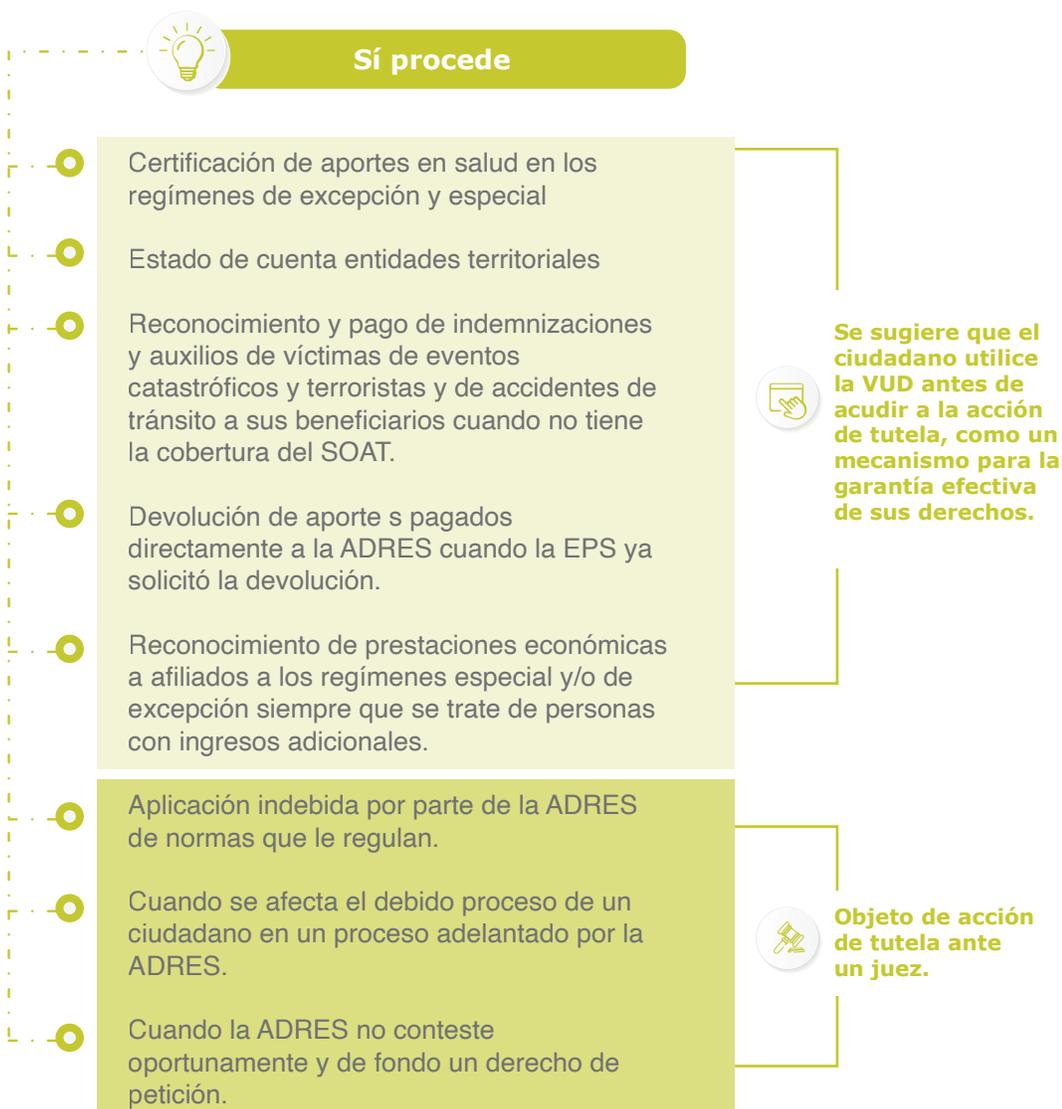
### Escenarios para interponer una tutela contra la ADRES para ciudadanos con un derecho insatisfecho

Si desea interponer una tutela contra la ADRES, tenga en cuenta que, si su problema se relaciona con alguna de las siguientes causas, **deberá acudir a otra entidad del sistema de seguridad social en salud.**



## Antes de interponer una tutela, considere primero utilizar la Ventanilla Única Digital (VUD)\*

Se sugiere que utilice la VUD como primer paso, ya que puede ser suficiente para resolver su situación de manera más ágil. A continuación, le presentamos las principales causas por las cuales podría proceder con una tutela:



**A continuación encuentra el paso a paso para entender la ruta completa**

Habitante del territorio colombiano con derecho insatisfecho

¿Teniendo en cuenta los escenarios ante los que sí procede contra la ADRES, conoce que requisitos tiene para que atienda su solicitud?



**Si**, los conozco



Quiero gestionarlo acudiendo a un juez

Procedo a radicar una acción de tutela



Quiero radicarlo sin acudir a un juez

Realizo los trámites por VUD



**No**, los desconozco



Voy a la VUD - Ventanilla Única Digital para conocer los requisitos

### 3. ESTUDIEMOS:

Conceptos clave sobre la materia

---

#### ¿Qué debería tener en cuenta en esta guía?

Cada respuesta está respaldada por un fundamento normativo, por lo que hemos organizado la información en categorías para facilitar su comprensión.



**Fundamento Normativo**



**Concordancia**



**Jurisprudencia**



**Doctrina**

## ¿Qué es el Sistema de Seguridad Social Integral?

Es el conjunto armónico de entidades públicas y privadas, normas y procedimientos para pensiones, salud, riesgos profesionales y servicios sociales complementarios, dispuestos en Colombia para la seguridad social de sus habitantes.



