



**REPÚBLICA DE COLOMBIA**  
**RAMA JUDICIAL**  
**JUZGADO SEXTO ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO JUDICIAL DE BOGOTÁ**  
**SECCIÓN PRIMERA**  
**Carrera 57 No. 43 - 91 Piso 4º**

Bogotá D.C., tres (3) de junio de dos mil veinte (2020).

**Expediente No.:** 11001-33-31-006-2020-00085-00  
**Accionante:** Seguridad de Occidente Ltda.  
**Accionado:** Nueva E.P.S.  
**Acción:** Tutela

Procede el Despacho a emitir fallo en la acción de tutela interpuesta por la sociedad Seguridad de Occidente Ltda., contra la Nueva E.P.S.

## **I. ANTECEDENTES**

### **1. HECHOS EN QUE SE FUNDA LA ACCIÓN**

Los hechos expuestos por la sociedad accionante y relevantes para el fondo del asunto, se sintetizan así:

- Entre la compañía Tu Recobro S.A.S. y la sociedad Seguridad de Occidente Ltda, como contratante, se celebró un contrato de prestación de servicios para el recobro de las prestaciones económicas a cargo de las E.P.S., y a favor de la sociedad contratante, por el desequilibrio económico y financiero generado por el no pago de tales acreencias (licencias e incapacidades).
- Que conforme a los artículos 206 y 207 de la Ley 100 de 1993, las incapacidades por enfermedad general o licencias a favor de los cotizantes, deberán ser reconocidas por el régimen contributivo a través de las EPS.
- Que el Decreto 4023 de 2011 reglamentó el proceso de compensación, el funcionamiento de la Subcuenta de Compensación Interna del Régimen Contributivo del Fosyga, y se fijaron reglas para el control del recaudo de cotizaciones al Régimen Contributivo del Sistema de Seguridad Social en Salud.
- Adujo que el artículo 24 del Decreto 4023 de 2011, señaló términos perentorios e improrrogables para el pago de las prestaciones económicas a los aportantes por parte de las EPS y EOC, y el pago de intereses moratorios por el incumplimiento

de los plazos señalados, y la Entidad competente para adelantar las acciones a que haya lugar en contra de éstas.

- Que para garantizar mínimo vital a los trabajadores y su núcleo familiar, el artículo 121 del Decreto 019 de 2012, trasladó a los empleadores la carga de asumir el pago de las incapacidades y licencias a aquellos, mientras se efectuaba el recobro de los pagos realizados a las EPS, conforme a lo previsto en el Decreto 4023 de 2011 y 780 de 2016.

- Indicó que las EPS son entidades vigiladas y controladas por la Superintendencia de Salud conforme a lo previsto en el artículo 121 de la Ley 1438 de 2011, por lo que la actuación contraria a la ley y a los derechos de las personas naturales y jurídicas, podrán ser objeto de procesos sancionatorios.

- Que si bien es cierto la empresa debe pagar las incapacidades a los trabajadores en virtud de la colaboración armoniosa que existe entre el Estado, sus entidades y los particulares, también lo es, que la obligación de liquidar y pagar las prestaciones económicas corresponde a las EPS.

- Que las EPS deben cumplir a cabalidad los términos establecidos en el ordenamiento jurídico y no obligar a las empresas a acudir a las "jurisdicciones" para obtener respuesta sobre el pago de las prestaciones generadas por las mismas EPS.

- Señala que el 10 de marzo del 2020, la sociedad Tu Recobro S.A.S., radicó ante la Nueva E.P.S. derecho de petición, solicitando pago de las prestaciones económicas a cargo de dicha E.P.S., el que no ha tenido respuesta de fondo, clara, precisa y congruente con lo solicitado, puesto que remitió los estados de cuenta solicitados pero no hizo mención a lo requerido en los numerales primero, segundo y tercero del acápite de peticiones, vulnerando los derechos fundamentales de petición y al debido proceso.

- Indicó que se ha intentado establecer comunicación vía telefónica con funcionarios de la Nueva E.P.S., a fin de obtener respuesta sin que a la fecha haya logrado comunicación o pronunciamiento alguno.

- Manifestó que de conformidad con los Decretos 4023 de 2011 y 780 de 2016, las EPS debe hacer el pago de las incapacidades y licencias dentro del plazo de cinco (5) días hábiles, contados a partir del reconocimiento y liquidación de los valores correspondientes, lo que no se ha cumplido y afecta financieramente a la sociedad Seguridad de Occidente Ltda.
- Que conforme a la Ley 100 de 1993 y los Decretos 4023 de 2011 y 780 de 2016, el empleador no puede asumir las obligaciones económicas de la Nueva E.P.S., e incluir en su presupuesto anual los valores que resulten de las incapacidades generadas por la dicha EPS
- El Decreto 019 de 2012, en su artículo 121 establece que el empleador debe asumir el pago mientras se efectúa el recobro ante la EPS, pero lo cierto es que la EPS no puede eludir las obligaciones sometidas a términos y condiciones legales.
- Que el derecho al debido proceso abarca la obligación que tienen las personas públicas, privadas y mixtas de cumplir los términos establecidos en los procedimientos o trámites administrativos, como lo es el establecido en el artículo 24 del Decreto 4023 de 2011, compilado por el Decreto 780 de 2016.
- Finalmente reiteró que se vulneran sus derechos fundamentales de petición y al debido proceso al no satisfacer los requisitos básicos con la respuesta al derecho de petición

## 2. PRETENSIONES

Solicita la sociedad accionante que se le protejan sus derechos fundamentales de petición y al debido proceso. Como consecuencia de lo anterior pretende:

