

## **JUZGADO SEGUNDO CIVIL MUNICIPAL DE BUCARAMANGA**

Bucaramanga, cuatro (4) de abril de dos mil veintidós (2022)

### **OBJETO A DECIDIR**

Al Despacho se encuentra la presente acción de tutela impetrada por ELENA GRICEL CARDENAS CORDOBA, en contra de COOMEVA EPS S.A. EN LIQUIDACION, por la presunta violación de los derechos fundamentales al mínimo vital, a la salud, a la seguridad social y a la vida en condiciones dignas.

### **SUJETOS DE ESTA ACCIÓN**

**ACCIONANTE:** ELENA GRICEL CARDENAS CORDOBA

**ACCIONADO:** COOMEVA EPS S.A. EN LIQUIDACION

**VINCULADOS:** ADMINISTRADORA DE LOS RECURSOS DEL SISTEMA GENERAL DE SEGURIDAD SOCIAL EN SALUD –ADRES, NUEVA EPS S.A.

### **ANTECEDENTES**

Manifiesta la accionante, que se encuentra afiliada a COOMEVA E.P.S. en calidad de cotizante, cancelando sus aportes de manera INDEPENDIENTE E ININTERRUMPIDA.

Refiere que el médico tratante le generó incapacidades médicas por diagnósticos relacionados con su embarazo, como lo es “Incompetencia del cuello uterino” y posteriormente le generaron licencia de maternidad por el embarazo y posterior parto de su hijo así:

- Incapacidad médica con fecha de inicio 23 de noviembre de 2021. (20 días)
- Incapacidad médica con fecha de inicio 13 de diciembre de 2021. (30 días)
- Licencia de maternidad con fecha de inicio 06 de enero de 2022. (163 días)

Señala que transcurridos varios meses de haber radicado la licencia, COOMEVA E.P.S. se niega al pago de la misma, justificándose en una presunta mora en el empleador.

Indica que a pesar de haber realizado los aportes fuera de fecha, siempre liquidó los intereses moratorios, pese a ello la EPS nunca informó por escrito a la empresa, la negativa en aceptar el pago tardío de su aporte en salud, así mismo tampoco RECHAZARON EL PAGO de los intereses de mora

liquidados y cancelados. De igual manera el servicio nunca ha quedado suspendido, por lo que en este momento le parece inaudito que estén rechazando su pago de incapacidad por enfermedad general, cuando COOMEVA EPS, hizo una aceptación tácita a sus pagos morosos.

Menciona que el no pago de su incapacidad por 213 días a la fecha, han generado UNA AFECTACION GRAVISIMA a su MINIMO VITAL y de su familia, toda vez que es trabajadora independiente y lo que devenga es lo que puedo hacer al día para cubrir sus obligaciones y necesidades básicas como alquiler, servicios y alimentación.

### **CONTESTACIÓN DE LOS ACCIONADOS**

#### **COOMEVA EPS EN LIQUIDACIÓN**

Acude la Dra. ROSA ELVIRA REYES MEDINA en calidad de Apoderada General de COOMEVA EPS EN LIQUIDACIÓN, donde refiere que la Superintendencia Nacional de Salud mediante Resolución No. 2022320000000189-6 del 25 de enero del 2022, ordenó la liquidación como consecuencia de la toma de posesión a COOMEVA ENTIDAD PROMOTORA DE SALUD S.A, por el término de dos (2) años.

Menciona que de conformidad con lo dispuesto en el artículo quinto de la Resolución No. 2022320000000189-6 del 25 de enero del 2022, se designó al Dr. FELIPE NEGRET MOSQUERA, como liquidador para desarrollar todas las actividades relacionadas con la liquidación de COOMEVA EPS, en atención a las funciones inherentes al cargo, normas y procedimientos que rigen esta clase de procesos, el sistema general de seguridad en salud, y el estatuto orgánico del sistema financiero, entre otras.

Refiere que de conformidad con lo dispuesto en la Resolución No. 2022320000000189-6 del 25 de enero del 2022, la población afiliada de COOMEVA EPS, fue trasladada a otras EPS, a partir del 1 de febrero del 2022; información que puede ser verificada en el link <https://www.minsalud.gov.co/Paginas/Consulta-Afiliados.aspx> y para el presente caso, se observa que la aquí accionante fue trasladada a la NUEVA EPS.

Aclara que el literal K) del artículo tercero de la Resolución No. 2022320000000189-6 del 25 de enero del 2022, “Medidas preventivas obligatorias”, establece que los derechos causados hasta la fecha de la intervención serán reconocidos y pagados de conformidad con las reglas que rigen el proceso de liquidación.

Precisa que en cumplimiento de lo establecido en el marco normativo del proceso liquidatorio, COOMEVA EPS S.A. EN LIQUIDACION, publicó Avisos

Emplazatorios los días 1 y 11 de febrero de 2022, por medio de los cuales se invitó a todas las personas naturales y jurídicas de carácter público o privado, que se consideraran con derecho a formular reclamaciones de cualquier índole contra la Entidad en Liquidación, para que hicieran parte del proceso liquidatorio dentro del periodo señalado.

Manifiesta que una vez se conoció de la presente acción de tutela, se procedió a consultar con el área competente la información relacionada con la acreencia generada (Incapacidad médica), es decir, las causadas en el periodo del 23 de noviembre del 2021 por 20 días, del 13 de diciembre del 2021 por 30 días y la licencia de maternidad comprendida desde el 6 de enero del 2022 por 163 días, quienes informaron que NO existe reclamación presentada ante el proceso liquidatorio a nombre de la señora ELENA GRICEL CARDENAS CORDOBA, objeto de la presente acción de tutela.

Afirma que la señora ELENA GRICEL CARDENAS CORDOBA, estuvo afiliada a COOMEVA EPS hasta el día 31 de enero de 2022.

Aduce que en relación a la información relativa a las prestaciones económicas otorgadas en su momento a los afiliados de COOMEVA EPS, fue entregada por la mencionada Entidad a esta Liquidación a fin de consultar lo relativo a los periodos que se causaron y las que se encuentran legalmente radicadas, encontrando que para el caso específico la señora ELENA GRICEL CARDENAS CORDOBA cuenta con incapacidades médicas y licencia de maternidad.

Informa que la incapacidad 13-12-2021 al 14-12-2021 son competencia del empleador, y las causadas del 15-12-2021 al 11-01-2022 fueron competencia de la EPS COOMEVA, cuyo pago está sujeto a las normas que rigen el proceso liquidatorio.

Reitera que la señora ELENA GRICEL CARDENAS CORDOBA, deberá hacerse parte en el proceso liquidatorio a fin de que la entidad en liquidación se pronuncie de fondo respecto al reconocimiento de las incapacidades y licencia de maternidad objeto de la presente acción de tutela.

Recalca que la Corte Constitucional en Sentencia C-248 de 1994, estableció que el procedimiento de liquidación forzosa administrativa contenido en el Estatuto Orgánico del Sistema Financiero, aplicable en este caso a la liquidación de COOMEVA EPS, es un procedimiento concursal, universal, de carácter forzoso, cuyas reglas aplican de preferencia a otros procedimientos.

Indica que la señora ELENA GRICEL CARDENAS CORDOBA, deberá hacerse parte en el proceso liquidatorio de COOMEVA EPS EN LIQUIDACIÓN, a fin de que su reclamación encaminada a obtener el pago de las incapacidades y licencia de maternidad causadas, sea graduada y calificada de

conformidad a las normas que rigen esta clase de procesos, puesto que la no aplicación de las normas dispuestas para la calificación y graduación de los créditos puede generar al Doctor FELIPE NEGRET MOSQUERA en su calidad de Liquidador de COOMEVA EPS, unas responsabilidades fiscales, disciplinarias y penales; toda vez que dentro de las obligaciones a él asignadas en la Resolución No. 2022320000000189-6 de 2022, no se encuentra la de cancelar créditos sin atender las normas del proceso concursal, pues de hacerlo estaría actuando subjetivamente y con ello quebrantaría el derecho a la igualdad de todos los acreedores que deben hacerse parte en el proceso liquidatorio de COOMEVA EPS.

Menciona que COOMEVA EPS EN LIQUIDACIÓN, mediante oficios No. TU-CEL-2022-2314, Y TU-CEL-2022-2315 de fecha de 28 de marzo de 2022, procedió a informarle a la señora ELENA GRICEL CARDENAS CORDOBA y a su empleador, sobre el proceso liquidatorio de COOMEVA EPS en Liquidación y de gastos administrativos, remitido a través del correo electrónico: [grupobesas2022@gmail.com](mailto:grupobesas2022@gmail.com) y [comercializadorasqp2020@gmail.com](mailto:comercializadorasqp2020@gmail.com).

Solicita DECLARAR LA IMPROCEDENCIA DE LA PRESENTE ACCIÓN DE TUTELA, por inexistencia de los requisitos mínimos de procedibilidad, existencia de otros mecanismos de defensa judicial, la acción de tutela no es el mecanismo idóneo para efectuar el cobro de sumas de dinero y no demostró la existencia de un perjuicio irremediable.

NUEVA EPS S.A.

Concurre el Dr. JORGE ARMANDO VARGAS NAVARRO en calidad de Apoderado Especial de la NUEVA EPS S.A., donde refiere que la usuaria reporta fecha de inicio de su Licencia de maternidad el día 6 de enero de 2022, incapacidades con fecha 23 de noviembre y 13 de diciembre del 2021 momento para el cual se encontraba afiliada a la EPS COOMEVA en liquidación. Así mismo se informa que la fecha de afiliación a Nueva EPS es 1 de febrero de 2022.

Señala que al momento de inicio de la incapacidad solicitada, la accionante se encontraba afiliada y sus servicios estaban a cargo de COOMEVA EPS; es deber de dicha entidad, reconocer y pagar a los afiliados las prestaciones económicas causadas antes de la efectividad de la asignación, lo anterior dado que esa entidad es quien tenía la afiliación y registro en la Base de Datos Única de Afiliados del Ministerio de Salud y Protección Social y es a quien el proceso de reconocimiento de los valores pagados a sus usuarios por incapacidades le será autorizado, lo anterior conforme al Decreto 1424 de 2019.