### Fundamento Normativo Externo

Ley 100 de 1993, art. 8

## ¿Qué es el Sistema General de Seguridad Social en Salud (SGSSS)?

Es el conjunto de instituciones, normas y procedimientos que tienen como función esencial velar porque los habitantes del territorio nacional obtengan aseguramiento de sus riesgos en salud, acceso equitativo a un paquete mínimo de servicios de salud de calidad y beneficios de la promoción y protección de la salud pública. En el desarrollo de este servicio público deberán adelantarse actividades de fomento de la salud, prevención, tratamiento y rehabilitación de la enfermedad.

Forman parte del Sistema General de Seguridad Social en Salud todas las personas y entidades públicas, privadas o de cualquier naturaleza que adelanten actividades de aseguramiento de riesgos de salud, prestación de servicios de salud y promoción y protección de la salud pública bajo cualquier modalidad, como también, en lo pertinente, entidades de otros sectores que realizan procesos y actividades similares a las descritas o conexas con estas, como son, entre otras, la promoción y protección de los riesgos derivados del trabajo y el medio ambiente, la formación del recurso humano para el sector, la investigación en salud y políticas de salud, y la vigilancia y el control sobre la importación, comercialización, producción y distribución de insumos y tecnología para el sector.



### Fundamento Normativo Externo

Decreto 1152 de 1999 Presidencia de la República, art. 1



### Concordancia

Ley 100 de 1993, art. 152

## ¿Qué es la ADRES?

La **Administradora de los Recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud (ADRES)** a partir del 1 de agosto de 2017, es la entidad adscrita al Ministerio de Salud y Protección Social, que cuenta con personería jurídica, autonomía administrativa y financiera, y patrimonio independiente, que tiene a su cargo la administración de los recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud.



### Fundamento Normativo Externo

Ley 1753 de 2015, art. 66



### Concordancia

Decreto 780 de 2016 MSPS, art. 2.6.4.1.2, adicionado por Decreto 2265 de 2017

## ¿Cuáles son las funciones de la ADRES?

Son funciones de la ADRES administrar los recursos del sistema de salud, incluyendo el reconocimiento y pago de las Unidades de Pago por Capitación (UPC) y demás recursos del aseguramiento obligatorio en salud.

Igualmente, está a cargo de la ADRES la gestión de los pagos y giros directos a los prestadores de servicios de salud y proveedores de tecnologías de salud, conforme a la autorización de los beneficiarios, optimizando el flujo de recursos en el sistema.

La ADRES también tiene a su cargo la verificación de pagos para asegurar la eficiencia y transparencia en el uso de fondos, así como la administración de información y otros mecanismos dispuestos por el sistema.

Finalmente, es responsabilidad de la entidad estructurar el presupuesto en salud, priorizando el aseguramiento y manteniendo una contabilidad unificada, salvo para los recursos de las entidades territoriales.



### Fundamento Normativo Externo

Ley 1753 de 2015, art. 66



### Concordancia

Decreto 780 de 2016 MSPS, art. 2.6.4.1.3 adicionado por Decreto 2265 de 2017

## ¿Qué recursos administra la ADRES?

- Los recursos del Sistema General de Participaciones en Salud del componente de subsidios a la demanda.
- Los recursos del Sistema General de Participaciones que financian el FONSAET -Fondo de Salvamento y Garantías para el Sector Salud.
- Los recursos de juegos de suerte y azar administrados por COLJUEGOS, destinados al aseguramiento.
- Las cotizaciones de afiliados al SGSSS recaudadas por las EPS, incluyendo los regímenes especiales y de excepción.
- Los recursos destinados por las Cajas de Compensación Familiar para financiar el régimen de subsidios de salud.
- Los recursos del Presupuesto General de la Nación asignados para cobertura universal y unificación de planes de beneficios.
- Los recursos del IVA definidos en la Ley 1393 de 2010.
- Los recursos del FONSAT- Fondo del Seguro Obligatorio de Accidentes de Tránsito.
- Los recursos equivalentes al 50% de la prima anual del SOAT, cobrados como contribución adicional.
- Los recursos recaudados por INDUMIL como impuesto social a armas, municiones y explosivos, así como lo recaudado por las multas impuestas según la Ley 1335 de 2009, aplicadas por incumplir las especificaciones de empaquetado y etiquetado de productos de tabaco, así como por violar las normas sobre publicidad y promoción del tabaco y sus derivados.
- Los recursos del monopolio de juegos de suerte y azar destinados al Régimen Subsidiado, incluyendo impuestos al consumo.
- Los copagos del Régimen Contributivo por prestaciones no incluidas en el plan de beneficios.
- Los rendimientos financieros generados por la administración de los recursos del Sistema.
- Los recursos recaudados por la UGPP.
- Los demás recursos que, en función de su naturaleza eran recaudados por el FOSYGA
- Los demás recursos destinados al aseguramiento obligatorio en salud, según ley y reglamentación vigente.



### Fundamento Normativo Externo

Ley 1438 de 2011, art. 44



### Concordancia

Ley 1753 de 2015, art. 67

Decreto 780 de 2016

MSPS, art, 2.6.4.2.1, adicionado por el Decreto 2265 del 2017, art. 1

## ¿Qué fue el FOSYGA- Fondo de Solidaridad y Garantía?

El FOSYGA, Fondo de Solidaridad y Garantía, fue una cuenta adscrita al Ministerio de Salud y Protección Social que operó por encargo fiduciario, sin personería jurídica ni planta de personal propia, destinada al manejo de los recursos que integran los dos regímenes del Sistema General de Seguridad Social en Salud.

A partir del 1 de agosto de 2017, cuando entró en operación la ADRES, cualquier referencia hecha en la normatividad al Fondo de Solidaridad y Garantía (FOSYGA) y las cuentas que lo conforman, se entenderá a nombre de la ADRES.