**“SEGUNDO:** *Con el fin de que se garantice el derecho fundamental de petición, solicito respetuosamente se **ORDENE** a la **NUEVA E.P.S.** a cumplir con los términos dictados en la Ley 1755 de 2015 y los establecidos en el compilado, por el Decreto 780 de 2016 a favor de la **EMPRESA SEGURIDAD DE OCCIDENTE LTDA** y conteste cada uno de los puntos tal como se solicitó en el derecho de petición radicado.*

**TERCERO:** ***ORDENAR** a la **SUPER INTENDENCIA NACIONAL DE SALUD** adelantar en contra de la **NUEVA E.P.S.** las actuaciones administrativas establecidas como consecuencia de la inobservancia de los*

*términos legales establecidos en la Ley 1755 de 2015 y los establecidos en el Art. 24 del Decreto 4023 de 2011 y el Decreto 780 de 2016, conforme a lo establecido en el Art. 24 Parágrafo 2 del Decreto 4023 de 2011, fomentando así, la congestión en los despachos judiciales.*

**CUARTA:** *En consecuencia de todo lo anterior, respetuosamente solicito señor juez que, ante su despacho, se ordene todo lo que considere pertinente para garantizar el restablecimiento de los derechos fundamentales vulnerados en el caso en concreto.”*

## **II. ACTUACIÓN PROCESAL**

La acción de tutela fue presentada el 20 de mayo de 2020 ante la Oficina de Apoyo para los Juzgados Administrativos de Bogotá, mediante providencia de la misma fecha se dispuso su admisión, y se ordenó notificar a la entidad accionada, concediéndole el término de cuarenta y ocho (48) horas para pronunciarse sobre los hechos que motivaron la acción (fls. 47 a 49), siendo notificada el mismo día tal y como se dejó constancia de ello en el expediente (fls. 50 a 54).

## **III. INTERVENCIÓN DE LA ENTIDAD ACCIONADA**

### **1. NUEVA E.P.S.**

La Nueva E.P.S., dio respuesta a la acción de tutela mediante escrito remitido por correo electrónico, a través de apoderado judicial (fls. 57 a 64), precisó que el encargado de cumplir el fallo de tutela es el Director de Prestaciones Económicas e indicó que su superior jerárquico es el Gerente de Recaudo y Compensaciones.

Frente a los hechos y pretensiones de la acción de tutela, manifestó que una vez conocidos estos, se dio traslado al área técnica correspondiente, y una vez se contara con el concepto correspondiente se remitiría la respuesta al Despacho.

Manifestó que se presenta falta de legitimación en la causa por activa, por cuanto el artículo 86 de la Constitución Política, no limitó la calidad de la personas que pueden reclamar vía Tutela sus derechos fundamentales, sin embargo, la jurisprudencia ha establecido que en el caso de personas jurídicas podrán actuar mediante su representante legal o apoderado judicial debidamente facultado para hacer representación, transcribió apartes de las Sentencias T – 889 de 2013 y T-099 de 2007, y adujo que, en tratándose de una persona jurídica, la acción de tutela no es procedente en todos los casos, por cuanto la petición debe ir

relacionada con su actividad y no es procedente cuando se utilizada para el reconocimiento de pretensiones de contenido económico o patrimonial, como es el presente caso, señaló que con respecto al apoderamiento judicial, La Corte Constitucional se pronunció en Sentencia T – 194 de 2012, de la cual transcribió un fragmento, a partir del cual precisó que el poder debe expresar con claridad, nombres y datos de identificación tanto del poderdante como del apoderado, contra quien se va a incoar la acción de Tutela, el acto o documento causa del litigio y el derecho fundamental que se pretende proteger y garantizar.

Adujo que el poder conferido a Juan Carlos Machuca Vargas omite los mencionados requisitos, toda vez que es un tercero que no reclama un derecho fundamental propio o de sus trabajadores, y el poder otorgado no es específico, no se puntualiza el accionado, ni el derecho fundamental que se pretende hacer valer, el poder es tan amplio que permite acceder a páginas web empresariales, por lo que solicitó se desestimara la acción de tutela.

Respecto al derecho de petición, manifestó que debía ponerse en conocimiento del Despacho lo dicho por la Corte Constitucional frente a su vulneración, transcribió apartes de la Sentencia T 487 – 2017, y precisó que en los primeros años de vigencia de la Constitución de 1991, la norma legal de referencia para el derecho de petición fue el Decreto 01 de 1984, artículos 5, 6, 7, 8, 31, 32, 33 y 39, principalmente, en este escenario la Corte Constitucional identificó los contenidos mínimos de ese derecho fundamental, y señaló las reglas que rigen su cumplimiento y aplicación, precisando los elementos de su contenido esencial, los que transcribió de la referida sentencia, seguidamente indicó que jurisprudencia de la Corte Constitucional, ha venido reiterando que el ejercicio del derecho de petición en Colombia está regido por reglas y elementos de aplicación, los cuales enlistó, adujo que con la expedición de la Ley 1437 de 2011, que destinó el Título II de la Primera Parte, artículos 13 a 33, al Derecho de Petición, el cual sería declarado inexecutable por la Sentencia C-818 de 2011, finalmente se expidió la Ley 1755 de 2015, que fue objeto de control previo de constitucionalidad por medio de la Sentencia C – 951 de 2014.

Concluye indicando que el derecho de petición no implica una respuesta positiva y transcribe un aparte de la Sentencia T – 146 de 2016 y solicita se deniegue por improcedente la acción de tutela por no acredita se vulneración alguna.

