

REPÚBLICA DE COLOMBIA
RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO



JUZGADO DÉCIMO CIVIL MUNICIPAL DE BOGOTÁ
Bogotá, D.C., cinco (5) de febrero de dos mil veinte (2020)

REF: 110014003010-2019-00040-00

Se procede a decidir la **ACCIÓN DE TUTELA** instaurada por **TU RECOBRO S.A.S.** contra **SALUD TOTAL E.P.S.**

I. ANTECEDENTES

1. Tu Recobro S.A.S., actuando por intermedio de su representante legal, solicitó el amparo de sus derechos fundamentales «*de petición, mínimo vital en conexidad con la seguridad social y al debido proceso administrativo*», que consideró vulnerados por la E.P.S. Salud Total.

2. Como soporte a su pedimento, alegó los siguientes hechos:

2.1 Señaló que celebró un contrato con la sociedad People Solutions Colombia S.A.S., con el objeto de realizar el recobro de las prestaciones económicas ante las entidades promotoras de salud.

2.2 Indicó que el artículo 121 del Decreto 019 de 2012 trasladó a los empleadores la carga de asumir el pago de las incapacidades y licencias de los trabajadores, mientras se efectúa el recobro ante las entidades promotoras de salud, quienes deben reconocer dichos emolumentos en los términos previstos en el artículo 24 del Decreto 4023 de 2011.

2.3 Afirmó que el 12 de diciembre de 2019 radicó un derecho de petición, solicitando a la E.P.S. accionada el pago de las prestaciones económicas debidas a la empresa People Solutions Colombia S.A.S. Sin embargo, aquella no ha emitido respuesta a cada una de las solicitudes elevadas en dicho escrito.

2.4 Agregó que si bien se han establecido procedimientos para obtener el pago de las incapacidades y licencias dejadas de cancelar por las E.P.S., dichas entidades no pueden eludir las obligaciones que por mandato legal deben cumplir.

3. Con apego a lo anterior, suplicó que se ordene a Salud Total E.P.S. cumplir con las disposiciones legales que atañen al pago de las incapacidades reclamadas, así como resolver de fondo su derecho de petición. Adicionalmente, ordenar a la Superintendencia de Salud adelantar

las acciones pertinentes para obtener el pago de las prestaciones debidas, así como las actuaciones administrativa a que haya lugar por su incumplimiento.

II. ACTUACIÓN DENTRO DEL TRÁMITE

La E.P.S. convocada y las vinculadas al trámite se notificaron en debida forma de la presente acción constitucional, luego de lo cual, la Administradora de los Recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud ADRES, el Ministerio de Salud y Protección Social y la Superintendencia Nacional de Salud, allegaron respuesta al requerimiento elevado por el Juzgado, tal como se constata a folios 33 a 40, 42 a 63 y 65 a 81 del expediente de tutela.

III. CONSIDERACIONES

1. Con miras a abordar el estudio de la presente acción, sea lo primero indicar sobre la legitimación en la causa por activa que, el artículo 86 de la Carta Política establece que toda persona que considere que sus derechos fundamentales han sido vulnerados o se encuentren amenazados, podrá interponer acción de tutela directamente o a través de un representante que actúe en su nombre.

En ese orden, si bien el titular de los derechos fundamentales es a quien, en principio, le corresponde interponer el amparo constitucional, lo cierto es que es posible que un tercero acuda ante el juez constitucional. En efecto, el artículo 10 del Decreto 2591 de 1991 establece que “[l]a acción de tutela podrá ser ejercida, en todo momento y lugar, por cualquiera persona vulnerada o amenazada en uno de sus derechos fundamentales, quien actuará por sí misma o a través de representante. Los poderes se presumirán auténticos.

También se pueden agenciar derechos ajenos cuando el titular de los mismos no esté en condiciones de promover su propia defensa. Cuando tal circunstancia ocurra, deberá manifestarse en la solicitud.”