Resalta que cuando se presentan asignaciones de afiliados, la Superintendencia Nacional de Salud y el Ministerio de Salud y Protección Social informan en dicha asignación que las prestaciones económicas generadas durante la afiliación antes de la fecha de asignación deberán ser cubiertas por la EPS que entrega los afiliados, dado que en la liquidación se debieron provisionar todas sus obligaciones en sus estados financieros reportados mensualmente ante los entes de control (Reserva Técnica y Cuentas de Orden).

Precisa que en el caso de incapacidades mes a mes durante la afiliación en la EPS la entidad recibe el valor de provisión de incapacidades definido por norma y con el cual la EPS debe cubrir las incapacidades generadas. Así mismo y de acuerdo a los procesos establecidos por el Decreto 2353 de 2015 ratificado por el decreto 780 de 2016, la EPS en Liquidación podrá recuperar los valores pagados por las licencias mediante el proceso mensual de recobros ante la Administradora de los recursos del sistema de salud, actualmente ADRES, siempre y cuando los aportantes realizaran su debido trámite de radicación de acreencias para su correspondiente calificación y validación de derechos en los tiempos estipulados posteriores a la Resolución de la liquidación de la EPS. Cuando se realizan asignaciones esta información debe ser publicada a nivel nacional por la EPS en Liquidación por diferentes medios de comunicación y oficina de liquidación para el conocimiento de todos sus usuarios y acreedores.

Consideran improcedente que NUEVA EPS asuma estas obligaciones ya sea parcial o completamente adquiridas por otra EPS, teniendo en cuenta que el proceso definido por el Ministerio de Salud y Protección Social contempla las diferentes instancias y responsables (Decreto 1424 de 2019 y Decreto 780 de 2016), que como en este caso confirman que las licencias o incapacidades relacionadas con un afiliado asignado a otra EPS, corresponden en cubrimiento a la EPS COOMEVA pues es ella quien tenía la afiliación del usuario registrada en la BDUA y recibió sus aportes y realizó su proceso de compensación acorde a los mismos y será quien pueda realizar el recobro de las licencias e incapacidades a que haya lugar reconocer y ser estas aprobadas.

Menciona que a la fecha la usuaria se encuentra habilitada para la prestación de los servicios de salud a los cuales tiene derecho en el plan de beneficios de salud. Aclara que las incapacidades que presente la usuaria a partir del PRIMERO (01) DE FEBRERO DE 2022, serán cubiertas por NUEVA EPS, anterior a esta fecha, deben ser asumidas por la EPS COOMEVA.

Indica que para este caso se presenta una FALTA DE LEGITIMACIÓN EN LA CAUSA POR PASIVA, toda vez que la NUEVA EPS S.A., no es la encargada de satisfacer las peticiones de la accionante.

Solicita se desvincule del presente trámite a NUEVA EPS por configurar la falta de legitimación en la causa por pasiva, por ser COOMEVA EPS la competente para asumir el pago de prestaciones económicas causadas con anterioridad al 1 DE FEBRERO DE 2022, de acuerdo con lo expuesto en la parte motiva del actual escrito.

### **TRÁMITE PROCESAL**

Presentada la acción, con auto de fecha 24 de marzo de 2022, se avoco conocimiento de la acción de tutela presentada por ELENA GRICEL CARDENAS CORDOBA, en contra de COOMEVA EPS S.A. EN LIQUIDACION., en donde, se vinculó a la ADMINISTRADORA DE LOSRECURSOS DEL SISTEMA GENERAL DE SEGURIDAD SOCIAL EN SALUD –ADRES Y NUEVA EPS.

### **COMPETENCIA**

Éste Juzgado es competente para conocer de la presente Acción de Tutela de conformidad con lo establecido en el Art. 86 de la Constitución Política de Colombia, en concordancia con los Decretos 2591 de 1991 y 306 de 1992.

### **PROBLEMA JURÍDICO**

Corresponde al Juzgado determinar ¿si existe violación los derechos fundamentales de ELENA GRICEL CARDENAS CORDOBA, ante la falta de pago de las incapacidades y la licencia de maternidad por parte de COOMEVA EPS S.A. EN LIQUIDACION?

### **CONSIDERACIONES**

La acción de tutela, consagrada en el artículo 86 de nuestra Carta Magna se ha tornado en un mecanismo eficaz para garantizar los derechos fundamentales de los ciudadanos, cuando estos le sean vulnerados por la acción u omisión de alguna autoridad pública o privada.

#### Legitimación por activa

El Despacho encuentra que ELENA GRICEL CARDENAS CORDOBA está legitimada para ejercer el amparo deprecado, por cuanto es la titular de los derechos presuntamente vulnerados por la entidad accionada.

#### Legitimación por pasiva

La legitimación pasiva se refiere a la aptitud legal que tiene la persona contra la que se dirige la acción y quien está llamada a responder por la vulneración o amenaza del derecho fundamental, cuando ésta resulte

demostrada.<sup>1</sup> Así las cosas, el Juzgado encuentra que en principio corresponde a la accionada COOMEVA EPS S.A. EN LIQUIDACION, como entidad promotora de salud, a la que se encontraba afiliada la accionante.

La Corte Constitucional, en la Sentencia T-526 de 2019, se ha pronunciado en este sentido, respecto de:

### **NATURALEZA Y FINALIDAD DE LA LICENCIA DE MATERNIDAD.**

La licencia de maternidad es la manifestación más relevante de la protección especial que la Constitución Política y los instrumentos internacionales sobre derechos humanos<sup>2</sup> le otorgan a la mujer trabajadora. Al respecto, la Constitución Política de 1991, en el artículo 43, dispuso lo siguiente:

*“(...) La mujer no podrá ser sometida a ninguna clase de discriminación. Durante el embarazo y después del parto gozará de especial asistencia y protección del Estado, y recibirá de éste subsidio alimentario si entonces estuviere desempleada o desamparada. El Estado apoyará de manera especial a la mujer cabeza de familia”*

Así mismo, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, dispone:

*“Se debe conceder especial protección a las madres durante un período de tiempo razonable antes y después del parto. Durante dicho período, a las madres que trabajen se les debe conceder licencia con remuneración o con prestaciones adecuadas de seguridad social”.*

La jurisprudencia de esta Corporación ha establecido que el descanso remunerado otorgado a la madre que recién ha dado a luz, materializa los *“principios constitucionales de igualdad y solidaridad, el amparo a la familia como institución básica de la sociedad, y los derechos de la madre y del recién nacido a la vida digna y al mínimo vital”*<sup>3</sup>.

Debido a que existe una protección especial a la mujer trabajadora durante el embarazo y con posterioridad a este y a la necesidad de una *“protección integral a la niñez derivada de los artículos 42, 43, 44 y 45 Superiores”*<sup>4</sup>, el artículo 236 del Código Sustantivo del Trabajo incorporó la figura de la licencia de maternidad, entendida esta como el descanso remunerado posterior al parto<sup>5</sup>.

---

<sup>1</sup> Ver Sentencia T-009/19.

<sup>2</sup> Ver Sentencia T-009/19.

<sup>3</sup> Sentencia T-278 de 2018.

<sup>4</sup> Sentencia T- 489 de 2018

<sup>5</sup> Sentencia T-278 de 2018.

Esta Corporación al respecto de la licencia de maternidad, señaló que esta es:

*“un emolumento que se paga a la madre durante el período determinado por la ley con el fin de reemplazar los ingresos que ésta derivaba y cuya percepción se ve interrumpida con motivo del parto. Conforme a lo anterior, se concluye que el hecho generador de la licencia de maternidad no es el alumbramiento aisladamente considerado, sino este hecho aunado a la preexistencia de una fuente de ingresos propios, cuya percepción se ve interrumpida por tal acontecimiento”<sup>6</sup>*

La licencia de maternidad no solo tiene una connotación económica encaminada a reemplazar los ingresos que percibía la madre, sino que también conlleva una protección integral y especial a favor de esta y de su hijo recién nacido, pues garantiza la institución familiar a través del otorgamiento de prestaciones que tienen por finalidad la recuperación de la madre y el cuidado del menor y, además, que *“dispongan de un espacio propicio para iniciar las relaciones familiares en condiciones de dignidad y calidad”<sup>7</sup>*.

Esta prestación cobija a las mujeres afiliadas al Sistema de Seguridad Social en salud en el régimen contributivo, esto es, a las vinculadas a través de contrato de trabajo, pensionadas, servidoras públicas o trabajadoras independientes con capacidad de pago, que, con motivo del alumbramiento de su hijo, suspenden sus actividades productivas y no perciben los ingresos que usualmente cubrían sus necesidades vitales, reconocimiento que será brindado siempre que cumplan con los requisitos establecidos en el ordenamiento jurídico.