Posteriormente remitió mediante correo electrónico, escrito mediante el cual dio alcance a la contestación e la acción de tutela (fls. 94 a 99), indicando que en el concepto solicitado al área técnica correspondiente, se había emitido señalando que se había dado respuesta al derecho de petición, incorporando la respuesta al escrito, emitida el 12 de marzo de 2020 al correo electrónico: [gestionjuridica@turecobro.com.co](mailto:gestionjuridica@turecobro.com.co), por lo cual se configuraba la carencia actual de objeto por hecho superado, y por tanto había cesado la vulneración del derecho fundamental alegado.

Frente a la carencia actual de objeto por hecho superado, manifestó que el artículo 86 de la Constitución Política, consagra como presupuesto básico y esencial de la procedencia de la acción de tutela la vulneración o amenaza actual de un derecho fundamental, por lo que la eficacia de la acción de tutela radica en el deber que tiene el juez, de encontrar amenazado o vulnerado un derecho alegado, e impartir la orden orientada a la defensa del derecho, sin embargo, si la situación de hecho que origina la violación o amenaza ya no existe, como en el presente caso, que se dio respuesta a la solicitud del accionante, la acción de tutela deviene improcedente.

Indicó que la acción de tutela pierde su eficacia y su razón de ser, y que la Corte Constitucional ha sostenido, que el hecho superado es la cesación de la acción u omisión endilgada a una autoridad pública o un particular, lo que hace improcedente la acción incoada, por cuanto no existe objeto jurídico sobre el cual proveer, transcribe un aparte de la Sentencia T – 592 de 1992, y concluye que habiendo sido satisfecha la pretensión de la acción de tutela, es claro que la misma carece de actualidad, y por consiguiente, pierde su razón de ser.

#### **IV. CONSIDERACIONES**

##### **1. COMPETENCIA**

Este Despacho es competente para conocer de esta acción según lo preceptuado en el artículo 37 del Decreto 2591 de 1991, dado que las conductas que motivan la acción se producen en esta ciudad, en concordancia con lo establecido en el Decreto 1983 de 2017, teniendo en cuenta la naturaleza jurídica de la entidad accionada.

## 2. PROBLEMA JURÍDICO

De acuerdo con lo planteado por la sociedad que interviene como facultada o autorizada por la sociedad accionante en el escrito de tutela, corresponde al Despacho establecer si se vulneran los derechos fundamentales de petición y al debido proceso por parte de la Nueva E.P.S., al omitir resolver las solicitudes elevadas mediante petición radicada el 10 de marzo de 2020, relativas al proceso de recobro de las sumas adeudadas a la sociedad Seguridad de Occidente Ltda., por concepto de incapacidades y licencias que sufragó a sus trabajadores afiliados a la referida E.P.S..

## 3. MARCO JURISPRUDENCIAL

### 3.1. DERECHO DE PETICIÓN

El derecho de petición está consagrado en la Constitución Política de Colombia como fundamental, es decir, hace parte de los derechos de la persona humana y su protección judicial inmediata puede lograrse mediante el ejercicio de la acción de tutela.

El artículo 23 de la Constitución Política lo definió como la posibilidad que se reconoce a toda persona de presentar solicitudes respetuosas a las autoridades, y conlleva el derecho a obtener una pronta resolución frente a lo solicitado, según la jurisprudencia, este constituye una vía expedita de acceso directo a las autoridades, que exige que se emita un pronunciamiento de fondo, oportuno y concreto, respecto de lo manifestado por el peticionario.

La Ley Estatutaria 1755 de junio 30 de 2015, sobre el derecho fundamental de petición, dispuso:

***“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.

El ejercicio del derecho de petición es gratuito y puede realizarse sin necesidad de representación a través de abogado, o de persona mayor cuando se trate de menores en relación a las entidades dedicadas a su protección o formación.

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

**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.

Cuando una petición no se acompañe de los documentos e informaciones requeridos por la ley, en el acto de recibo la autoridad deberá indicar al peticionario los que falten.

Si este insiste en que se radique, así se hará dejando constancia de los requisitos o documentos faltantes. Si quien presenta una petición verbal pide constancia de haberla presentado, el funcionario la expedirá en forma sucinta.

Las autoridades podrán exigir que ciertas peticiones se presenten por escrito, y pondrán a disposición de los interesados, sin costo, a menos que una ley expresamente señale lo contrario, formularios y otros instrumentos estandarizados para facilitar su diligenciamiento. En todo caso, los peticionarios no quedarán impedidos para aportar o formular con su petición argumentos, pruebas o documentos adicionales que los formularios no contemplen, sin que por su utilización las autoridades queden relevadas del deber de resolver sobre todos los aspectos y pruebas que les sean planteados o presentados más allá del contenido de dichos formularios.

*A la petición escrita se podrá acompañar una copia que, recibida por el funcionario respectivo con anotación de la fecha y hora de su presentación, y del número y clase de los documentos anexos, tendrá el mismo valor legal del original y se devolverá al interesado a través de cualquier medio idóneo para la comunicación o transferencia de datos. Esta autenticación no causará costo alguno al peticionario.*

**Parágrafo 1°.** *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.*

**Parágrafo 2°.** *Ninguna autoridad podrá negarse a la recepción y radicación de solicitudes y peticiones respetuosas.*

**Parágrafo 3°.** *Cuando la petición se presente verbalmente ella deberá efectuarse en la oficina o dependencia que cada entidad defina para ese efecto. El Gobierno Nacional reglamentará la materia en un plazo no mayor a noventa (90) días, a partir de la promulgación de la presente ley.”*

Debe tenerse en cuenta que el derecho de petición tiene como propósito obtener una pronta resolución de la administración respecto de la solicitud elevada, servir de instrumento eficaz para poner en funcionamiento el aparato estatal y fortalecer la relación existente entre la persona y el Estado; este derecho se ve satisfecho cuando la administración brinda una respuesta oportuna, clara y eficaz, que guarde relación directa con lo solicitado -sin que ello implique necesariamente que sea favorable a lo pedido- observando el término de 15 días que para tal efecto estableció la normatividad referida.