De acuerdo con lo anterior, ante la posibilidad de que aquel que impetre la acción de tutela sea un tercero, puede presentarse el caso del apoderamiento judicial o la agencia oficiosa.

Frente a este particular, la H. Corte Constitucional ha decantado que: “Dentro de los elementos del apoderamiento en materia de tutela la Sala señala que el mismo es (i) un acto jurídico formal por lo cual debe realizarse por escrito. (ii) se concreta en un escrito, llamado poder que se presume auténtico. (iii) El referido poder para promover acciones de tutela debe ser especial. En este sentido (iv) El poder conferido para la promoción o para la defensa de los intereses en un determinado proceso no se entiende conferido para la promoción de procesos diferentes, así los hechos que le den fundamento a estos tengan origen en el proceso inicial. (v) El destinatario del acto de

apoderamiento sólo puede ser un profesional del derecho habilitado con tarjeta profesional¹.

Seguidamente, en la misma decisión memoró frente a la agencia oficiosa que: "(...) [L]os requisitos que le dan validez a la agencia oficiosa han sido reseñados de la siguiente manera: "(i) la manifestación del agente oficioso en el sentido de actuar como tal; (ii) la circunstancia real, que se desprenda del escrito de tutela, ya por figurar expresamente o porque del contenido se pueda inferir, consistente en que el titular del derecho fundamental no está en condiciones físicas o mentales para promover su propia defensa". Recientemente la sentencia SU-055 de 2015, consideró que para que se configure la agencia oficiosa en materia de tutela, se requiere la concurrencia de los siguientes elementos: "(i) que el titular de los derechos no esté en condiciones de defenderlos y, (ii) que en la tutela se manifieste esa circunstancia. En cuanto a esta última exigencia, su cumplimiento sólo se puede verificar en presencia de personas en estado de vulnerabilidad extrema, en circunstancias de debilidad manifiesta o de especial sujeción constitucional. La agencia oficiosa en tutela se ha admitido entonces en casos en los cuales los titulares de los derechos son menores de edad; personas de la tercera edad; personas amenazadas ilegítimamente en su vida o integridad personal; individuos en condiciones relevantes de discapacidad física, psíquica o sensorial; personas pertenecientes a determinadas minorías étnicas y culturales".

En este orden de ideas, en el caso concreto no se observan acatadas las exigencias jurisprudencialmente establecidas para considerar a Tu Recobro S.A.S. como apoderada o agente oficioso de People Solutions Colombia S.A.S., pues, pese a que en numeral 6º de la providencia que admite el presente amparo se requirió el poder especial con el que el mandante lo facultó para la iniciación de la acción de tutela, éste no se anexó.

Así, y a pesar de que se trata de un trámite sumario e informal, el poder necesariamente debe ser especial para impetrar una acción de esta índole sin que de aquellos mandatos otorgados para la promoción de asuntos diferentes, se infiera que se extiende a la formulación de la tutela, como ocurre en el caso que nos atañe.

Así las cosas, Tu Recobro S.A.S. no se encuentra legitimada para presentar la acción de tutela de la referencia en nombre de la empresa People Solutions Colombia S.A.S.

2. Sin perjuicio de lo anterior, del examen del libelo introductorio y sus anexos se evidencia que la gestora presentó en su nombre la petición objeto de estudio, lo que permite inferir que frente a esa solicitud, el derecho subjetivo que presuntamente está siendo vulnerado es el de Tu Recobro S.A.S., entidad que en ejercicio del derecho consagrado en el artículo 23 de la Constitución Política de 1991, presentó la solicitud.

En ese sentido, se considera que quien tiene la legitimación en la causa por activa en la acción de tutela que actualmente se encuentra bajo estudio es

¹ Corte Constitucional. Sentencia T-430 de 2017

Tu Recobro S.A.S., en tanto que fue quien interpuso la petición base de la pretensión del amparo constitucional y, por ese motivo, a continuación pasará a resolverse lo pertinente únicamente frente al derecho de petición de esta sociedad.