El artículo 1º de la Ley 1822 de 2017, la cual modificó el artículo 236 del Código Sustantivo del Trabajo, contempló la licencia de maternidad en los siguientes términos:

*“Artículo 1º. El artículo 236 del Código Sustantivo del Trabajo quedará así: "Artículo 236. Licencia en la época del parto e incentivos para la adecuada atención y cuidado del recién nacido. Toda trabajadora en estado de embarazo tiene derecho a una licencia de dieciocho (18) semanas en la época de parto, remunerada con el salario que devengue al momento de iniciar su licencia. 2. Si se tratare de un salario que no sea fijo como en el caso del trabajo a destajo o por tarea, se tomará en cuenta el salario promedio devengado por la trabajadora en el último año de servicio, o en todo el tiempo si fuere menor. 3. Para los efectos de la licencia de que trata este artículo, la*

---

<sup>6</sup> Sentencia T-489 de 2018

<sup>7</sup> Sentencia T-489 de 2018

*trabajadora debe presentar al empleador un certificado médico, en el cual debe constar: a) El estado de embarazo de la trabajadora; b) La indicación del día probable del parto, y c) La indicación del día desde el cual debe empezar la licencia, teniendo en cuenta que, por lo menos, ha de iniciarse dos semanas antes del parto.”*

En consonancia con lo anterior, el artículo 2.1.13.1 del Decreto 780 del 2016 dispone lo siguiente:

*“Artículo 2.1.13.1 Licencia de maternidad. Para el reconocimiento y pago de la prestación de la licencia de maternidad conforme a las disposiciones laborales vigentes se requerirá que la afiliada cotizante hubiere efectuado aportes durante los meses que correspondan al período de gestación.*

*Cuando por inicio de la vinculación laboral en el caso de las trabajadoras dependientes y en el caso de las trabajadoras independientes se hubiere cotizado por un período inferior al de la gestación se reconocerá y pagará proporcionalmente como valor de la licencia de maternidad un monto equivalente al número de días cotizados frente al período real de gestación.*

*En los casos en que durante el período de gestación de la afiliada, el empleador o la cotizante independiente no haya realizado el pago oportuno de las cotizaciones, habrá lugar al reconocimiento de la licencia de maternidad siempre y cuando, a la fecha del parto se haya pagado la totalidad de las cotizaciones adeudadas con los respectivos intereses de mora por el período de gestación.*

*En el caso del trabajador independiente las variaciones en el Ingreso Base de Cotización que excedan de cuarenta por ciento (40%) respecto del promedio de los doce (12) meses inmediatamente anteriores, no serán tomadas en consideración, en la parte que excedan de dicho porcentaje, para efectos de liquidación de la licencia de maternidad o paternidad.*

*El empleador o trabajador independiente, deberá efectuar el cobro de esta prestación económica ante la EPS o EOC.*

*En el caso del trabajador dependiente, cuando la variación del IBC exceda el cuarenta por ciento (40%) respecto del promedio de los doce (12) meses inmediatamente anteriores se dará traslado a la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social - UGPP y demás autoridades competentes para que adelanten las acciones administrativas o penales a que hubiere lugar.”...*

## **LA PROCEDENCIA DE LA ACCIÓN DE TUTELA PARA OBTENER EL PAGO DE LA LICENCIA DE MATERNIDAD.**

La Honorable Corte Constitucional se ha pronunciado en este sentido, en la sentencia T-092 de 2016, donde indica que:

*“ (...) de manera excepcional, la Corte ha determinado que, la acción de tutela se despoja de su carácter subsidiario para convertirse en un mecanismo de defensa principal, por lo menos, en dos supuestos: (i) cuando la persona que reclama la protección del derecho a la estabilidad laboral reforzada, es un sujeto de especial protección constitucional, como el caso de las madres gestantes y de las madres y sus hijos recién nacidos ; y (ii) cuando la persona que reclama el pago de una prestación social, como la licencia de maternidad, ve comprometido su derecho fundamental al mínimo vital y el de su hijo que acaba de nacer, por no contar con otra fuente de ingresos que les asegure una digna subsistencia. (...)*

De igual modo en providencia T-473 de 2001 esta alta Corporación precisó que,

*“la licencia de maternidad es un derecho de carácter legal y, por ende, el mecanismo judicial idóneo para exigir su cancelación es el proceso ejecutivo laboral, sin embargo, la acción de tutela es procedente para ordenar el pago oportuno de la prestación económica, cuando se amenaza el mínimo vital de la madre y el recién nacido, por cuanto la madre y su hijo tienen especial protección consagrada en los artículos 5, 13, 42, 43 y 44 de la Constitución Política”.*

Respecto de la amenaza el mínimo vital de la madre y el recién nacido al tema, en sentencia en sentencia T-365 de 2007 se señaló que,

*“En reiteradas oportunidades, esta Corporación ha sostenido que la licencia de maternidad constituye un mecanismo importante para garantizar los derechos fundamentales a la vida, al mínimo vital y a la seguridad social de los niños y de las mujeres durante la etapa de la maternidad.*

*En concordancia con lo anterior, esta Corporación ha indicado que la licencia de maternidad representa una prestación económica “[e]n favor de la madre trabajadora que con ocasión del embarazo y parto, requiere de un descanso que le permita recuperarse físicamente y cuidar de su hijo, para lo cual resulta indispensable, contar con los medios económicos que le permitan velar por su subsistencia y la de su menor hijo, en la época próxima y posterior al parto, con las mismas condiciones que si se encontrara laborando...”*

Así mismo, en la sentencia T-032 de 2007 la Corporación precisó:

*“Debe anotarse que jurisprudencialmente se ha considerado viable la reclamación por vía de la acción de tutela, del pago de la licencia de maternidad, siempre que el no pago de tal prestación vulnere el derecho fundamental al mínimo vital de la madre y/o el de su hijo recién nacido, **situación que se presume puede alegarse dentro del año siguiente al parto, cuando quiera que la madre devengaba un salario mínimo o cuando dicho ingreso constituía su único ingreso económico. Sin embargo, esta presunción podría desvirtuarse por el empleador o la EPS probando para ello, que la accionante cuenta con otra fuente de ingresos, o que los ingresos por ella devengados son superiores a un salario mínimo mensual, sumas suficientes para satisfacer sus necesidades.**”* (Negrilla y cursiva fuera del texto original)

La Corte Constitucional, en la Sentencia T-526 de 2019, se ha pronunciado en este sentido, respecto de:

#### **JURISPRUDENCIA CONSTITUCIONAL SOBRE EL ALLANAMIENTO A LA MORA POR PARTE DE LAS ENTIDADES PROMOTORAS DE SALUD**

Esta Corporación<sup>8</sup> ha indicado que existen eventos en los cuales la entidad promotora de salud se encuentra en la obligación de pagar prestaciones económicas, como incapacidades y la licencia de maternidad, a aquellos afiliados que se encuentran en mora en los aportes al Sistema General de Seguridad Social en Salud.

Esto ocurre cuando la E.P.S. se allana a la mora, es decir, que, frente al incumplimiento o cumplimiento tardío del aporte mensual al sistema de salud por parte del empleador, la entidad no hace uso de la facultad que detenta para el cobro de lo debido, competencia otorgada por el artículo 24 de la Ley 100 de 1993, que establece lo siguiente:

**“ACCIONES DE COBRO.** *Corresponde a las entidades administradoras de los diferentes regímenes adelantar las acciones de cobro con motivo del incumplimiento de las obligaciones del empleador de conformidad con la reglamentación que expida el Gobierno Nacional. Para tal efecto, la liquidación mediante la cual la administradora determine el valor adeudado, prestará mérito ejecutivo.*

En el mismo sentido, el artículo 2.1.9.1. del Decreto 780 de 2016 dispone que:

**“Efectos de la mora en las cotizaciones de trabajadores dependientes.**  
*El no pago por dos períodos consecutivos de las cotizaciones a cargo*

---

<sup>8</sup> Sentencias T-335 de 2009, T-018 de 2010, T-115 de 2010, T- 786 de 2010, T-064 de 2012, T-263 de 2012, T- 862 de 2013 y T-724 de 2014, entre otras.

del empleador, **siempre y cuando la EPS no se hubiera allanado a la mora**, producirá la suspensión de la afiliación y de la prestación de los servicios de salud contenidos en el plan de beneficios por parte de la EPS.

(...) **Durante los periodos de suspensión por mora no habrá lugar al reconocimiento de las prestaciones económicas por incapacidad, licencias de maternidad y paternidad por parte del Sistema o de la EPS y su pago estará a cargo del empleador**, salvo que haya mediado un acuerdo de pago. (negrilla y subrayado fuera de texto)

**Los efectos previstos en el presente artículo se aplicarán siempre y cuando la EPS no se hubiere allanado a la mora.**" (Negrilla y cursiva fuera del texto original)

**El artículo precitado deja claro que, frente a la suspensión de la afiliación por mora en el pago de los aportes por parte del empleador, la E.P.S. no reconocerá ninguna prestación económica derivada de una incapacidad o licencia de maternidad, salvo que no haya efectuado las acciones que tiene a favor para el cobro de las mesadas adeudadas por los empleadores, pues de no realizarlo tendrá a cargo dichos rubros.** (Negrilla y cursiva fuera del texto original).

Así, asentar que las E.P.S. no reconozcan y paguen las incapacidades o la licencia de maternidad, pese a tener a su disposición mecanismos para el cobro de los aportes en mora por parte de los empleadores, sería aceptar que esta se favorezca de su propia negligencia, desconociendo los principios de buena fe y confianza legítima del afiliado<sup>9</sup>.

En el mismo sentido, es importante resaltar que, como bien ya se dijo en los acápites anteriores, no reconocer el pago de estas prestaciones económicas (incapacidad por enfermedad de origen común y licencia de maternidad) podría vulnerar los derechos fundamentales al mínimo vital y a la vida en condiciones dignas de las personas que subsisten de su salario, así como de su núcleo familiar dependiente económicamente de ellas.

Por consiguiente, se concluye que, las entidades promotoras de salud que no hayan iniciado las acciones de cobro pertinentes a los empleadores morosos, no pueden negar el reconocimiento y pago de prestaciones económicas, como lo son las incapacidades originadas de enfermedades comunes o la licencia de maternidad, bajo el argumento de que el afiliado –cotizante– se encuentra en mora en los aportes a salud, toda vez que esta (la EPS) contó con los mecanismos para efectuar el cobro coactivo".

---

<sup>9</sup> Sentencias T-335 de 2009, T-018 de 2010, T-115 de 2010, T- 786 de 2010, T-064 de 2012, T-263 de 2012, T- 862 de 2013 y T-724 de 2014, entre otras.