En cuanto al contenido y alcance del derecho, la Corte Constitucional ha explicado de manera reiterada que<sup>1</sup>:

*“El derecho de petición se vulnera si no existe una respuesta oportuna a la petición elevada. Además, que ésta debe ser de fondo. Estas dos características deben estar complementadas con la congruencia de lo respondido con lo pedido. Así, la respuesta debe versar sobre aquello preguntado por la persona y no sobre un tema semejante o relativo al asunto principal de la petición. Esto no excluye que además de responder de manera congruente lo pedido se suministre información relacionada que pueda ayudar a una información plena de la respuesta dada.*

*El derecho de petición sólo se ve protegido en el momento en que la persona que elevó la solicitud conoce su respuesta.*

<sup>1</sup> Sentencia T-308 de abril 11 de 2003, M.P. Rodrigo Escobar Gil.

*Se hace necesario reiterar que no se considera como respuesta al derecho de petición aquella presentada ante el juez, puesto que no es él el titular del derecho.”*

Conforme a lo anterior, se tiene que, tal como lo ha señalado la Corte Constitucional, son elementos y requisitos del derecho de petición que forman parte de su núcleo esencial, que la respuesta a la petición sea pronta y oportuna, que resuelva el asunto de fondo, de manera clara, precisa, y congruente con lo solicitado, y que la respuesta emitida se dé a conocer al ciudadano que ha solicitado el derecho.

Ahora bien, sin perjuicio de lo anterior, ante la declaratoria de pandemia mundial por COVID-19, el Gobierno Nacional desde el pasado 12 de marzo de la presente anualidad, ha dictado una serie de Decretos y Normas para la atención de la misma; dentro de las que se encuentran el aislamiento preventivo obligatorio, distanciamiento social y la directriz de maximizar las actividades laborales a través de la figura del teletrabajo; al tiempo que, dispuso reglas de carácter transitorio para resolución de peticiones.

En efecto, mediante Decreto Legislativo No. 491 del 28 de marzo de 2020, “*Por el cual se adoptan medidas de urgencia para garantizar la atención y la prestación de los servicios por parte de las autoridades públicas y los particulares que cumplan funciones públicas y se toman medidas para la protección laboral y de los contratistas de prestación de servicios de las entidades públicas, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica.*”, se dispuso ampliar los términos de respuesta previstos en el artículo 14 del CAPACA<sup>2</sup>, de aquellas

<sup>2</sup> Ley 1437 de 2011, Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo 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 señalando a la vez el plazo razonable en que se resolverá o dará respuesta, que no podrá exceder del doble del inicialmente previsto.”*

peticiones que se encuentren en curso o se radiquen durante la vigencia de la emergencia sanitaria, así:

**“Artículo 5. Ampliación de términos para atender las peticiones.** Para las peticiones que se encuentren en curso o que se radiquen durante la vigencia de la Emergencia Sanitaria, se ampliarán los términos señalados en el artículo 14 de la Ley 1437 de 2011, así:

*Salvo norma especial toda petición deberá resolverse dentro de los treinta (30) días siguientes a su recepción.*

*Estará sometida a término especial la resolución de las siguientes peticiones:*

- (i) Las peticiones de documentos y de información deberán resolverse dentro de los veinte (20) días siguientes a su recepción.
- (ii) 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 y cinco (35) días siguientes a su recepción.

*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 el presente artículo expresando los motivos de la demora y señalando a la vez el plazo razonable en que se resolverá o dará respuesta, que no podrá exceder del doble del inicialmente previsto en este artículo.*

*En los demás casos se aplicará lo dispuesto en la Ley 1437 de 2011.*

**Parágrafo.** *La presente disposición no aplica a las peticiones relativas a la efectividad de otros derechos fundamentales.”* (subrayas del Despacho)

De acuerdo con lo anterior, se tiene que dicha normatividad tendrá aplicación hasta por el tiempo de vigencia de la declaratoria de emergencia sanitaria.

### **3.2. DEBIDO PROCESO**

El derecho fundamental al debido proceso aparece consagrado en el artículo 29 de la Constitución Política, el cual preceptúa: *“el debido proceso se aplicará a toda clase de actuaciones judiciales y administrativas”*. Con base en lo anterior, el debido proceso administrativo se refiere a la obligación que recae en la administración de actuar con base en las normas o procedimientos previstos previamente por el Legislador o la autoridad competente, para el cumplimiento de una determinada actuación administrativa. En otras palabras, siguiendo lo dicho

en la sentencia T-552 de 1992, “se trata del cumplimiento de la secuencia de los actos de la autoridad administrativa, relacionados entre sí de manera directa o indirecta, y que tienden a un fin, todo de acuerdo con la disposición que de ellos realice la ley”<sup>3</sup>.

Luego, este derecho impone a todas las autoridades someter sus actos al trámite establecido para el efecto, y actuar con base en los principios que orientan la función pública.