3. Aclarado lo anterior, el asunto sometido a estudio de este Despacho, versa sobre la inconformidad que surge de la sociedad accionante al no recibir respuesta por parte de la E.P.S. accionada, respecto a la solicitud presentada el 12 de diciembre de 2019.

A efectos de abordar el caso sometido a estudio, en cuanto al derecho fundamental de petición, conviene resaltar que la Constitución Política de 1991, en su artículo 23, contempla el derecho a presentar peticiones respetuosas como una de las principales vías de acceso a la información en un Estado Social y Democrático de Derecho, razón por la cual en reiteradas oportunidades ha sido protegido por la Corte Constitucional, quien ha indicado que la autoridad correspondiente debe contestar integralmente dentro de los límites temporales establecidos en el ordenamiento jurídico y la jurisprudencia.

Al respecto, el Alto Tribunal Constitucional ha sostenido que *“[e]n principio, el derecho de petición tiene como sujeto pasivo a la autoridad pública no a los sujetos privados. La posibilidad de extenderlos a éstos, depende necesariamente de la forma como el legislador regule su ejercicio, tomando como marco referencial tanto el propio artículo 23, como el inciso final del art. 86 de la Constitución. Por lo tanto, corresponde a éste determinar las condiciones, el ámbito y extensión de su ejercicio”*².

En armonía con lo expuesto, la Corte Constitucional mediante sentencia T-419 de 2013 consideró que: *“(...) cuando el derecho de petición se formula ante particulares, es necesario separar tres situaciones: (i) cuando el particular presta un servicio público o cuando realiza funciones de autoridad, el derecho de petición opera igual como si se dirigiera contra la administración; (ii) cuando el derecho de petición se constituye en un medio para obtener la efectividad de otro derecho fundamental, puede protegerse de manera inmediata; (iii) en supuestos de subordinación o dependencia; y (iv) en caso que la acción de tutela se dirija contra particulares que no actúan como autoridad, este será un derecho fundamental solamente cuando el legislador lo reglamente (...).*

Conforme lo anterior, el artículo 32 de la Ley 1755 de 2015, por medio de la cual se regula el derecho fundamental de petición y se sustituye un título del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, dispone que: *“[t]oda persona podrá ejercer el derecho de petición para **garantizar sus derechos fundamentales** ante organizaciones privadas con o sin personería jurídica, tales como sociedades, corporaciones, fundaciones, asociaciones, organizaciones religiosas, cooperativas, instituciones financieras o clubes”* (Negrilla ajena al texto).

² Corte Constitucional, Sentencia T- 001/98

De otra parte, en cuanto a las características de esta prerrogativa fundamental, la Corte Constitucional afirmó que “*el núcleo esencial del derecho fundamental de petición reside en la resolución pronta y oportuna de la cuestión planteada en la solicitud. De ahí que la respuesta deba cumplir los requisitos de: i) oportunidad ii) Deba existir resolución de fondo, clara, precisa y de manera congruente con lo solicitado y iii) Deba darse a conocer al peticionario*”³. Por lo tanto, de no cumplirse con alguno de estos requisitos, se incurre en una vulneración del derecho constitucional fundamental de petición (*Negrilla ajena al texto*).

Pues bien, analizados los presupuestos jurisprudenciales señalados previamente para la procedencia de la acción constitucional, se advierte que la entidad accionada presta un servicio público, y el pedimento elevado por la accionante se orienta a la protección de su derecho fundamental de petición, situación que abre paso al estudio de la presente acción constitucional interpuesta contra una organización privada.

3.1. Revisado el expediente, se observa que la entidad encartada allegó contestación al requerimiento de la acción constitucional (folios 33 a 40), informando que dio respuesta a la petición objeto del asunto.