### Fundamento Normativo Externo

Ley 100 de 1993, art. 218



### Concordancia

Ley 1753 de 2015, art. 66  
Decreto 780 de 2016 MSPS,  
art. 2.6.4.7.4, adicionado por  
Decreto 2265 de 2017, art. 1



### Jurisprudencia del Consejo de Estado

Fosyga, el cual se creó como una cuenta adscrita al Ministerio de Salud y opera por encargo fiduciario, sin personería jurídica ni planta de personal propia. De este hacen parte cinco subcuentas independientes, a saber: a) de compensación interna del régimen contributivo; b) de solidaridad del régimen de subsidios en salud; c) de promoción de la salud, d) del seguro de riesgos catastróficos y accidentes de tránsito, y e) de garantías para la Salud. En consonancia con el artículo 48 de la Constitución Política, se previó que los recursos del Fosyga se manejen de manera independiente dentro de cada subcuenta y se destinen exclusivamente a las finalidades que se consagran para estas en la ley”

**Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil Consulta No. 2235Y2235AD de 2015**

## ¿Qué relación existe entre el FOSYGA y la ADRES en el Sistema de Salud Colombiano?

A partir del 1 de agosto de 2017, la Administradora de los Recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud (ADRES) asumió la administración de los recursos que antes gestionaba el Fondo de Solidaridad y Garantía (FOSYGA). En consecuencia, cualquier referencia normativa al FOSYGA, a sus subcuentas o a la Dirección de Administración de Fondos de la Protección Social deberá entenderse como hecha a la ADRES.



### Fundamento Normativo Externo

Decreto 1429 de 2016 Presidencia de la República, art. 31



### Concordancia

Circular 1 de 2017 ADRES

## ¿Qué es una Entidad Promotora de Salud (EPS)?

Una Entidad Promotora de Salud (EPS) es uno de los organismos de administración y financiación que integran el Sistema General de Seguridad Social en Salud de Colombia. Ya sea de naturaleza pública o privada, es la entidad encargada de organizar y garantizar, directa o indirectamente, la prestación del Plan de Salud Obligatorio a los afiliados y girar, dentro de los términos previstos en la Ley, la diferencia entre los ingresos por cotizaciones de sus afiliados y el valor de las correspondientes Unidades de Pago por Capitación al Fondo de Solidaridad y Garantía.



### Fundamento Normativo Externo

Ley 100 de 1993, art. 155

## ¿Qué funciones tienen asignadas las Entidades Promotoras de Salud (EPS)?

Las EPS tienen a su cargo la afiliación y registro de los afiliados, el recaudo de sus cotizaciones, la promoción de la afiliación de grupos de población no cubiertos, la organización de formas y mecanismos para acceder al servicio en el territorio nacional, la definición de los procedimientos para garantizar el libre acceso de los afiliados y sus familias, la remisión de la información relativa a la afiliación del trabajador y su familia, las novedades laborales, los recaudos por cotizaciones y los desembolsos por el pago de la prestación de servicios. Así mismo, es función de las EPS, establecer procedimientos para controlar la atención integral, eficiente, oportuna y de calidad en los servicios prestados por las Instituciones Prestadoras de Servicios de Salud (IPS).



### Fundamento Normativo Externo

Ley 100 de 1993, art. 177, art. 178

## ¿Qué se entiende por movilidad de EPS?

Es el derecho de que son titulares los afiliados al Sistema General de Seguridad Social en Salud, focalizados en los niveles I y II del Sisbén, que los faculta para migrar del régimen subsidiado al régimen contributivo y viceversa, con todo su núcleo familiar, sin solución de continuidad ni necesidad de efectuar un nuevo proceso de afiliación permaneciendo en la misma EPS.



### Doctrina

Concepto 26719 de 2015  
Supersalud



### Concordancia

Circular 18 de 2015 MSPS

## ¿Qué es el Registro Único de Afiliados (RUAF)?

Es el Registro Único de Afiliados al Sistema General de Pensiones, al Sistema de Seguridad Social en Salud, al Sistema General de Riesgos Profesionales, al SENA, al ICBF, y a las Cajas de Compensación Familiar, y así como de los beneficiarios de la Red de Protección Social y del Sistema de Financiación Contingente al Ingreso (Sistema FCI).



### Fundamento Normativo Externo

Ley 1911 de 2018, art. 32

## ¿Quién administra el Registro Único de Afiliados (RUAF)?

El Ministerio de Salud y Protección Social es la Entidad que administra el sistema de información que conforma el Registro Único de Afiliados - RUAF. Dicha administración podrá ejercerla en forma directa, o a través de una empresa especializada designada para tal efecto.



### Fundamento Normativo Externo

Decreto 780 de 2016 MSPS, art. 3.1.1

## ¿Qué es la Base de Datos Única de Afiliados (BDUA)?

Los Departamentos, Distritos y Municipios conformarán la base de datos de afiliación, **a partir de la información reportada por las Entidades Promotoras de Salud - EPS, las Entidades Administradoras del Régimen Subsidiado - ARS y las que se asimilen**, la cual deberá contener como mínimo la estructura de datos que se define por el Ministerio de Salud.



### Fundamento Normativo Externo

Resolución 2390 de 1998  
MinSalud, art. 6



### Concordancia

Resolución 1133 de 2021  
MSPS, art. 4

## ¿Qué es la VUD?

Es la **Ventanilla Única Digital de la ADRES** la herramienta que acerca los usuarios de una manera efectiva con los trámites de la entidad. Esta plataforma ofrece los trámites y servicios de una manera fácil y rápida informando los requisitos, medios de atención, tiempos de respuesta y canales para las solicitudes a la Entidad posibilitando la información del estado de cada gestión. Esta plataforma elimina tiempos de respuesta, costos de desplazamiento y ofrece la posibilidad de consultar el estado del trámite y recibir respuestas y notificaciones electrónicas.