Al respecto la Corte Constitucional ha seguido sosteniendo tal interpretación de lo que se debe considerar el derecho fundamental al debido proceso:

*“17. El artículo 29 de la Constitución Política consagra el derecho fundamental al debido proceso y ordena que sea aplicado en todas las actuaciones administrativas y judiciales. Además, desarrolla un conjunto de garantías específicas, tales como el principio de legalidad, la presunción de inocencia, el principio de favorabilidad penal, el derecho a la defensa, la contradicción, a aportar pruebas y a impugnar la sentencias.*

*18. Este derecho constituye uno de los elementos más importantes del orden constitucional. En primer lugar, porque el constitucionalismo puede entenderse como la existencia de límites al poder público y, en segundo término, porque el debido proceso (uno de sus componentes esenciales) asegura que las decisiones de las autoridades se basen en leyes dictadas por el Congreso democráticamente elegido, al tiempo que prohíbe la arbitrariedad y el capricho y exige que las actuaciones del Estado sean racionales, razonables y proporcionadas.*

*19. El debido proceso es entonces una exigencia de ajuste de las decisiones públicas al Derecho. Los principios de razonabilidad (que las decisiones persigan fines constitucionalmente legítimos y no generen tratos desiguales), y de proporcionalidad (según el cual la satisfacción de esos propósitos no puede llevar a una lesión intensa de otros principios o fines constitucionales), complementan los rasgos de este principio constitucional.*

*20. El conjunto de principios y garantías sustanciales, derivados del artículo 29 Superior, se cumple en trámites reglados. En ellos se enlazan las garantías en una serie de pasos, definidos según el ámbito de la actuación, para alcanzar los fines legítimos a la luz de la Constitución, garantizando siempre al interesado el derecho a ser oído, presentar pruebas y controvertir aquellas que obren contra sus intereses<sup>[6]</sup>. Al respecto, se expresó en la sentencia C-1189 de 2005 que el debido proceso administrativo corresponde “(i) al conjunto complejo de condiciones que le impone la ley a la administración, materializado en el cumplimiento de una secuencia de actos por parte de la autoridad administrativa, (ii) que guarda relación directa o indirecta entre sí, y (iii) cuyo fin está previamente determinado de manera constitucional y legal [...] con dicha garantía se busca “(i) asegurar el ordenado funcionamiento de la administración, (ii) la validez de sus propias actuaciones y, (iii) resguardar el derecho a la seguridad jurídica y a la defensa de los administrados”<sup>[7]</sup>.*

<sup>3</sup> Corte Constitucional. Sala de Revisión de Tutelas. M.P. Dr. Fabio Morón Díaz. Sentencia de Tutela No. 552 de 7 de octubre de 1992. Exp. Ref. T-3197.

21. *Las garantías del debido proceso se concretan de formas distintas, o con distinta intensidad, según el tipo de procedimiento o trámite en que deben aplicarse. La finalidad que se persiga en ellos y el nivel de afectación de los derechos fundamentales de la persona inmersa en cada trámite, son los parámetros para definir el estándar en que cada garantía se desarrollará, preservando siempre, como mínimos, la defensa y contradicción.*

22. *En el campo específico de los procedimientos administrativos, la Corte ha explicado que las garantías que integran el derecho son, entre otras “i) el derecho a conocer el inicio de la actuación; ii) a ser oído durante el trámite; iii) a ser notificado en debida forma; iv) a que se adelante por la autoridad competente y con pleno respeto de las formas propias de cada juicio definidas por el legislador; v) a que no se presenten dilaciones injustificadas; vii) a gozar de la presunción de inocencia; viii) a ejercer los derechos de defensa y contradicción; ix) a presentar pruebas y a controvertir las que se alleguen por la parte contraria; x) a que se resuelva en forma motivada; xi) a impugnar la decisión que se adopte y a xii) promover la nulidad de los actos que se expidan con vulneración del debido proceso”.*<sup>4</sup> - Negrilla del Despacho-

### **3.3.PROCEDIMIENTO DE RECOBRO DE PRESTACIONES ECONÓMICAS POR PARTE DE EMPLEADORES A LAS EPS.**

El recobro es el procedimiento a través del cual los empleadores obtienen el reembolso de las sumas pagadas a sus trabajadores por concepto de incapacidad y licencias de maternidad o paternidad, dada la condición de estos de aportantes afiliados al régimen contributivo del Sistema de Salud, que originariamente son obligaciones a cargo de la Empresa Promotora de Salud - E.P.S., y que hacen parte de la oferta de prestaciones económicas que deben asumir.

El artículo 121 del Decreto Ley 019 de 2012, dispone que será el empleador quien adelantará de manera directa ante las E.P.S., los trámites para el reconocimiento de las incapacidades por enfermedad general y licencias de maternidad o paternidad, siendo la única obligación del trabajador reportar el acaecimiento de cualquiera de aquellas.

El procedimiento para el pago de las prestaciones económicas o el recobro que hace el empleador se encuentra previsto en el artículo 2.2.3.1. del Decreto 780 de 2016, norma que dispone:

***“Artículo 2.2.3.1 Pago de prestaciones económicas. A partir de la fecha de entrada en vigencia de las cuentas maestras de recaudo, los aportantes y trabajadores independientes, no podrán deducir de las cotizaciones en***

<sup>4</sup> Corte Constitucional. Sala Primera de Revisión. M.P. Dra. María Victoria Calle Correa. Sentencia de Tutela No. 324 de 25 de mayo de 2015. Exp. Ref. T-4664494.

salud, los valores correspondientes a incapacidades por enfermedad general y licencias de maternidad y/o paternidad.