No obstante lo anterior, se advierte que la respuesta emitida frente a la petición formulada por la gestora, no resuelve de forma completa, congruente y de fondo los pedimentos de la petición, razón por la cual no es posible tener por superada la situación bajo estudio, en tanto que la contestación no cumple con las exigencias mínimas que requiere el derecho fundamental estudiado.

Nótese que en la mencionada respuesta, se indicó que es el empleador quien debe adelantar los trámites para el reconocimiento y pago de las incapacidades y licencias, por lo que debería allegarse copia del contrato suscrito entre Tu Recobro S.A.S. y People Solution S.A.S., a fin de establecer su naturaleza y alcance, justificando así la negativa de acceder a proporcionar la información solicitada.

Sin embargo, no se acogen las razones de tal negativa, como quiera que en el escrito de petición presentado el 12 de diciembre de 2019, se indicó que se anexaba “*poder y/o copia de autorización dada por la empresa, con el fin de legitimar nuestra petición como tercero*”, sin que al recibir la solicitud, la E.P.S. haya dejado constancia de que tal documental no fue aportada con el escrito petitorio.

De ahí que no sea de recibo para el Juzgado la renuencia de la accionada en atender cada una de las peticiones elevada en tal escrito, pues, además que dicho documento fue relacionado como anexo da la petición, con el escrito tutelar se aportó el mandato conferido por People Solutions Colombia S.A.S.

³ Entre otras, las sentencias T-12 de 1992, T-419 de 1992, T-529 de 1995, T-604 de 1995, T-614 de 1995, SU-166 de 1999, y T-307 de 1999.

para que la sociedad accionante adelantara los trámites tendientes al cobro de prestaciones económicas ante las E.P.S., con lo que se prueba la facultad de la accionante para iniciar las actuaciones relacionadas con el escrito de petición presentado.

A lo anterior debe agregarse que la accionada no demostró haber puesto en conocimiento de la petente su respuesta, aun cuando es su deber enterar efectivamente a la peticionaria de su decisión.

Así las cosas, acreditado que la sociedad tutelante radicó la aludida petición, y teniendo en cuenta que feneció el plazo de los 15 días contemplados en el artículo 14° del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo⁴, sin que la E.P.S. encartada diera una contestación clara, completa y de fondo a lo petitionado, se impone amparar el derecho fundamental de petición de la sociedad Tu Recobro S.A.S.

Por lo anterior, se dispone ordenar al representante legal de Salud Total E.P.S., y/o quien haga sus veces, que en el término de cuarenta y ocho (48) horas siguientes a la notificación del presente fallo, si aún no lo ha hecho, dé respuesta de fondo, completa y congruente a la petición radicada el día 12 de diciembre de 2019, la cual, deberá ser noticiada de manera efectiva a la petente en la dirección reportada en el escrito de petición.

4. Ahora bien, sobre los derechos al mínimo vital, seguridad social y debido proceso administrativo, se advierte que la actora no formuló un reproche concreto que permita establecer la conculcación de tales prerrogativas, más allá de la omisión por parte de la entidad encartada de no proferir la correspondiente respuesta frente a la petición elevada, lo cual fue protegido con la orden proferida.

Particularmente, en lo que atañe a la procedencia de la tutela para el pago de incapacidades laborales, ha manifestado la Honorable Corte Suprema de Justicia en sede de tutela: *“La existencia de unos mecanismos judiciales específicamente diseñados para resolver las controversias relativas al pago de las acreencias laborales y a la cobertura de las contingencias amparadas por el Sistema General de Seguridad Social Integral (SGSSI) impide, en principio, que las discusiones sobre el reconocimiento y pago de derechos pensionales, salarios, indemnizaciones o incapacidades sean sometidos a consideración del juez de tutela.”*

*La posibilidad de discutir esos asuntos en sede constitucional ha sido admitida en situaciones excepcionales, en las que exigirle al peticionario el agotamiento de los medios ordinarios de defensa puede resultar excesivo, **bien sea porque se trata de un sujeto de especial protección constitucional o porque, por distintas razones, tal trámite lo expone a un perjuicio irremediable.**”⁵*

De manera que, únicamente, en los casos que se acrediten condiciones particulares que evidencian la falta de idoneidad de los mecanismos ordinarios

⁴ Sustituido por la Ley 1755 del 30 de junio de 2015.