### Fundamento Normativo Externo

Ley 962 de 2005, art 6

GOV.CO Registrarse | Iniciar sesión

ADRES

INICIO INFORMACIÓN GUÍA DE USUARIO CONTACTO

## VUD

### Ventanilla única digital

Para la Administradora de los Recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud, ADRES, hemos puesto a su disposición los siguientes medios a través de los cuales podrá presentar sus trámites y servicios de manera efectiva.

Trámites y servicios

Trámites con la descripción necesaria para realizar trámites con ADRES:

- Trámites de atención
- Trámites de atención
- Trámites de atención
- Trámites de atención

Trámites y servicios



[Ir a la Ventanilla Única Digital](#)

## ¿Qué son los derechos fundamentales?

Según la Constitución Política de Colombia y la jurisprudencia de la Corte Constitucional, los derechos fundamentales son aquellos inherentes a la dignidad humana, esenciales para el desarrollo integral de las personas y cuyo reconocimiento y protección son prioridad del Estado.



### Fundamento Normativo Externo

Constitución Política de Colombia, Título II Capítulo 1



### Concordancia

Decreto -Ley- 2591 de 1991  
Presidencia de la Republica, art. 2  
Decreto 1069 de 2015 Presidencia de la República, art. 2.2.3.1.1.1.



### Jurisprudencia de la Corte Constitucional

“La existencia de consensos (en principio dogmática constitucional) en torno a la naturaleza fundamental de un derecho constitucional implica que prima facie dicho derecho se estima fundamental en sí mismo. Ello se explica por cuanto los consensos se apoyan en una concepción común de los valores fundantes de la sociedad y el sistema jurídico. Así, existe un consenso sobre el carácter fundamental del derecho a la vida, a la libertad y a la igualdad. Los consensos sobre la naturaleza fundamental de estos derechos claramente se explica por la imperiosa necesidad de proteger tales derechos a fin de que se pueda calificar de democracia constitucional y de Estado social de derecho el modelo colombiano. No sobra indicar que, en la actual concepción de dignidad humana, estos derechos son requisitos sine qua non para predicar el respeto por dicho valor” **Corte Constitucional, Sentencia T-227/03**

“En el Título II, Capítulo 1 de la Constitución Política consagran los derechos fundamentales nominados y positivizados. Para la jurisprudencia constitucional la noción de derechos fundamentales se ha consolidado, en primer lugar, a partir de una construcción tradicional de los derechos que se deriva de los principios de indivisibilidad, integralidad y universalidad, los cuales ordenan la protección igualitaria de todos los derechos que sean necesarios para preservar la dignidad humana. También, en segundo lugar, de la relación de la dignidad humana como valor y como principio, lo que implica una relación con el principio de igualdad, libertad y autonomía, los cuales tienen como propósito velar por la eficacia de todos aquellos derechos constitucionales como fundamentales. En tercer lugar, desde una teoría positivista, por medio de la cual se entiende como derecho fundamental, toda garantía prevista en el texto constitucional, específicamente, en el Título II, Capítulo 1 de la Constitución Política. Y, en cuarto lugar, a partir de la teoría de la conexidad, “según la cual se permite el amparo de derechos no tutelables judicialmente, en principio, siempre y cuando su protección se requiera para la reivindicación del derecho con carácter indiscutiblemente fundamental”

**Corte Constitucional, Sentencia T-095/16**

## ¿Qué es el derecho a la salud?

El derecho a la salud es el derecho que tiene toda persona a disfrutar del máximo nivel posible de bienestar físico, mental y social. 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.



### Fundamento Normativo Externo

Constitución Política de Colombia, art. 49, modificado por el acto legislativo 2 de 2009, art 1.



### Jurisprudencia de la Corte Constitucional

“En el ámbito internacional, se ha destacado que este derecho implica que se le asegure a las personas, tanto individual como colectivamente, las condiciones necesarias para lograr y mantener el “más alto nivel posible de salud física y mental”. Para ello, sin duda alguna, es necesario prever desde el punto legal y regulatorio, condiciones de acceso en todas sus facetas, desde la promoción y la prevención, pasando por el diagnóstico y el tratamiento, hasta la rehabilitación y la paliación. Por esta razón, se ha dicho que el acceso integral a un régimen amplio de coberturas, es lo que finalmente permite que se garantice a los individuos y las comunidades la mejor calidad de vida posible. (...)

La salud tiene dos facetas distintas, que se encuentran estrechamente ligadas: por una parte, se trata de un servicio público vigilado por el Estado; mientras que, por la otra, se configura en un derecho que ha sido reconocido por el legislador estatutario como fundamental, de lo que se predica, entre otras, su carácter de irrenunciable. Además de dicha condición, se desprende el acceso oportuno y de calidad a los servicios que se requieran para alcanzar el mejor nivel de salud posible.

**Corte Constitucional, Sentencia T-121/2015**

## ¿En qué consiste la afiliación al Sistema de Seguridad Social en Salud?

Es el acto de ingreso al Sistema General de Seguridad Social en Salud, que se realiza a través del registro en el Sistema de Afiliación Transaccional, por una única vez, y de la inscripción en una entidad promotora de salud o en una Entidad Obligada a Compensar (EOC)



### Fundamento Normativo Externo

Decreto 780 de 2016 MSPS, art. 2.1.1.3 num 1, modificado por Decreto 616 de 2022, art 1.