*El pago de estas prestaciones económicas al aportante, será realizado directamente por la EPS y EOC, a través de reconocimiento directo o transferencia electrónica en un plazo no mayor a cinco (5) días hábiles contados a partir de la autorización de la prestación económica por parte de la EPS o EOC. La revisión y liquidación de las solicitudes de reconocimiento de prestaciones económicas se efectuará dentro de los quince (15) días hábiles siguientes a la solicitud del aportante.*

*En todo caso, para la autorización y pago de las prestaciones económicas, las EPS y las EOC deberán verificar la cotización al Régimen Contributivo del SGSSS, efectuada por el aportante beneficiario de las mismas.*

**Parágrafo 1.** *La EPS o la EOC que no cumpla con el plazo definido para el trámite y pago de las prestaciones económicas, deberá realizar el reconocimiento y pago de intereses moratorios al aportante, de acuerdo con lo definido en el artículo 4 del Decreto Ley 1281 de 2002.*

**Parágrafo 2.** *De presentarse incumplimiento del pago de las prestaciones económicas por parte de la EPS o EOC, el aportante deberá informar a la Superintendencia Nacional de Salud, para que de acuerdo con sus competencias, esta entidad adelante las acciones a que hubiere lugar.”*

Conforme a la citada disposición, presentada la solicitud de reconocimiento de la incapacidad con sus respectivos soportes, la E.P.S. cuenta con un término de quince (15) días hábiles para la correspondiente revisión y la liquidación o autorización de dichas prestaciones económicas, una vez sean autorizadas, cuenta con cinco (05) días hábiles para realizar el pago efectivo al empleador.

Ahora bien, conforme al parágrafo 2º de la norma citada, la E.P.S., que incumpla con los términos o el pago de las prestaciones económicas, será objeto de inspección, vigilancia y control por parte de la Superintendencia Nacional de Salud, conforme a las facultades jurisdiccionales otorgadas a esta entidad mediante el artículo 126 de la Ley 1438 de 2011.

Para acceder a la Función Jurisdiccional de la Superintendencia Nacional de Salud, se debe presentar por parte del empleador acreedor una petición que contenga lo siguiente:

- “- La designación de la autoridad a la que se dirige (Superintendente Delegado para la Función Jurisdiccional y de Conciliación (...)).
- Los nombres y apellidos completos del solicitante y de sus representantes o Apoderados, si es el caso, con indicación del documento de identidad, dirección teléfono.
  - Objeto de la petición en forma clara y precisa.
  - Las razones o hechos en que se apoya.
  - La relación de documentos que se acompañan y pruebas que se pretendan hacer valer, aportando las que se encuentren en su poder (original o copia auténtica) y solicitando las que considere pertinentes.
  - La firma del peticionario.
  - Se debe adjuntar original de la petición y tantas copias de ésta cuantos sean los peticionados.
  - Está legitimado para presentar la petición, únicamente el afiliado (cotizante o beneficiario), quien haya sido objeto de la atención, personalmente u otorgando poder a un abogado.”<sup>5</sup>

#### **4. DE LAS PRUEBAS APORTADAS POR LAS PARTES**

##### **4.1. Por la parte accionante:**

- 4.1.1. Copia del derecho de petición radicado el 10 de marzo ante la Nueva E.P.S. por parte de la sociedad Tu Recobro S.A.S. (fls. 29 a 36).
- 4.1.2. Anexo No. 1, Nueva E.P.S., Listado de prestaciones económicas autorizadas (fls. 37 a 42).

##### **4.2. Parte Accionada Nueva E.P.S.:**

- 4.2.1. Correo remitiendo respuesta a derecho de petición el 12 de marzo de 2020 (fl. 96).

#### **5. EL CASO CONCRETO**

Solicita el representante legal de la sociedad Tu Recobro S.A.S., quien ostenta la representación de los derechos de la compañía Seguridad de Occidente Ltda., que

---

<sup>5</sup> CONCEPTO 887 DE 2014 (enero - marzo); SUPERINTENDENCIA NACIONAL DE SALUD; Tema EXISTENCIA DE NORMA QUE REGLAMENTA EL PLAZO PARA QUE LAS EPS REALICEN EL RECONOCIMIENTO ECONÓMICO AL EMPLEADOR DE LAS INCAPACIDADES

se amparen los derechos fundamentales de petición y al debido proceso, los cuales han sido presuntamente vulnerados por la Nueva E.P.S., al no resolver en su totalidad las solicitudes elevadas mediante el derecho de petición radicado el 10 de marzo de 2020, relativas al proceso de recobro de las sumas adeudadas a la sociedad Seguridad de Occidente Ltda., por concepto de incapacidades y licencias que sufragó a sus trabajadores afiliados a la referida E.P.S.

La Nueva E.P.S., manifestó que se había dado respuesta al derecho de petición el 12 de marzo de 2020, mediante correo electrónico remitido a la sociedad accionante, por lo que la acción de tutela carece de objeto y debe negarse.

Antes de abordar el estudio de fondo, como cuestión previa, el Despacho se pronuncia sobre la falta de legitimación por activa alegada por la Nueva E.P.S., frente a lo cual, es del caso precisar que la Corte constitucional ha establecido que se configura la legitimación en la causa por activa, *“(i) cuando la tutela es ejercida directamente y en su propio nombre por la persona afectada en sus derechos; (ii) cuando la acción es promovida por quien tiene la representación legal del titular de los derechos, tal como ocurre, por ejemplo, con quienes representan a los menores de edad, los incapaces absolutos, los interdictos y las personas jurídicas (...)”*<sup>6</sup>, entre otros.