**5. Finalidad y principios que rigen en el régimen de insolvencia. Reiteración de jurisprudencia. Facultades de la Superintendencia Nacional de Salud. La licencia de maternidad es un derecho cierto e indiscutible en el marco de la liquidación de la empresa prestadora de servicios de salud<sup>10</sup>**

5.1. Al abordar el análisis del proceso de liquidación judicial, se deben tener en cuenta su finalidad y principios rectores de manera que las actuaciones administrativas y judiciales estén orientadas debidamente a mantener las garantías, el equilibrio y la igualdad de los participantes, es decir, el trámite de un proceso de liquidación conlleva el conocimiento objetivo de los hechos generadores de la medida, pero resaltando la responsabilidad de la empresa frente a los derechos de los trabajadores y acreedores, por lo que las decisiones que se tomen deben ser coherentes con el cumplimiento de la finalidad del régimen de insolvencia, evitando la vulneración de derechos fundamentales.

Después de una larga y compleja evolución, los procesos concursales tienen como finalidad conciliar los intereses de los deudores, los acreedores y la sociedad en su conjunto, en el evento de insolvencia del deudor, con la finalidad de proteger el crédito, bien sea mediante fórmulas de recuperación del deudor, que le permitan pagar ordenadamente, o a través de la liquidación de su patrimonio<sup>11</sup>.

(...)

5.3. En materia de salud el artículo 154 de la Ley 100 de 1993, consagra que el Estado está en el deber de intervenir en el servicio público de la seguridad social en salud, con el fin de garantizar, los principios constitucionales y los consagrados en los artículos 2<sup>12</sup> y 153<sup>13</sup> de la misma Ley.

La Superintendencia Nacional de Salud ejercerá la función de inspección, vigilancia y control sobre las entidades promotoras de salud, según lo establecido en el parágrafo 2 del artículo 230 de la Ley 100 de 1993 y el artículo 68 de la Ley 715 de 2001.

Los artículos 1 y 2 del Decreto 1015 de 2002, reglamentario del artículo 68 de la Ley 715 de 2001, consagran que:

*“Artículo 1°. De conformidad con lo dispuesto en el artículo 68 de la Ley 715 de 2001, la Superintendencia Nacional de Salud aplicará en los procesos de intervención forzosa administrativa, para administrar o para liquidar las entidades vigiladas que cumplan funciones de explotación u operación de monopolios rentísticos cedidos al sector salud, Empresas Promotoras de Salud e Instituciones Prestadoras de Salud de cualquier naturaleza, así como*

<sup>10</sup> Corte Constitucional Sentencia T-503/2016

<sup>11</sup> Corte Constitucional, Sentencia C-699 de 2007. La Corte declaró exequibles las normas de la Ley 1116 de 2006 que excluyen del régimen de insolvencia allí regulado a las personas naturales que no tienen la calidad de comerciantes.

<sup>12</sup> Ley 100 de 1993. ARTÍCULO 2o. PRINCIPIOS.

<sup>13</sup> ARTÍCULO 153. PRINCIPIOS DEL SISTEMA GENERAL DE SEGURIDAD SOCIAL EN SALUD. <Artículo modificado por el artículo 3 de la Ley 1438 de 2011

*en los de intervención técnica y administrativa de las Direcciones Territoriales de Salud, las normas de procedimiento previstas en el artículo 116 del Decreto-Ley 663 de 1993, la Ley 510 de 1999, el Decreto 2418 de 1999 y demás disposiciones que lo modifican y desarrollan.*

*Artículo 2°. La Superintendencia Nacional de Salud, en ejercicio de sus atribuciones y competencias, señaladas por los artículos 42.8 y 68 de la Ley 715 de 2001 podrá en todo tiempo ejercer la intervención forzosa administrativa para administrar o liquidar las instituciones prestadoras de salud sin ánimo de lucro, con las excepciones allí previstas. Para este efecto, aplicará el procedimiento administrativo respectivo, conforme a las normas a que alude el artículo anterior".*

Esto último, en desarrollo de lo ordenado por el parágrafo 2 del artículo 233 de la Ley 100 de 1993, en el que se dispuso que el procedimiento a aplicar por la Superintendencia Nacional de Salud será el mismo que el consagrado para la Superintendencia Financiera.

5.4. Así mismo, se estableció dentro del régimen del proceso de liquidación que es el juez del concordato quien se encuentra facultado para constatar y calificar las circunstancias que conllevan incumplimiento o fracaso de los acuerdos en el proceso de reorganización, con su posterior ingreso a la fase de la liquidación judicial, e igualmente, que es ese juez quien define que los créditos originados en salarios, prestaciones laborales e indemnizaciones, tienen el carácter de derechos ciertos e indiscutibles con su correspondiente privilegio dentro del proceso de graduación y calificación de créditos<sup>14</sup>.

(...) En efecto, lo expuesto se refuerza con lo expresado en las disposiciones de la Organización Internacional del Trabajo, lo cual es concordante con lo previsto en los artículos 157, 61 y 64 del Código Sustantivo del Trabajo, de lo cual se destaca para esta oportunidad la licencia de maternidad, que tiene la característica de ser un derecho laboral legal, un derecho fundamental constitucional y un derecho humano y por tanto, de orden prevalente, ya que la sustracción de su pago amenaza el mínimo vital y móvil de la madre y del niño.

Por lo tanto para su pago efectivo no es necesario la exigencia de una autorización administrativa o judicial quedando sujeta simplemente a las reglas del concurso o liquidación empresarial y las obligaciones derivadas de su finalización.

---

<sup>14</sup> Confróntese con la Sentencia C- 071 de 2010 que al respecto señaló: "La disolución de la persona jurídica privada que es objeto de liquidación, no puede constituirse en un espacio para el desconocimiento o la vulneración de los derechos de las personas que allí laboraban. Los derechos consagrados en los artículos 25 y 53 de la Constitución y el derecho al mínimo vital, hacen imperativo que el proceso liquidatorio sea respetuoso de los derechos de los trabajadores, particularmente en lo concerniente al reconocimiento de la prelación de los créditos de carácter laboral, sobre cualquier otra obligación".

## REGLAS JURISPRUDENCIALES PARA QUE OPERE EL PAGO DE LA LICENCIA DE MATERNIDAD

En lo atinente a las reglas jurisprudenciales para que opere el pago de la licencia de maternidad, se ha previsto: i. Que haya cotizado ininterrumpidamente al sistema de seguridad social en salud durante todo el período de gestación<sup>15</sup>; ii. Se hayan pagado las cotizaciones por lo menos cuatro de los seis meses anteriores a la fecha de causación del derecho<sup>16</sup>; iii. si faltaron por cotizar menos de dos meses del período de gestación, procede el pago de la licencia de maternidad completa; iv. Si faltaron por cotizar más de dos meses del período de gestación, procede el pago de la licencia de maternidad de manera proporcional al tiempo efectivamente cotizado<sup>17</sup>; v. La E.P.S. es obligada al pago de la licencia con cargo a los recursos del sistema de seguridad social integral; vi. Si el empleador no pagó los aportes o si fueron rechazados por extemporáneos, él es el obligado a cancelar la prestación económica; vii. Si el empleador canceló los aportes en forma extemporánea y los pagos fueron aceptados por la E.P.S., hay allanamiento a la mora y por lo tanto ésta no puede negar el pago de la licencia<sup>18</sup>.

### CASO CONCRETO

La señora ELENA GRICEL CARDENAS CORDOBA, solicita el amparo constitucional en aras de lograr la protección de sus derechos fundamentales y en consecuencia ordenar a COOMEVA EPS S.A. EN LIQUIDACION, le cancele las incapacidades prescritas por su médico tratante y la licencia de maternidad con ocasión del nacimiento de su hija.

Del material obrante en el expediente, se tiene copia del certificado de incapacidad del periodo de 23/11/2021 al 12/12/2021 por 20 días, certificado de incapacidad N° 13191235 del periodo de 13/12/2021 al 11/01/2022 por 30 días y copia del certificado de la licencia de maternidad N° 127083 del 04/01/2022 al 15/06/2022 por 163 días.

Respecto de la respuesta dada por COOMEVA EPS S.A. EN LIQUIDACION, la entidad refiere que procedió a consultar con el área competente la información relacionada con la acreencia generada (Incapacidad médica), es decir, las causadas en el periodo del 23 de noviembre del 2021 por 20 días, del 13 de diciembre del 2021 por 30 días y la licencia de maternidad comprendida desde el 6 de enero del 2022 por 163 días, quienes informaron que NO existe reclamación presentada ante el proceso

<sup>15</sup> Decreto 47 de 2000, Art. 3, núm. 2.

<sup>16</sup> Decreto 1804 de 1999, Art. 21, núm. 1.

<sup>17</sup> Ídem. Con base en el principio pro homine se debe emplear "la interpretación más amplia de los dos meses, a partir de los cuales procede el pago proporcional, es decir, aquella que entiende que dos meses corresponden a 10 semanas.

<sup>18</sup> T-1014 de 2003.

liquidatorio a nombre de la señora ELENA GRICEL CARDENAS CORDOBA, objeto de la presente acción de tutela.

Efectivamente revisado la consulta en la Base de Datos Única de Afiliados al Sistema de Seguridad Social en Salud, la accionante aparece como afiliada al régimen contributivo como cotizante en la NUEVA EPS S.A. desde el 01/02/2022, de igual manera al hacerse la revisión del certificado de periodos compensados obtenido oficiosamente por el Despacho en la página web de la Adres, se tiene que la accionante tiene compensado desde el mes de agosto de 2021, con COOMEVA EPS S.A. EN LIQUIDACION, por lo tanto, se cumple con los requisitos para el reconocimiento de las prestaciones económicas de manera proporcional al tiempo efectivamente cotizado.