## ¿Qué es el derecho a la libre escogencia?

Es la facultad que tienen los ciudadanos de elegir la entidad promotora de salud, por lo que el Sistema General de Seguridad Social en Salud asegurará a los usuarios la libertad de escoger entre las entidades promotoras de salud y los prestadores de servicios de salud dentro de su red en cualquier momento.



### Fundamento Normativo Externo

Ley 100 de 1993, art. 153, modificado por Ley 1438 de 2011, art. 3



### Jurisprudencia de la Corte Constitucional

“Adicionalmente aclaró esta Corporación que “por fuera de las condiciones establecidas en los numerales 4 y 9 del Decreto 1485 de 1994, -esto es, lo que respecta con el tiempo mínimo de permanencia en la E.P.S.- no pueden imponerse limitaciones al ejercicio de la “libre escogencia”; en el entendido, además, que las condiciones reguladas sólo pueden ser exigibles por parte de la E.P.S. y A.R.S., cuando se garantiza al usuario una eficiente y adecuada prestación del servicio. Por tanto, dichas entidades no están en capacidad de desarrollar conductas o adelantar políticas encaminadas a impedir, restringir o condicionar la voluntad de los usuarios del SGSSS que deseen trasladarse a otra E.P.S. o A.R.S., pues tal comportamiento haría nugatoria la prerrogativa garantizada por la ley y amparada por la Constitución Política”. **Corte Constitucional, Sentencia T-412/08**

## ¿Qué es el traslado dentro del Sistema de Seguridad Social en Salud?

Es el cambio de inscripción de una entidad promotora de salud dentro de un mismo régimen.



### Fundamento Normativo Externo

Ley 100 de 1993, art. 153, modificado por Ley 1438 de 2011, art. 3

## ¿Qué es la acción de tutela?

Es un mecanismo jurídico excepcional y preferente consagrado en la Constitución Política de Colombia para garantizar la protección inmediata y efectiva de los derechos fundamentales de las personas cuando estos se encuentren vulnerados o amenazados por la acción u omisión de una autoridad pública o un particular que preste un servicio público o cuya conducta afecte el interés colectivo o afecte a quien se encuentre en estado de subordinación o indefensión.



### Fundamento Normativo Externo

Constitución Política de Colombia, art. 86

## ¿Es la acción de tutela el mecanismo idóneo para la protección de los derechos fundamentales?

Si, la acción de tutela es el mecanismo idóneo para la protección de los derechos fundamentales de las personas. 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 éstos resulten vulnerados o amenazados por la acción o la omisión de cualquier autoridad.

La protección consistirá en una orden para que aquel respecto de quien se solicita la tutela, actúe o se abstenga de hacerlo. El fallo, que será de inmediato cumplimiento, podrá impugnarse ante el juez competente y, en todo caso, éste lo remitirá a la Corte Constitucional para su eventual revisión.

Esta acción sólo 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.

En ningún caso podrán transcurrir más de diez días entre la solicitud de tutela y su resolución.

La ley establecerá los casos en los que la acción de tutela procede contra particulares encargados de la prestación de un servicio público o cuya conducta afecte grave y directamente el interés colectivo, o respecto de quienes el solicitante se halle en estado de subordinación o indefensión.



### Fundamento Normativo Externo

Constitución Política de Colombia, art. 86

## ¿Cuándo procede la acción de tutela?

La acción de tutela procede ante toda acción u omisión de las autoridades o personas privadas que prestan servicios públicos y hayan infringido, estén infringiendo o amenacen con infringir derechos fundamentales.



### Fundamento Normativo Externo

Decreto -Ley- 2591 de 1991 Presidencia de la República, art. 5



### Jurisprudencia de la Corte Constitucional

Sentencia C – 543 de 1992, M. P. Dr. José Gregorio Hernández, lo siguiente:

#### **Carácter subsidiario e inmediato de la acción de tutela**

“El artículo 86 de la Constitución consagra la acción de tutela como un procedimiento preferente y sumario para la protección de los derechos constitucionales fundamentales cuando estos resulten amenazados o vulnerados por la acción o la omisión de autoridades públicas o de particulares.

La Corte ha señalado que dos de las características esenciales de esta figura en el ordenamiento jurídico colombiano son la subsidiariedad y la inmediatez: la primera por cuanto tan sólo resulta procedente instaurar la acción en subsidio o a falta de instrumento constitucional o legal diferente, susceptible de ser alegado ante los jueces, esto es, cuando el afectado no disponga de otro medio judicial para su defensa, a no ser que busque evitar un perjuicio irremediable (artículo 86, inciso 3º, de la Constitución); la segunda, puesto que la acción de tutela ha sido instituida como remedio de aplicación urgente que se hace preciso administrar en guarda de la efectividad concreta y actual del derecho objeto de violación o amenaza [6]. Luego no es propio de la acción de tutela el sentido de medio o procedimiento llamado a reemplazar los procesos ordinarios o especiales, ni el de ordenamiento sustitutivo en cuanto a la fijación de los diversos ámbitos de competencia de los jueces, ni el de instancia adicional a las existentes, ya que el propósito específico de su consagración, expresamente definido en el artículo 86 de la Carta, no es otro que el de brindar a la persona protección efectiva, actual y supletoria en orden a la garantía de sus derechos constitucionales fundamentales”.

#### **Corte Constitucional, Sentencia C – 543 de 1992.**

“La Corte ha definido el perjuicio irremediable como un riesgo de carácter inminente que se produce de manera cierta y evidente sobre un derecho fundamental”.

#### **Corte Constitucional, Sentencia SU179 de 2021**

## ¿Cuándo no procede la acción de tutela?

La acción de tutela no procede cuando existan otros recursos o medios de defensa judicial, cuando proceda el habeas corpus para la protección del derecho, cuando se trate de la afectación a un derecho colectivo, cuando el daño ya se haya consumado.