⁵ Sentencia de tutela N° STP8372-2017, M.P. Eyder Patiño Cabrera.

con los que cuenta la sociedad accionante para cobrar tales prestaciones, se abre paso al estudio de las pretensiones de pago de las incapacidades.

Empero, para el despacho es claro que no está acreditada la afectación al mínimo vital de alguna de las personas mencionadas en el escrito petitorio, pues no obran en el expediente elementos de juicio que acrediten que son sujetos de especial protección constitucional, por lo no hay mérito para conceder el amparo reclamado en este punto.

Adicionalmente, debe advertirse que la persona jurídica tiene sus propios derechos fundamentales, distintos a los de sus miembros, y el mínimo vital no es una prerrogativa que se pueda predicar de aquella, en la medida que está íntimamente relacionado con el derecho fundamental a la dignidad humana, y por lo tanto, solo las personas naturales son titulares del mismo.

Al respecto, ha manifestado la Honorable Corte Constitucional: “[u]no de los derechos más característicos de un Estado Social de Derecho es el mínimo vital. Según la Corte Constitucional, este derecho se deriva de los principios de Estado Social de derecho, dignidad humana y solidaridad, en concordancia con los derechos fundamentales a la vida, a la integridad personal y a la igualdad. **Este derecho adquiere relevancia en situaciones humanas límites**, relativas a la extrema pobreza y la indigencia, cuando frente a las necesidades más elementales y humanas, el Estado y la sociedad no responden de manera congruente.⁶

Por lo tanto, tampoco es factible amparar este derecho a Tu Recobro S.A.S.

5. Finalmente, en cuanto a la solicitud consistente en ordenar a la Superintendencia de Salud adelantar los trámites pertinentes para cumplir con la normativa que rige el pago de las prestaciones asistenciales que reclama, se advierte a la accionante que deberá proceder a instar las solicitudes a que haya lugar ante la entidad que considere competente, en tanto que en el expediente no obran los elementos de juicio a partir de los cuales se advierta que dicha Superintendencia debe proceder a iniciar la actuación de manera oficiosa.

En mérito de lo expuesto, el Juzgado Décimo Civil Municipal de Bogotá D. C., administrando justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la ley,

IV. RESUELVE

PRIMERO: CONCEDER el amparo al derecho fundamental de petición solicitado por **TU RECOBRO S.A.S.**, en contra de **SALUD TOTAL E.P.S.**

SEGUNDO: ORDENAR al representante legal de **SALUD TOTAL E.P.S.** y/o quien haga sus veces, que en el término de cuarenta y ocho (48) horas siguientes a la notificación del presente fallo, si aún no lo ha hecho, dé

⁶. Corte Constitucional, Sentencia T 716 de 2017. M.P. Carlos Bernal Pulido.

respuesta de forma clara, completa, congruente y de fondo a la petición presentada el 12 de diciembre de 2019 por **TU RECOBRO S.A.S.**

Asimismo, la respuesta deberá notificarla a la sociedad accionante, acreditando su recibido y observando que la petente tenga conocimiento de la resolución del fondo a su pedimento materia de este resguardo.

La entidad accionada deberá acreditar el cumplimiento de la orden de tutela a esta Sede Judicial.

TERCERO: NOTIFICAR esta determinación a las partes intervinientes por el medio más expedito y eficaz.

CUARTO: DETERMINAR que, en caso de no ser impugnado el fallo, se envíe a la honorable Corte Constitucional para su eventual revisión, según lo establecido en el artículo 31 del decreto 2591 de 1991.

La Juez,

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

MARÍA DEL PILAR FORERO RAMÍREZ