**ADMINISTRADORA DE LOS RECURSOS DEL SISTEMA GENERAL DE SEGURIDAD SOCIAL EN SALUD - ADRES**

Manejo de Afiliados en la Base de Datos Única de Afiliados al Sistema de Seguridad Social en Salud  
Resultados de la consulta

**Información Básica del Afiliado :**

DESCRIPCIÓN		VALOR	
TIPO DE IDENTIFICACIÓN		CC	
NÚMERO DE IDENTIFICACIÓN		63559581	
NOMBRES		ELENA GRICEL	
APELLIDOS		CARDENAS CORDOBA	
FECHA DE NACIMIENTO			
DEPARTAMENTO		SANTANDER	
MUNICIPIO		SABANA DE TORRES	

**Fecha de afiliación :**

ESTADO	SISTEMA	REGIMEN	FECHA DE AFILIACION EFECTIVA	FECHA DE FINALIZACION DE AFILIACION	TIPO DE AFILIACION
ACTIVO	NUEVA EPS S.A.	CONTRIBUTIVO	01/02/2022	31/12/9999	COTIZANTE

**CONSULTA AFILIADO COMPENSADOS**

**INFORMACIÓN BÁSICA DEL AFILIADO**

TIPO IDENTIFICACION	NÚMERO DE DOCUMENTO	PRIMER APELLIDO	SEGUNDO APELLIDO	PRIMER NOMBRE	SEGUNDO NOMBRE	ÚLTIMO PERÍODO COMPENSADO	EPS / EOC	TIPO AFILIACIÓN
CC	63559581	CARDENAS	CORDOBA	ELENA	GRICEL	2020-01	COOMEVA E.P.S S.A.	BENEFICIARIO
CC	63559581	CARDENAS	CORDOBA	ELENA	GRICEL	2022-02	NUEVA E.P.S S.A.	COTIZANTE
CC	63559581	CARDENAS	CORDOBA	ELENA	GRICEL	2022-01	COOMEVA E.P.S S.A.	COTIZANTE

**INFORMACIÓN DE PERÍODOS COMPENSADOS**

EPS / EOC	PERÍODOS COMPENSADOS	DÍAS COMPENSADOS	TIPO AFILIADO	OBSERVACIÓN *
NUEVA E.P.S S.A.	02/2022	30	COTIZANTE	Pago con cotización
COOMEVA E.P.S S.A.	01/2022	30	COTIZANTE	Pago con cotización
COOMEVA E.P.S S.A.	12/2021	30	COTIZANTE	Pago con cotización
COOMEVA E.P.S S.A.	11/2021	30	COTIZANTE	Pago con cotización
COOMEVA E.P.S S.A.	10/2021	30	COTIZANTE	Pago con cotización
COOMEVA E.P.S S.A.	09/2021	30	COTIZANTE	Pago con cotización
COOMEVA E.P.S S.A.	08/2021	18	COTIZANTE	Pago con cotización
COOMEVA E.P.S S.A.	01/2020	30	BENEFICIARIO	Pago con cotización
COOMEVA E.P.S S.A.	12/2019	30	BENEFICIARIO	Pago con cotización
COOMEVA E.P.S S.A.	11/2019	30	BENEFICIARIO	Pago con cotización

« ◀ 1 2 3 4 5 6 7 ▶ »

63 Registros en 7 Páginas

Expuesto lo anterior y conforme al precedente jurisprudencial referenciado, el Despacho estudiara la procedencia de la acción de tutela para el pago

de licencias de maternidad, y de conformidad con ellos, se observó que su amparo resulta procedente cuando se amenaza directamente el mínimo vital, es así como aplicado al caso en concreto se tiene que dentro de las manifestaciones hechas en el escrito contentivo de tutela, la señora ELENA GRICEL CARDENAS CORDOBA, indica que no tiene más ingresos pues cotiza trabajadora independiente; por lo tanto, su única fuente de ingresos es el pago de la licencia de maternidad adeudada circunstancia que no fue desvirtuada por la accionada.

Es decir, se puede concluir que en el presente caso el reconocimiento y pago de la licencia de maternidad y la incapacidad, se constituyen el único sustento para solventar las necesidades básicas de la actora, aunado a que por su condición no puede desempeñarse laboralmente, por lo cual, es inminente la vulneración de sus derechos fundamentales y que continua en el tiempo por tratarse de una prestación social, lo que está afectando su mínimo vital, al no recibir el pago de las respectivas incapacidades.

Además, frente al principio de inmediatez es procedente, pues como se señaló anteriormente, es una situación que se presume y puede alegarse dentro del año siguiente al parto, es así como se encuentra probado que el parto fue el día 4 de enero de 2022 y la accionante interpuso la acción de tutela el 24/03/2022, casi 3 meses después de este hecho.

Analizado lo anterior, luego de determinar que la acción de tutela es procedente respecto del caso en particular, procederá el Despacho, a estudiar de fondo lo solicitado por la accionante, dado que si bien es cierto la accionante se encontraba afiliada a COOMEVA EPS S.A. durante el tiempo de gestación, también lo es que, la Superintendencia Nacional de Salud a través de la Resolución No. 2022320000000189-6 del 25 de enero del 2022, ordenó la liquidación de la EPS como consecuencia de la toma de posesión a COOMEVA ENTIDAD PROMOTORA DE SALUD S.A.

REPÚBLICA DE COLOMBIA



**SUPERINTENDENCIA NACIONAL DE SALUD**

**RESOLUCIÓN NÚMERO 2022320000000189-6 DE 2022**

*“Por la cual se ordena la liquidación como consecuencia de la toma de posesión a COOMEVA ENTIDAD PROMOTORA DE SALUD S.A, identificada con NIT 805.000.427-1”*

**EL SUPERINTENDENTE NACIONAL DE SALUD**

En uso de sus atribuciones legales y reglamentarias, en especial las que le confieren las Leyes 100 de 1993, 1122 de 2007 y 1438 de 2011, los artículos 114, 116, 117 y 335 del Decreto Ley 663 de 1993, el Decreto 2555 de 2010, los artículos 42 y 68 de la Ley 715 de 2001, el artículo 68 de la Ley 1753 de 2015, los artículos 11, 12 y 26 de la Ley 1797 de 2016, el artículo 17 de la Ley 1966 de 2019, el artículo 2.5.5.1.1 del Decreto 780 de 2016, el numeral 30 del artículo 4 y numeral 7 del artículo 7 del Decreto 1080 de 2021, la Resolución 002599 de 2016 modificada por las Resoluciones 011467 de 2018 y 005949 de 2019, el Decreto 1542 de 2018

y,

**CONSIDERANDO**

Es decir, que de conformidad con lo establecido en la normativa y según los diferentes pronunciamientos de la Corte Constitucional<sup>19</sup>, la señora ELENA GRICEL CARDENAS CORDOBA, deberá hacerse parte en el proceso liquidatorio de COOMEVA EPS EN LIQUIDACIÓN, a fin de que su reclamación encaminada a obtener el pago de las incapacidades y licencia de maternidad causadas, sea graduada y calificada de conformidad a las normas que rigen esta clase de procesos, el cual es un procedimiento concursal, universal, de carácter forzoso, cuyas reglas aplican de preferencia a otros procedimientos.

Por tal razón y al evidenciarse que la accionante y su empleador fueron informados mediante oficios No. TU-CEL-2022-2314, y TU-CEL-2022-2315 de fecha de 28 de marzo de 2022, sobre el proceso liquidatorio de COOMEVA EPS en Liquidación y de gastos administrativos, remitido a través de los correos electrónicos: [grupobesas2022@gmail.com](mailto:grupobesas2022@gmail.com) y [comercializadorasqp2020@gmail.com](mailto:comercializadorasqp2020@gmail.com), la actora deberá estarse a lo dispuesto en la normatividad vigente, efectuando la respectiva reclamación ante la EPS liquidada, a fin de poder obtener el pago de las prestaciones económicas prescritas a su favor, de acuerdo a los términos estipulados por la entidad para el pago de este tipo de acreencias.

<sup>19</sup> Sentencia C-248 de 1994.

**Adriana Judith Monsalve Quintero**

**De:** Tutelas Intervencion <tutelasintervencion@coomevaeps.com>  
**Enviado el:** lunes, 28 de marzo de 2022 3:01 p.m.  
**Para:** grupobesas2022@gmail.com  
**CC:** j02cmbuc@cendoj.ramajudicial.gov.co; Diana Carolina Mateus  
**Asunto:** RV: Información sobre el proceso de liquidación de Coomeva  
**Datos adjuntos:** CARTA ELEANA GRICEL CARDENAS.pdf

Buenas Tardes

SEÑORA  
ELEANA GRICEL CARDENAS

De manera atenta me permito remitir las cartas mediante la cuales se le comunica la LIQUIDACION DE COOMEVA EPS.

Agradezco su colaboración en el sentido de confirmar el recibo del presente correo y de los archivos adjuntos

**AVISO IMPORTANTE: NO se entenderán surtidas las notificaciones remitidas a este email. El único correo electrónico autorizado para notificaciones de Coomeva es [liquidacioneps@coomevaeps.com](mailto:liquidacioneps@coomevaeps.com)**

**Agradezco su colaboración, estaré atenta a comentarios**

ROSA ELVIRA REYES MEDINA  
APODERADA GENERAL TUTELAS COOMEVA EN LIQUIDACION  
[liquidacioneps@coomevaeps.com](mailto:liquidacioneps@coomevaeps.com)



Así las cosas, se procederá a amparar los derechos fundamentales de la actora y en consecuencia se instará a la accionante para que efectúe la reclamación del pago de las incapacidades ante COOMEVA EPS S.A. EN LIQUIDACION, y una vez realizado lo anterior, se ordenará a COOMEVA EPS S.A. EN LIQUIDACION, que dentro del término de las cuarenta y ocho (48) horas siguientes, para que proceda a calificar y graduar el crédito correspondiente a fin de reconocer, liquidar y pagar las incapacidades prescritas por el médico tratante de la señora ELENA GRICEL CARDENAS CORDOBA, por los periodos del 23/11/2021 al 12/12/2021 por 20 días, del 13/12/2021 al 11/01/2022 por 30 días, de conformidad con los términos estipulados para el proceso liquidatorio.