### Fundamento Normativo Externo

Decreto -Ley- 2591 de 1991 Presidencia de la República, art. 6



### Jurisprudencia de la Corte Constitucional

“El juez puede rechazar la acción de tutela cuando se cumplan las condiciones que a continuación se presentan: (i) que no pueda determinarse los hechos o la razón que fundamenta la solicitud de protección; (ii) que el juez haya solicitado al demandante ampliar la información, aclararla o corregirla en un término de tres (3) días, expresamente señalados en la correspondiente providencia; y que (iii) este término haya vencido en silencio sin obtener ningún pronunciamiento del demandante al respecto. El rechazo de la solicitud de tutela, no reviste un carácter obligatorio, sino facultativo para el juez que conoce de la acción”

**Corte Constitucional, Sentencia C - 483 de 2008**

## ¿Quién puede interponer la acción de tutela?

La acción de tutela puede ser presentada en todo momento y lugar por la persona que ha sido vulnerada o amenazada en sus derechos fundamentales, por sí misma o a través de apoderado. Igualmente, un agente oficioso podría representar los derechos del titular que no esté en condiciones de promover su propia defensa. El defensor del pueblo y los personeros municipales también pueden presentar la acción de tutela en favor de terceros.



### Fundamento Normativo Externo

Decreto -Ley- 2591 de 1991 Presidencia de la República, art. 6



### Jurisprudencia de la Corte Constitucional

“Es entonces una exigencia que el poder por medio del cual se faculta al abogado para actuar cuente con una serie de elementos en los que se identifique en forma clara y expresa: (i) los nombres y datos de identificación tanto de poderdante como del apoderado; (ii) la persona natural o jurídica contra la cual se va a incoar la acción de tutela; (iii) el acto o documento causa del litigio y, (iv) el derecho fundamental que se pretende proteger y garantizar. Los anteriores elementos permiten reconocer la situación fáctica que origina el proceso de tutela, los sujetos procesales de la misma y las actuaciones cuestionadas dentro del amparo. Llega entonces la Corte a la conclusión que la ausencia de cualquiera de estos elementos esenciales del poder desconfigura la legitimación en la causa por activa, y trae como consecuencia la improcedencia de la acción constitucional”

**Corte Constitucional, Sentencia T-194/ 12**

## ¿Contra quién se dirige la acción de tutela?

Contra la autoridad o el representante del órgano que presuntamente violó o amenazó el derecho fundamental. De ignorarse la identidad de la autoridad pública, la acción se tendrá por ejercida contra el superior.



### Fundamento Normativo Externo

Decreto -Ley- 2591 de 1991  
Presidencia de la República, art. 13

## ¿Qué es legitimación en la causa por pasiva?

Es la capacidad para ser destinatario de la acción de tutela.



### Fundamento Normativo Externo

Constitución Política de Colombia, Art. 86



### Jurisprudencia de la Corte Constitucional

“La legitimación en la causa por pasiva en sede de tutela se refiere a la aptitud legal que tiene la persona contra la que se dirige la acción, trátase de una autoridad pública o de un particular, según el artículo 86 Superior, y quien está llamada a responder por la vulneración o amenaza del derecho fundamental, cuando esta resulte demostrada” **Corte Constitucional, Sentencia SU-574/ 19**

“La legitimación en la causa por pasiva dentro del trámite de amparo hace referencia a la capacidad legal de quien es el destinatario de la acción de tutela para ser demandado, pues está llamado a responder por la vulneración o amenaza del derecho fundamental, una vez se acredite la misma en el proceso. Conforme a los artículos 86 de la Constitución, 1º y 42 del Decreto 2591 de 1991, la acción de tutela procede contra cualquier autoridad y contra particulares”

**Corte Constitucional, Sentencia T-335 de 2019**

## ¿Qué requisitos debe cumplir para interponer una acción de tutela?

La solicitud de tutela debe expresar de forma clara y detallada la acción o la omisión que la motiva, el derecho que se considera violado o amenazado, el nombre de la autoridad pública, si fuere posible, o del órgano autor de la amenaza o del agravio, y la descripción de las demás circunstancias relevantes para decidir la solicitud. También contendrá el nombre y el lugar de residencia del solicitante.

No será indispensable citar la norma constitucional infringida, siempre que se determine claramente el derecho violado o amenazado. La acción podrá ser ejercida, sin ninguna formalidad o autenticación, por memorial, telegrama u otro medio de comunicación que se manifieste por escrito. No será necesario actuar por medio de apoderado.

En caso de urgencia o cuando el solicitante no sepa escribir o sea menor de edad, la acción podrá ser ejercida verbalmente. El juez atenderá inmediatamente al solicitante, pero, sin poner en peligro el goce efectivo del derecho, podrá exigir su posterior presentación personal para recoger una declaración que facilite proceder con el trámite de la solicitud, u ordenar al secretario levantar el acta correspondiente sin formalismo alguno.



### Fundamento Normativo Externo

Decreto -Ley- 2591 de 1991 Presidencia de la República, art. 14



### Jurisprudencia de la Corte Constitucional

“Por el principio de informalidad la acción de tutela no se encuentra sujeta a formulas sacramentales ni a requisitos especiales, que puedan desnaturalizar el sentido material de protección que la propia Constitución quiere brindar a los derechos fundamentales de las personas por conducto de los jueces. En aplicación de este principio, la presentación de la acción sólo requiere de una narración de los hechos que la originan, el señalamiento del derecho que se considera amenazado o violado, sin que sea necesario citar de manera expresa la norma constitucional infringida, y la identificación de ser posible de la persona autora de la amenaza o agravio. Adicionalmente, la presentación de la acción no requiere de apoderado judicial, y en caso de urgencia, o cuando el solicitante no sepa escribir, o sea menor de edad, podrá ser ejercida de manera verbal”.