Para el caso de estudio, se advierte que el derecho de petición radicado el 10 de marzo de 2020 (fls. 29 a 36), fue suscrito por el representante legal de la sociedad Tu Recobro S.A.S., en virtud al poder o autorización que le fue conferido por la sociedad Seguridad de Occidente Ltda., dado el carácter de aquella como prestadora de servicios para el recobro de las obligaciones surgidas con ocasión del pago de las prestaciones económicas que la sociedad Seguridad de Occidente Ltda., realizó a sus trabajadores y a cargo de la Nueva E.P.S..

Además, a folios 13 y 14 del expediente, obra poder otorgado por el representante legal de la sociedad Seguridad de Occidente Ltda., a la sociedad Tu Recobro S.A.S., facultándola, entre otros asuntos, para interponer acciones de tutela.

De acuerdo con las anteriores facultades, está acreditado que la sociedad Tu Recobro S.A.S. está facultada para promover el presente amparo tutelar en

---

<sup>6</sup> Sentencia C – 176 de 2011.

nombre y representación de la sociedad Seguridad de Occidente Ltda., ante la presunta vulneración de los derechos de petición y al debido proceso de ésta, motivo este por el cual no se configura la falta de legitimación por activa alegada por la entidad accionada.

Dilucidado lo anterior, corresponde determinar si se ha producido la vulneración o amenaza de los derechos fundamentales de petición y al debido proceso de la sociedad Seguridad de Occidente Ltda., en los términos planteados en el problema jurídico.

De las pruebas aportadas se establece que la sociedad Tu Recobro, debidamente facultada por la sociedad accionante, radicó derecho de petición el 10 de marzo de 2020 (folios 29 a 36), mediante el cual solicitó:

**“PRMERO:** De acuerdo a comunicación por parte de ustedes solicitamos dar cumplimiento al Decreto 4023 de 2011 Art. 5. Incorporado en el decreto 780 de 2016 en la cual se evidencia que las siguientes prestaciones por la suma de QUINCE MILLONES NOVECIENTOS SETENTA Y CINCO MIL OCHOCIENTOS SETENTA Y CINCO PESOS MCTE. (\$15.975.875) que están en estado Liquidado / Autorizado, por lo cual solicitamos se sirvan indicar la fecha de pago de las mismas a cuenta de la empresa SEGURIDAD DE OCCIDENTE LTDA registrada en su EPS. (...)

Solicitamos subir a la plataforma de solicitudes de pago las prestaciones autorizadas que no registran en los siguientes cobros: (...)

Les recordamos que las prestaciones aquí citadas no podrán pasar a estado negado ya que la EPS acepto (sic) su reconocimiento.

**SEGUNDO:** De acuerdo a comunicados, información de los portales y Base de Datos enviadas por nuestros clientes; solicitamos revalidar la información y el estado actual de las siguientes prestaciones con el fin de establecer una cartera real, debido a que la información de los portales no es suficiente o no está actualizada.

**Actualmente la EPS tiene una deuda presunta a la empresa SEGURIDAD E OCCIDENTE LTDA por valor de:**

Etiqueta de fila	Min de NIT	Suma de VALOR A RECOBRAR
SEGURIDAD DE OCCIDENTE LTDA	891303786	\$19.169.724
<b>Total general</b>	<b>891303786</b>	<b>\$19.169.724</b>

(...)

**TERCERO:** A la fecha SEGURIDAD DE OCCIDENTE LTDA se encuentra al día con los pagos de seguridad social; dado que a la fecha la EPS no ha notificado lo contrario; por lo cual no deben presentarse negociaciones con causal de mora del Empleador. (...)"

La respuesta emitida por parte de la Nueva E.P.S., frente al derecho de petición, aparece signada el día 12 de marzo de 2020 (folio 96), en la cual se le indicó al peticionario lo siguiente:

*“En respuesta a su solicitud de pago de las incapacidades, le recordamos que a través de nuestro Portal Transaccional [www.nuevaeps.com.co](http://www.nuevaeps.com.co) usted puede generar un efectivo cruce en la información e identificar el estado de sus incapacidades a través del Link de incapacidades, en el que se encuentran los siguientes servicios:*

**Información más completa y oportuna**

*A partir del 3 de febrero de 2016 a través del Link de incapacidades usted contará con los siguientes servicios<sup>1</sup>:*

**Consulta Giro de incapacidades<sup>2</sup>:** *A través de esta consulta podrá verificar el detalle de las incapacidades y licencias pagadas y que son transferidas a su cuenta o fueron reclamadas en las sucursales Bancolombia a nivel nacional. El detalle de esta consulta estará disponible para descargar en formato Excel facilitando para usted la conciliación de los valores reconocidos por concepto de Incapacidades y Licencias.*

**Generación Certificado de Incapacidad y Licencia<sup>3</sup>:** *Esta opción le permite obtener los certificados de incapacidades y licencias emitidos a sus afiliados luego de haber efectuado el proceso de transcripción o una vez finalizada la consulta en nuestras IPS Exclusivas. De esta forma contará con información veraz y oportuna que le permite realizar un mejor seguimiento al estado de salud de sus colaboradores.*

**Generación Certificado Fondo de Pensiones<sup>4</sup>:** *A través de esta opción podrá generar la certificación requerida por sus empleados para iniciar los trámites ante el Fondo de Pensiones de manera ágil y oportuna evitando Desplazamientos.*

**Estadísticas de Incapacidad:** *La información de las estadísticas se ha complementado con el detalle “solicitud de pago” a través del cual podrá verificar las solicitudes de pago efectuadas en los últimos seis meses para los trámites de seguimiento. Así mismo la estadística de incapacidades “Pagadas” ha sido complementada con información sobre las fechas de transferencia y los valores reconocidos para cada una de las incapacidades en los últimos tres años contados hacia atrás a partir de la fecha en que realiza la consulta. (...)"*

De la respuesta otorgada por la Entidad accionada se advierte que no resuelve de manera clara, de fondo y congruente cada uno de los requerimientos realizados en el derecho de petición radicado el 10 de marzo de la presente anualidad, sino que

simplemente se remite al peticionario a que autogestione el estado de cobro de las incapacidades a través de la página web.