Ahora, en relación al pago de la licencia de maternidad, varían las circunstancias, pues no es posible también ordenar a la accionante inicie proceso de reclamación dentro del proceso de liquidación como un acreedor adicional para el pago de la licencia de maternidad, pues, ello constituye un claro desconocimiento a la doctrina constitucional y a los principios que rigen el sistema general de seguridad social, que establecen que las cotizaciones que realizan los afiliados, son para la integralidad del Sistema General de Seguridad Social en Salud, conforme a los principios de universalidad y solidaridad consagrados por la Ley 100 de 1993, no para una determinada EPS<sup>20</sup>.

<sup>20</sup> Corte Constitucional Sentencia T-503/2016

En este sentido, la suerte que corran las entidades prestadoras de salud, no puede servir como excusa para denegar la prestación de los servicios, pues los obligados no son agentes individualmente considerados, sino lo es el sistema como un todo.

Así, si una EPS es liquidada como en el caso bajo estudio, corresponde, como en efecto se hizo, el traslado de los usuarios, manteniendo incólumes todos sus derechos y los mecanismos para la exigibilidad de los mismos, sin perjuicio de que el responsable inicial, la EPS liquidada, ya no lo sea, sino que su responsabilidad sea trasladada a otra EPS (receptora), o bien deba ser asumida por el ADRES, conforme a los criterios de utilización y distribución de sus recursos, asignados a la Subcuentas de Compensación siempre y cuando éstas cumplan con el lleno de los requisitos.

La ADMINISTRADORA DE LOS RECURSOS DEL SISTEMA GENERAL DE SEGURIDAD SOCIAL EN SALUD –ADRES es la encargada de asumir los valores de la licencia de maternidad, las EPS simplemente son delegatarias de dicho pago y es finalmente ese fondo el que asume su costo.

Por lo anterior, es evidente que es al sistema de salud al que le corresponde cubrir las prestaciones por licencia de maternidad de las madres afiliadas al régimen contributivo, que se generen con ocasión del nacimiento de un niño.

Por lo anterior, tampoco es válido lo alegado por NUEVA EPS., entidad que afirmó que el inicio de la licencia de maternidad, fue anterior a la entrada en vigencia de la afiliación de la actora a la misma, como EPS (receptora), que operó a partir del 01 de febrero de 2022, por cuanto, es evidente que es al Sistema General de Seguridad Social en Salud al que le corresponde cubrir las prestaciones por licencia de maternidad que se generen con la ocasión del nacimiento de un niño cuya madre se encuentra afiliada al régimen contributivo.

Por todo lo expuesto, serán tutelados los derechos de ELENA GRICEL CARDENAS CORDOBA y de su hijo a la vida digna, la seguridad social y al mínimo vital; en tal virtud, y teniendo en cuenta que COOMEVA. E.P.S., actualmente se encuentra liquidada, y como quiera que la obligación del pago de las licencias de maternidad está a cargo del Sistema Integral de Seguridad Social, se ordenará a la entidad donde en este momento se encuentra afiliada la actora, es decir, la NUEVA EPS., que por conducto de su representante legal o quien haga sus veces, que si aún no lo ha efectuado, dentro de las 48 horas siguientes a la notificación de esta providencia pague el 100% de la prestación por licencia de maternidad, debida a la afiliada.

Así mismo, se le otorga a la NUEVA EPS la facultad de recobro ante la ADMINISTRADORA DE LOS RECURSOS DEL SISTEMA GENERAL DE

SEGURIDAD SOCIAL EN SALUD –ADRES, a fin de que se compense la licencia de maternidad cuando esta hubiere sido pagada por la NUEVA EPS a la señora ELENA GRICEL CARDENAS CORDOBA, de acuerdo con las reglas de compensación establecidas para ese tipo de procesos, y sin que se requiera una orden judicial adicional que lo autorice.

En virtud y mérito de lo expuesto, el JUZGADO SEGUNDO CIVIL MUNICIPAL DE BUCARAMANGA, administrando justicia en Nombre del Pueblo y por Autoridad de la Constitución,

**RESUELVE:**

PRIMERO: TUTELAR el derecho fundamental al mínimo vital de la señora ELENA GRICEL CARDENAS CORDOBA, y de su menor hija AMY LUCIANA SANABRIA CARDENAS, por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

SEGUNDO: INSTAR a la accionante para que efectúe la reclamación del pago de las incapacidades ante COOMEVA EPS S.A. EN LIQUIDACION, y una vez realizado lo anterior, ORDENAR a COOMEVA EPS S.A. EN LIQUIDACION, que dentro del término de las cuarenta y ocho (48) horas siguientes a la referida radicación de las incapacidades, para que proceda a calificar y graduar el crédito correspondiente a fin de reconocer, liquidar y pagar las incapacidades prescritas por el médico tratante de la señora ELENA GRICEL CARDENAS CORDOBA, por lo periodos del 23/11/2021 al 12/12/2021 por 20 días, del 13/12/2021 al 11/01/2022 por 30 días, de conformidad con los términos estipulados para el proceso liquidatorio y lo expuesto en la parte motiva.

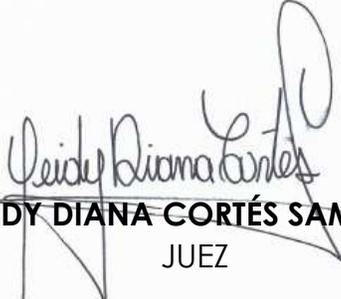
TERCERO: ORDENAR a la NUEVA EPS., que por conducto de su representante legal o quien haga sus veces, si aún no lo ha efectuado, dentro de las cuarenta y ocho (48) horas siguientes a la notificación de esta providencia, pague a la actora ELENA GRICEL CARDENAS CORDOBA la totalidad de la licencia de maternidad N° 127083 del 04/01/2022 al 15/06/2022 por 163 días correspondiente por el nacimiento de de su menor hija AMY LUCIANA SANABRIA CARDENAS.

CUARTO: AUTORIZAR a la NUEVA EPS para que ejerza la facultad de recobro ante la ADMINISTRADORA DE LOS RECURSOS DEL SISTEMA GENERAL DE SEGURIDAD SOCIAL EN SALUD –ADRES a fin de compensar la licencia de maternidad que haya sido pagada por la NUEVA EPS, a ELENA GRICEL CARDENAS CORDOBA, de acuerdo con las reglas de compensación establecidas para ese tipo de procesos, y sin que se requiera una orden judicial adicional que lo autorice.

QUINTO: NOTIFICAR el presente fallo a las partes, conforme a los parámetros consagrados en el artículo 30 del decreto 2591 de 1991.

SEXTO: ENVIAR el presente fallo a la Corte Constitucional para su eventual revisión, en caso de que no fuere impugnada y una vez retornen las diligencias archívense las mismas.

NOTIFÍQUESE



**LEIDY DIANA CORTÉS SAMACÁ**  
JUEZ

**Firmado Por:**

**Leidy Diana Cortes Samaca**  
**Juez**  
**Juzgado Municipal**  
**Civil 002**  
**Bucaramanga - Santander**

Este documento fue generado con firma electrónica y cuenta con plena validez jurídica, conforme a lo dispuesto en la Ley 527/99 y el decreto reglamentario 2364/12

Código de verificación:

**e65998583f1e20c1e849ff81c88e6709a948076e4e8044fcfc133602eed87571**

Documento generado en 04/04/2022 09:26:49 AM

**Descargue el archivo y valide éste documento electrónico en la siguiente  
URL: <https://procesojudicial.ramajudicial.gov.co/FirmaElectronica>**

## **JUZGADO SEGUNDO CIVIL MUNICIPAL DE BUCARAMANGA**

Bucaramanga, cuatro (04) de abril de dos mil veintidós (2022)

### **OBJETO A DECIDIR**

Al Despacho se encuentra la presente acción de tutela impetrada por IVONNE CAROLINA CONTRERAS SANCHEZ, en contra del INSTITUTO DEPARTAMENTAL DE TRÁNSITO DEL CESAR, por la presunta violación de los derechos fundamentales de petición, de defensa, al debido proceso y a la igualdad.

### **SUJETOS DE ESTA ACCIÓN**

**ACCIONANTE:** IVONNE CAROLINA CONTRERAS SANCHEZ.

**ACCIONADO:** INSTITUTO DEPARTAMENTAL DE TRÁNSITO DEL CESAR.

**VINCULADO:** SISTEMA INTEGRADO DE INFORMACIÓN SOBRE MULTAS Y SANCIONES POR INFRACCIONES DE TRÁNSITO – SIMIT.

### **ANTECEDENTES**

Manifiesta la accionante, que es propietaria de la camioneta KIA SPORTAGE modelo 2014 placa MVK-374.

Refiere que el día 11 de enero de 2022, al consultar en la página web del SIMIT, tuvo conocimiento que tenía un comparendo a su nombre por una supuesta infracción de tránsito catalogada como código C29 “conducir un vehículo a velocidad superior a la máxima permitida” con fecha de ocurrencia el día 22 de diciembre de 2021 a las 11:52 en el sitio SAN ALBERTO-LA MATA R4514 KM 1+499 SSN.

Menciona que al día 11 de enero de 2022, no había sido notificada formalmente por parte de la entidad accionada ni ninguna otra autoridad sobre la supuesta infracción cometida.

Aduce que el 11 de enero de 2022, procedió a elevar derecho de petición ante la SECRETARÍA DE TRÁNSITO MUNICIPAL solicitando información respecto del comparendo impuesto y ser notificada en debida forma.

Indica que recibió respuesta del organismo de tránsito, la cual no resolvió de fondo su petición, pues nunca le fue informado en qué fecha le fue enviada la comunicación a su correo electrónico y/o dirección de notificaciones sobre la supuesta infracción, así como tampoco se procedió a señalar fecha y hora para comparecer virtualmente a rendir los descargos correspondientes.