**Corte Constitucional, Sentencia C - 483 de 2008**

“Para atender el problema jurídico relacionado con la presunta vulneración de los derechos fundamentales invocados por la accionante, la Sala debe, en primer lugar, analizar el cumplimiento de los requisitos generales de procedencia de la acción de tutela. Para ello, estudiará si en el asunto se demuestran los siguientes presupuestos: (i) la legitimación en la causa, por activa y por pasiva; (ii) la relevancia constitucional; (iii) la subsidiariedad; (iv) la inmediatez; (v) el carácter decisivo de la irregularidad procesal; (vi) la identificación razonable de los hechos vulneradores; y (vii) que la providencia cuestionada no sea una sentencia de tutela. Una vez se verifique su observancia, si es del caso, se procederá a formular el respectivo problema jurídico que permita dar solución al caso concreto”

**Corte Constitucional, Sentencia SU 574/19**

## ¿Procede la acción de tutela contra actos administrativos?

La acción de tutela no procede contra actos administrativos de carácter general, impersonal y abstracto.



### Fundamento Normativo Externo

Decreto -Ley- 2591 de 1991 Presidencia de la República, art. 6 num. 5



### Jurisprudencia de la Corte Constitucional

“En este sentido, la Corte ha precisado que (i) la improcedencia de la tutela como mecanismo principal para la protección de derechos fundamentales que resulten amenazados o vulnerados con ocasión de la expedición de actos administrativos, se justifica en la existencia de otros mecanismos, tanto administrativos, como judiciales para su defensa; (ii) que procede la acción de tutela como mecanismo transitorio contra las actuaciones administrativas cuando se pretenda evitar la configuración de un perjuicio irremediable; y (iii) que solamente en estos casos el juez de tutela podrá suspender la aplicación del acto administrativo (artículo 7 del Decreto 2591 de 1991) u ordenar que el mismo no se aplique (artículo 8 del Decreto 2591 de 1991) mientras se surte el proceso respectivo ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo.[31] Adicionalmente, se ha señalado que cada acción constitucional conlleva la necesidad de confrontar las condiciones del caso, de manera que se defina el cumplimiento de los requisitos establecidos en la jurisprudencia para el acaecimiento del perjuicio irremediable”.

**Corte Constitucional, Sentencia T-161/17**

### 3. PRECISEMOS

#### Escenarios de vinculación de La ADRES en acciones de tutela

---

La ADRES puede ser vinculada a una acción de tutela **cuando la presunta violación a los derechos fundamentales se produzca o tenga relación con una acción u omisión de esta entidad administradora.**

×

**NO**

## ¿Cuándo **NO** debe vincularse a la Administradora de los Recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud (ADRES) en las acciones de tutela?

**1.**

Quando se evidencie una inconsistencia en la información que reposa en la Base de Datos Única de Afiliados - BDUA sobre los afiliados al sistema de seguridad social en salud.



### **Ejemplo:**

Pedro Pérez intentó solicitar una cita, pero esta fue rechazada porque su número de identificación en la BDUA está registrado con el nombre José Pérez. Esto significa que el sistema no reconoce a Pedro Pérez debido a la diferencia en el nombre registrado.



### **Respuesta:**

En este caso la ADRES no debe ser vinculada en la tutela, ya que ninguna de sus funciones está asociada al registro de afiliados o modificación de la información que allí reposa. En caso de ser vinculada, la entidad tendrá que expresar su falta de legitimación por pasiva.

De conformidad con la legislación vigente, las entidades responsables de la afiliación y por ende registro, son las EPS.



### **Fundamento Normativo Externo**

Ley 100 de 1993, art. 155, art. 177, art. 178

**2.**

Cuando se evidencia una discrepancia en la información reportada asociada a afiliación, movilidad y traslado.



### **Ejemplo:**

Un ciudadano solicitó la movilidad del régimen subsidiado al contributivo considerando que desde hace un mes cotiza como independiente, pero la información no ha sido actualizada correctamente, lo cual impide el acceso a los servicios de salud.



### **Respuesta:**

En este caso la ADRES no debe ser vinculada en la tutela, pues ninguna de sus funciones está asociada al registro de afiliados; de vincularse la entidad tendría que expresar su falta de legitimación por pasiva.

El derecho de movilidad del que son titulares los afiliados al Sistema General de Seguridad Social en Salud, focalizados en los niveles I y II del Sisbén, los faculta para migrar del régimen subsidiado al régimen contributivo y viceversa, con todo su núcleo familiar, sin solución de continuidad ni necesidad de efectuar un nuevo proceso de afiliación permaneciendo en la misma EPS. En este sentido, de conformidad con las funciones asignadas a las EPS a esta entidad es a quien le corresponde realizar la actualización o modificación del registro de afiliación.



### **Doctrina**

Concepto 26769 de 2015 Supersalud



### **Concordancia**

Circular 18 de 2015 MSPS

**3.**

Por la prestación de servicios de salud (negativa, demora, falta de autorización por parte de las EPS).



### **Ejemplo:**

Un usuario solicita la autorización de una cirugía que ha ordenado de urgencia su médico de familia, pero la EPS no ha respondido y menos programado.



### **Respuesta:**

En este caso, la ADRES no debe ser vinculada en la tutela, pues ninguna de sus funciones está asociada a la prestación de servicios de salud. De promoverse la acción en su contra o en caso de vincularse a la entidad, esta tendría que expresar su falta de legitimación por pasiva.