Así las cosas, es indudable que la respuesta que adujo la Entidad accionada no satisface las solicitudes elevadas por la parte accionante, como tampoco se constata que la misma haya sido comunicada o notificada al peticionario, pues si bien se aduce que fue remitida al correo electrónico [gestionjuridica@turecobro.com.co](mailto:gestionjuridica@turecobro.com.co), no existe prueba que el mismo hubiese sido efectivamente enviado, ni que exista acuse de recibo del referido mensaje de datos, en los términos dispuestos por los artículos 20 y 21 de la Ley 527 de 1999.

Por tanto, la sociedad demandante desconoce el estado de las prestaciones económicas que aparecen relacionadas en el derecho de petición y el Anexo No. 1 del mismo, titulado "NUEVA EPS LISTADO DE PRESTACIONES ECONOMICAS AUTORIZADAS", así como la fecha cierta en la cual se efectuará su pago, lo cual implica el desconocimiento de los términos previstos en las normas aludidas en precedencia, que establecen que debió realizarse dentro de los cinco días siguientes a la autorización de las prestaciones económicas, por lo que es dable concluir que se ha vulnerado el derecho fundamental al debido proceso.

No obstante, es necesario precisar que ante el incumplimiento de los términos legales o ante la presencia de una controversia frente a lo adeudado por concepto de prestaciones económicas reconocidas por el empleador, objeto de recobro, el legislador ha dispuesto de un trámite jurisdiccional ante la Superintendencia Nacional de Salud, que corresponde al previsto en el parágrafo 2 del artículo 2.2.3.1. del Decreto 780 de 2016, el cual debe ser adelantado por la sociedad accionante y mediante el cual se definirá la controversia respecto al no pago de las prestaciones adeudadas y demás obligaciones a que haya lugar, circunstancia que torna en improcedente el presente amparo tutelar para proteger el derecho al debido proceso y ordenar el reconocimiento y pago de tales prestaciones, ante la existencia de otro mecanismo ordinario de defensa que resulta eficaz e idóneo.

En ese orden de ideas, el Despacho tutelar el derecho fundamental de petición de la sociedad Seguridad de Occidente Ltda., para lo cual ordenará al Presidente de la Nueva E.P.S., al Gerente de Recaudo y Compensación y al Director de Prestaciones Económicas de la misma entidad, que dentro de las **cuarenta y ocho (48) horas** siguientes a la notificación de esta providencia, procedan a

emitir un pronunciamiento de fondo respecto al derecho de petición radicado el 10 de marzo de 2020, abordando y resolviendo cada una de las solicitudes incoadas, debiendo comunicar o notificar dicha decisión a la sociedad peticionaria y acreditar ante el Despacho el cumplimiento de la orden impartida dentro del mismo término.

En mérito de lo expuesto, el **JUZGADO SEXTO ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO JUDICIAL DE BOGOTÁ, D.C.**, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley,

**RESUELVE:**

**PRIMERO: TUTELASE** el derecho fundamental de petición a la sociedad Seguridad de Occidente Ltda., conforme a las consideraciones expuestas en la parte motiva de esta decisión.

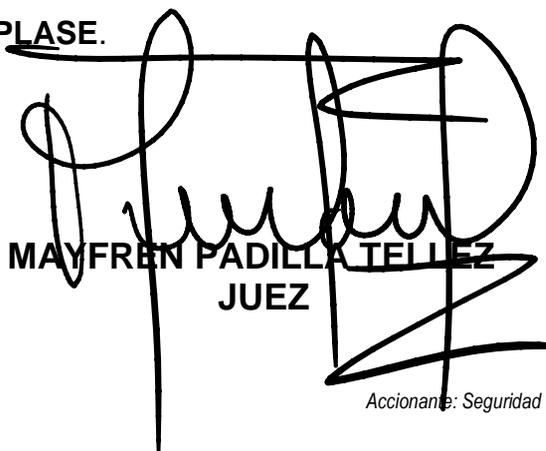
**SEGUNDO. ORDENASE** al Presidente de la Nueva E.P.S., al Gerente de Recaudo y Compensación y al Director de Prestaciones Económicas de la misma entidad, que dentro de las **cuarenta y ocho (48) horas** siguientes a la notificación de esta providencia, procedan a emitir un pronunciamiento de fondo respecto al derecho de petición radicado el 10 de marzo de 2020, abordando y resolviendo cada una de las solicitudes incoadas, debiendo comunicar o notificar dicha decisión a la sociedad peticionaria y acreditar ante el Despacho el cumplimiento de la orden impartida dentro del mismo término.

**TERCERO: DECLARASE IMPROCEDENTE** el presente amparo tutelar respecto del derecho fundamental al debido proceso.

**CUARTO: NOTIFÍQUESE** a las partes mediante correo electrónico.

**QUINTO: REMÍTASE** el expediente a la Honorable Corte Constitucional para su eventual revisión, en caso de que la decisión no sea impugnada, una vez haya cesado la suspensión de términos que opera en dicha Corporación.

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE.**

  
MAYFREN PADILLA TELLEZ  
JUEZ