Señala que desde el 22 de diciembre de 2022 y desconociendo lo ordenado por la CORTE CONSTITUCIONAL, la entidad accionada dispuso reportarla ante el SIMIT como infractora por el simple hecho de ser propietaria del vehículo de placas MVK-374, pese a que no era la persona que conducía el vehículo al momento de la infracción.

Relata que figura como propietaria de un vehículo particular tipo camioneta de placas HHK114, vehículo que vendió el pasado 05 de enero de 2022 y del cual al día de hoy no se ha podido hacer traspaso por tener registrado ese comparendo en el SIMIT y a portas de que se le haga exigible una clausula penal por la suma de \$10.000.000 por parte del comprador al no poder realizar el traspaso del mismo.

### **CONTESTACIÓN DE LAS ACCIONADAS**

SISTEMA INTEGRADO DE INFORMACIÓN SOBRE MULTAS Y SANCIONES POR INFRACCIONES DE TRÁNSITO – SIMIT.

Acude el Dr. JULIO ALFONSO PEÑUELA SALDAÑA, en calidad de Coordinador del Grupo Jurídico de la Federación Colombiana de Municipios, donde refiere que en ejercicio de la función pública atribuida por el legislador en los artículos 10 y 11 de la Ley 769 de 2002, se autorizó a la “Federación Colombiana de Municipios para implementar y mantener actualizado a nivel nacional” el sistema integrado de información sobre multas y sanciones por infracciones de tránsito -Simit, como administrador de la base de datos de infractores de las normas de tránsito a nivel nacional, que sirve de herramienta esencial para llevar un consolidado del registro de los contraventores en el territorio colombiano, lo cual es posible en la medida en que los organismos de tránsito reportan las infracciones de tránsito al sistema de información, es decir al contar con un registro nacional actualizado y disponible a nivel nacional, se garantiza que no se efectúe ningún trámite de los que son competencia de los organismos de tránsito, en donde se encuentre involucrado el infractor en cualquier calidad, si este no se encuentra a paz y salvo.

Señala que el Simit, publica de manera exacta y bajo los postulados de legalidad de los actos administrativos, los reportes de los organismos de tránsito, quienes en su calidad de autoridades son los dueños y responsables de estos, es decir que todo lo publicado en nuestra base de datos, es información de carácter público emitida por las autoridades competentes para tal efecto, toda vez que conforme con el artículo 3 de la ley 769 de 2002 el legislador dispuso taxativamente quienes tienen el carácter de autoridades de tránsito y por tanto quienes emiten los actos administrativos que se reflejan en el Sistema Integrado de Información sobre Multas y Sanciones por Infracciones de Tránsito Simit.

Manifiesta que frente al caso objeto de la acción de tutela, la entidad revisó el estado de cuenta de la accionante identificado con cedula de ciudadanía No. 1098622462 y se encontró la siguiente información, tal y como se evidencia en el cuadro a continuación:

**Federación Colombiana De Municipios - Simit**

Estado de Cuenta sobre las Multas y Sanciones por Infracciones de Tránsito.

El (la) señor(a) identificado(a) con Cédula No. **1098622462 (UNO CERO NUEVE OCHO SEIS DOS DOS CUATRO SEIS DOS )**, no posee a la fecha pendientes de pago registrados en Simit por concepto de Multas , pero presenta los siguientes comparendos.

Expedición: 25 de Marzo de 2022 a las 15:03

**Nota: Este documento es válido durante la fecha de expedición**

Comparendos											
	Comparendo	Secretaría	Fecha	F. Notificación	Nombre Infractor	Estado	Infracción	Valor Multa	Valor Adicional	Total	Valor A Pagar
<input type="checkbox"/>	<a href="#">20750001000033076921</a> (FotoMultas)	2075000 1 San Diego-Dptal Cesar	22/12/2021	22/12/2021	IVONNE CONTRE RAS SANCHEZ	Pendiente	<a href="#">C29</a>	447,555	0	447,555	447,555
<b>Total a Pagar</b>										<b>447,555</b>	

Precisa que respecto de la solicitud de declarar la nulidad de la orden de comparendo, considera que no es éste el medio idóneo para invalidar la actuación de las distintas autoridades de tránsito, y tampoco es el mecanismo para solicitar lo pretendido por el accionante, toda vez que la actora tiene a su disposición los recursos de la vía gubernativa y a su alcance las acciones judiciales para hacer valederas sus razones, acciones que no se ejercieron, de conformidad con lo narrado por el accionante en el acápite de hechos, así como en las pruebas al traslado de la presente acción de tutela.

Aclara que respecto de eliminar la información en el sistema Simit, la naturaleza de la entidad es la de Administrar el Sistema Integrado de Información sobre Multas y Sanciones por Infracciones de Tránsito- Simit, tal y como lo disponen los artículos 10 y 11 de la Ley 769 de 2002 y la información que aparece en la base de datos es reportada por los organismos de tránsito a nivel nacional por ser ellos quienes tienen el carácter de autoridades de tránsito y por lo tanto quienes emiten los actos administrativos que se ven reflejados en el Sistema Integrado de Información sobre Multas y Sanciones por Infracciones de Tránsito Simit.

Menciona que en los casos en que es necesario efectuar algún ajuste o corrección a la información que ya ha sido reportada al sistema SIMIT, son los organismos de tránsito quienes efectúan el reporte correspondiente, por

cuanto legalmente ejercen el proceso contravencional en desarrollo de sus competencias como autoridades de tránsito.

Indica que el organismo de tránsito, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 10 y 11 de la Ley 769 de 2002, tiene la responsabilidad de efectuar el reporte al SIMIT del comparendo y de todos los actos administrativos y novedades que a partir del proceso contravencional modifiquen el estado de la información que corresponde al comportamiento de los ciudadanos frente a las normas de tránsito, es decir, comparendos, resoluciones, pagos, acuerdos de pago, etc. Por lo tanto, es responsabilidad del organismo de tránsito cualquier modificación que recaiga sobre una orden de comparendo.

Destaca que el REPORTE/CARGUE de la información la hacen los organismos de tránsito a través de los medios dispuestos para tal efecto, se ve reflejada de manera automática y NO por intervención de esta entidad, toda vez que no tienen la competencia para modificar la información reportada al sistema por los organismos de tránsito.

Solicita se declare la improcedencia de la acción de tutela, o en su defecto se exonere de toda responsabilidad a la Federación Colombiana de Municipios como entidad autorizada legalmente para la administración del Sistema Integrado de Información sobre Multas y Sanciones por Infracciones de Tránsito - Simit, frente a la presunta violación de los derechos fundamentales aducidos por el accionante.

INSTITUTO DEPARTAMENTAL DE TRÁNSITO DEL CESAR. Guardó silencio.

### **TRÁMITE PROCESAL**

Presentada la acción, con auto de fecha 24 de marzo de 2022, se avoco conocimiento de la acción de tutela presentada por IVONNE CAROLINA CONTRERAS SANCHEZ, en contra del INSTITUTO DEPARTAMENTAL DE TRÁNSITO DEL CESAR ordenándose la vinculación de SISTEMA INTEGRADO DE INFORMACIÓN SOBRE MULTAS Y SANCIONES POR INFRACCIONES DE TRÁNSITO – SIMIT.

### **COMPETENCIA**

Éste Juzgado es competente para conocer de la presente Acción de Tutela de conformidad con lo establecido en el Art. 86 de la Constitución Política de Colombia, en concordancia con los Decretos 2591 de 1991 y 306 de 1992.

## **PROBLEMA JURÍDICO**

Relacionados los antecedentes, le corresponde al despacho determinar ¿si existe violación de los derechos fundamentales de petición, de defensa, al debido proceso y a la igualdad de la señora IVONNE CAROLINA CONTRERAS SANCHEZ, por parte del INSTITUTO DEPARTAMENTAL DE TRÁNSITO DEL CESAR, ante la presunta omisión en dar contestación de fondo a la solicitud de fecha 11/01/2022?

## **CONSIDERACIONES**

La acción de tutela, consagrada en el artículo 86 de nuestra Carta Magna se ha tornado en un mecanismo eficaz para garantizar los derechos fundamentales de los ciudadanos, cuando estos le sean vulnerados por la acción u omisión de alguna autoridad pública o privada.

### Legitimación por activa

El Despacho encuentra que la señora IVONNE CAROLINA CONTRERAS SANCHEZ, está legitimada para ejercer el amparo deprecado, por cuanto es el titular de los derechos presuntamente vulnerados por la entidad accionada.

### Legitimación por pasiva

La legitimación pasiva se refiere a la aptitud legal que tiene la persona contra la que se dirige la acción y quien está llamada a responder por la vulneración o amenaza del derecho fundamental, cuando ésta resulte demostrada.<sup>1</sup> Así las cosas, el Juzgado encuentra que en principio corresponde al accionado INSTITUTO DEPARTAMENTAL DE TRÁNSITO DEL CESAR.

### ELEMENTOS DEL DERECHO FUNDAMENTAL DE PETICIÓN.<sup>2</sup>

El artículo 23 de la Constitución Política de Colombia consagra el derecho fundamental de toda persona a presentar peticiones respetuosas de interés general o particular ante las autoridades y a obtener de ellas pronta resolución de fondo en forma clara y precisa<sup>3</sup>.

La jurisprudencia constitucional<sup>4</sup> ha señalado los elementos del derecho de petición que deben concurrir para hacerlo efectivo. Al respecto esta

---

<sup>1</sup> Ver Sentencia T-009/19.

<sup>2</sup> Corte Constitucional. Sentencia T-329 de 2011. MP: DR. JORGE IGNACIO PRETELT CHALJAB. 04/05/2011.

<sup>3</sup> Sentencia T- 266 del 18 de marzo de 2004, MP. Álvaro Tafur Galvis.