La prestación del servicio de salud está a cargo de las Entidades Promotoras de Salud (EPS), que son las entidades responsables de organizar y garantizar el acceso a los servicios de salud para sus afiliados, tanto en el régimen contributivo como en el régimen subsidiado. Las EPS actúan como intermediarias entre los usuarios y las Instituciones Prestadoras de Salud (IPS), que son los hospitales, clínicas y otros centros donde se llevan a cabo los tratamientos y procedimientos médicos. Además, las EPS administran los recursos provenientes de las cotizaciones de los afiliados (en el régimen contributivo) y de los aportes estatales (en el régimen subsidiado). Por esta razón, la acción de tutela debe dirigirse contra la EPS.

**4.**

Atención de servicios de salud derivados de accidentes de tránsito.



### **Ejemplo:**

Un ciudadano es víctima de un accidente de tránsito, no identificó el vehículo que lo atropelló, tampoco sabe si dicho vehículo tenía SOAT. Llega a un hospital, pero no quieren atenderlo.



## Respuesta:

En este caso, la ADRES no debe ser vinculada en la tutela, ya que sus funciones no incluyen la prestación directa de servicios de salud. Si se inicia una acción judicial contra la ADRES, esta entidad deberá argumentar la falta de legitimación por pasiva.

Para situaciones de urgencia derivadas de accidentes de tránsito, las EPS son responsables de prestar los servicios de salud, incluyendo el traslado de la víctima al centro asistencial, siempre y cuando la persona esté afiliada al Sistema General de Seguridad Social en Salud.

Además, las IPS (Instituciones Prestadoras de Salud) no necesitan autorización de la ADRES para atender a las víctimas de accidentes de tránsito en los casos donde el vehículo involucrado no esté identificado o no tenga SOAT. Esto incluye la prestación de servicios médico-quirúrgicos, el reconocimiento de indemnizaciones por incapacidad o fallecimiento, los gastos funerarios, y los gastos de transporte al centro asistencial, ya que es un derecho fundamental.

El reconocimiento de los gastos en que incurra la IPS procederá a cargo de la ADRES si el vehículo involucrado no está identificado o no tiene SOAT, y hasta un monto máximo de 701,68 UVT y la EPS lo reconocerá cuando los gastos médico-quirúrgicos superen los 701,68 UVT.



## Fundamento Normativo Externo

Ley 100 de 1993 art. 167



## Jurisprudencia de la Corte Constitucional

“El hospital, clínica o centro asistencial público o privado que atienda a una persona víctima de un accidente de tránsito, está en la obligación de brindarle todos los servicios médicos que requiera sin poner ninguna traba administrativa o económica que pueda perjudicar al paciente. Según la ley y la jurisprudencia de esta Corte, la institución prestadora del servicio de salud (IPS) debe cobrar los costos de la atención prestada directamente al emisor del seguro obligatorio del vehículo (SOAT) en caso de que el automotor esté asegurado o a la subcuenta ECAT del Fosyga, cuando el automóvil no cuenta con la póliza o no es identificado. En caso de que los fondos otorgados por el SOAT y el Fosyga se agoten (ochocientos salarios mínimos legales diarios) la entidad no puede dejar de prestar los servicios o la atención al accidentado en caso de requerirla, ya que esta puede exigir el recobro del excedente a la EPS, EPSS o ARL, dependiendo del tipo de afiliación del paciente en el sistema general de seguridad social en salud o si el accidente se derivó de un riesgo profesional o contra el conductor o propietario del vehículo cuando su responsabilidad haya sido declarada judicialmente. Si no podría vulnerar el derecho fundamental a la salud del accidentado. Así mismo, el hospital o la clínica deben propender por brindarle todos los tratamientos, terapias de rehabilitación, medicamentos y cirugías en caso de que el paciente los requiera. En el evento que no se le pueda prestar alguno de los auxilios solicitados, por no contar con los elementos necesarios o con los especialistas, debe indicarle esta contingencia al paciente y proporcionar el traslado al centro médico que se lo suministre.”

**Corte Constitucional, Sentencia T-108/15**



**SÍ**

## ¿Cuándo SI debe vincularse a la Administradora de los Recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud (ADRES) en las acciones de tutela?

Para determinar cuándo sí procede la vinculación de la ADRES en una acción de tutela, es fundamental conocer sus competencias de acuerdo con la ley y evidenciar una relación directa entre estas y la afectación de un derecho fundamental.

La ADRES podría ser vinculada en acción de tutela para salvaguardar los derechos fundamentales frente a las presuntas violaciones que se puedan presentar en los siguientes casos:

- Reconocimiento de prestaciones económicas a afiliados de regímenes especiales y/o de excepción, siempre que se trate de personas con ingresos adicionales.
- Devolución de aportes pagados directamente a la ADRES, cuando la EPS ya ha solicitado dicha devolución.
- Reconocimiento y pago de indemnizaciones y auxilios a víctimas de eventos catastróficos, actos terroristas o accidentes de tránsito, cuando no existe cobertura del SOAT.
- Aplicación indebida de las normas que regulan las funciones de la ADRES.
- Vulneración del debido proceso en un trámite o procedimiento adelantado por la ADRES.
- Respuesta inoportuna o insuficiente a un derecho de petición presentado ante la ADRES.



### Fundamento Normativo Externo

Ley 1753 de 2015, art. 66



### Concordancia

Decreto 2265 de 2017 MSPS, art. 2.6.4.1.3



# ADRES



## **Acción de tutela contra la ADRES:** *¿Cuándo procede?*

Disposiciones analizadas y  
trabajo editorial por:

 **avance  
jurídico**

 **Red Jurista**