<sup>4</sup> Puede consultarse entre otras las sentencias T-12 de 1992, T-419 de 1992, T-172 de 1993, T-306 de 1993, T-335 de 1993, T-571 de 1993, T-279 de 1994, T-414 de 1995, T-529 de 1995, T-604 de 1995, T-614 de 1995, SU-166 de 1999, T-307 de 1999.

Corporación en Sentencia T-377 del 3 de abril 2000, MP. Alejandro Martínez Caballero, fijó los supuestos fácticos mínimos del mismo:

- a) El derecho de petición es fundamental y determinante para la efectividad de los mecanismos de la democracia participativa. Además, porque mediante él se garantizan otros derechos constitucionales, como los derechos a la información, a la participación política y a la libertad de expresión.
  - b) El núcleo esencial del derecho de petición reside en la resolución pronta y oportuna de la cuestión, pues de nada serviría la posibilidad de dirigirse a la autoridad si ésta no resuelve o se reserva para sí el sentido de lo decidido.
  - c) La respuesta debe cumplir con estos requisitos: 1. oportunidad 2. Debe resolverse de fondo, clara, precisa y de manera congruente con lo solicitado 3. ser puesta en conocimiento del peticionario. Si no se cumple con estos requisitos se incurre en una vulneración del derecho constitucional fundamental de petición.
  - d) Por lo anterior, la respuesta no implica aceptación de lo solicitado ni tampoco se concreta siempre en una respuesta escrita.
  - e) Este derecho, por regla general, se aplica a entidades estatales, esto es, a quienes ejercen autoridad. Pero, la Constitución lo extendió a las organizaciones privadas cuando la ley así lo determine.
- f) La Corte ha considerado que cuando el derecho de petición se formula ante particulares, es necesario separar tres situaciones;
- 1. 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.
  - 2. Cuando el derecho de petición se constituye en un medio para obtener la efectividad de otro derecho fundamental, puede protegerse de manera inmediata.
  - 3. Pero, si la tutela se dirige contra particulares que no actúan como autoridad, este será un derecho fundamental solamente cuando el Legislador lo reglamente.
- g). En relación con la oportunidad de la respuesta, esto es, con el término que tiene la administración para resolver las peticiones formuladas, por regla general, se acude al artículo 6º del Código Contencioso Administrativo que señala 15 días para resolver. De no ser posible, antes de que se cumpla con

el término allí dispuesto y ante la imposibilidad de dar una respuesta en dicho lapso, la autoridad o el particular deberá explicar los motivos y señalar el término en el cual se realizará la contestación. Para este efecto, el criterio de razonabilidad del término será determinante, puesto que deberá tenerse en cuenta el grado de dificultad o la complejidad de la solicitud. Cabe anotar que la Corte Constitucional ha confirmado las decisiones de los jueces de instancia que ordenan responder dentro del término de 15 días, en caso de no hacerlo, la respuesta será ordenada por el juez, dentro de las cuarenta y ocho (48) horas siguientes.

h) La figura del silencio administrativo no libera a la administración de la obligación de resolver oportunamente la petición, pues su objeto es distinto. El silencio administrativo es la prueba incontrovertible de que se ha violado el derecho de petición.

El derecho de petición también es aplicable en la vía gubernativa, por ser ésta una expresión más del derecho consagrado en el artículo 23 de la Carta. Sentencias T-294 de 1997 y T-457 de 1994."

Ante el deber de las autoridades de responder las solicitudes presentadas por los ciudadanos, la Corte Constitucional ha sostenido que debe hacerse dentro del plazo establecido por la ley, resolviendo de fondo y claramente lo pedido.<sup>5</sup>

Ahora bien, la violación de ese derecho puede dar lugar a la iniciación de una acción de tutela para cuya prosperidad se exigen dos extremos fácticos que han de cumplirse con rigor. Primero la existencia con fecha cierta de una solicitud dirigida a una autoridad, y segundo el transcurso del tiempo señalado en la ley sin que se haya dado una respuesta oportuna al solicitante. Así las cosas, para la prosperidad de la acción de tutela por violación del derecho de petición, el accionante debe acreditar dentro del proceso que elevó la correspondiente petición y, que la misma no fue contestada.<sup>6</sup>

Por lo anterior, es pertinente agregar que si bien toda persona tiene derecho a elevar solicitudes respetuosas ante la administración o contra particulares, es requisito indispensable para obtener el fin perseguido con la acción de tutela, demostrar así sea de forma sumaria, que se presentó la petición. En este sentido, la Sentencia T - 997 de 2005, resaltó:

La carga de la prueba en uno y otro momento del análisis corresponde a las partes enfrentadas: debe el solicitante aportar prueba en el sentido de que elevó la petición y de la fecha en la cual lo hizo, y la autoridad, por su parte, debe probar que respondió oportunamente. La prueba de la petición y de

---

<sup>5</sup> Sentencias T-170 del 24 de febrero de 2000 y T-1166 del 6 de noviembre de 2001, M.P. Alfredo Beltrán Sierra, T-250 del 9 de abril de 2002, M.P. Jaime Córdoba Triviño.

<sup>6</sup> Sentencia T-1224 del 25 de octubre de 2001, M.P. Alfredo Beltrán Sierra.

su fecha trasladada a la entidad demandada la carga procesal de demostrar, para defenderse, que, al contrario de lo afirmado por el actor, la petición sí fue contestada, resolviendo de fondo y oportunamente. Pero si ante el juez no ha sido probada la presentación de la solicitud, mal puede ser condenada la autoridad destinataria de la misma, pues procesalmente no existe el presupuesto del cual se deduzca que, en tal evento, estaba en la obligación constitucional de responder.

En este orden, no basta por tanto que el accionante afirme que su derecho de petición se vulneró por no obtener respuesta. Es necesario respaldar dicha afirmación con elementos que permitan comprobar lo dicho, de modo que quien dice haber presentado una solicitud y no haber obtenido respuesta deberá presentar copia de la misma recibida por la autoridad o particular demandado o suministrar alguna información sobre las circunstancias de modo, tiempo y lugar que acompañaron la petición, a fin de que el juez pueda ordenar la verificación.<sup>7</sup>

#### PRINCIPIO DE PRESUNCIÓN DE VERACIDAD

Como ya se mencionó, el INSTITUTO DEPARTAMENTAL DE TRÁNSITO DEL CESAR guardó silencio ante el traslado del escrito de tutela, por lo que, habrán de tenerse por verdaderas las afirmaciones de la accionante, aplicando el principio de presunción de contemplado en el Artículo 20 del Decreto 2591 de 1991. Sobre el particular, la Corte Constitucional dijo:

*“El Artículo 20 del Decreto-Ley 2591 de 1991 consagra la presunción de veracidad como un instrumento para sancionar el desinterés o negligencia de la autoridad pública o el particular contra quien se ha interpuesto la acción de tutela, en aquellos eventos en los que el Juez de la acción requiere cierta información (art. 19 Decreto 2591 de 1991) y aquellos no las rinden dentro del plazo respectivo, logrando con ello que los hechos narrados por el accionante en la demanda de tutela sean tenidos como ciertos.” (Sentencia T-304-05).*

De igual forma se expresó en el fallo de Tutela T-420 de 2.000:

*“En el presente caso, la empresa no dio respuesta a los requerimientos hechos por el Juez de instancia, y tampoco, aportó pruebas que lograran justificar su conducta omisiva, razón por la cual, se presumirán como ciertos los hechos expuestos por la demandante de conformidad con lo estipulado por el Artículo 20 del Decreto 2591.”*

---

<sup>7</sup> Sentencia T- 767 del 12 de agosto de 2004 M.P. Álvaro Tafur Galvis.

### CASO CONCRETO

La accionante Sra. IVONNE CAROLINA CONTRERAS SANCHEZ, solicita el amparo constitucional en aras de lograr la protección de los derechos fundamentales de petición, de defensa, al debido proceso y a la igualdad, y en consecuencia ordenar al INSTITUTO DEPARTAMENTAL DE TRÁNSITO DEL CESAR, eliminar el comparendo N° 20750001000033076921 del 22/12/2021, por haberse efectuado en virtud de ser la propietaria del vehículo de placas MVK-374 pues no era quien iba conduciendo el automotor, y fijar fecha para para comparecer virtualmente a rendir los descargos correspondientes del comparendo.

Del material obrante en el expediente, se tiene derecho de petición del 11/01/2022, respuesta del INSTITUTO DEPARTAMENTAL DE TRÁNSITO DEL CESAR del 14/02/2022, copia del comparendo N° 20750001000033076921 del 22/12/2021, acta de notificación personal de la orden de comparendo, contrato de compraventa de vehículo, licencia de tránsito, licencia de conducción y cédula de ciudadanía.

Ahora bien, pese a ver sido notificada en debida forma y pasado el término dado por este Despacho, el accionado INSTITUTO DEPARTAMENTAL DE TRÁNSITO DEL CESAR SEDE SAN DIEGO, no se pronunció sobre los hechos en que se funda la presente acción, como se observa a continuación:



Así las cosas, dado que el accionado INSTITUTO DEPARTAMENTAL DE TRÁNSITO DEL CESAR, como se dijo anteriormente, no se pronunció al interior del diligenciamiento, habrá de dársele total credibilidad a lo narrado por la accionante, esto es la no contestación de fondo de la solicitud impetrada.

Asimismo, verificada la plataforma del SIMIT, se evidencia que la señora IVONNE CAROLINA CONTRERAS SANCHEZ se encuentra reportada en la base de datos, adeudando el comparendo N° 20750001000033076921 impuesto el 22/12/2021, por valor de \$447.555.

Estado de cuenta

Consulta aquí comparendos, multas y acuerdos de pago

1098622462

El ciudadano identificado con el documento Cédula: 1098622462, no posee a la fecha pendientes de pago por concepto de multas e infracciones en los Organismos de Tránsito conectados a Simit.

Resumen  
IVD\*\*\*  
Comparendos: 1  
Cédula: 1098622462  
Multas: 0  
Acuerdos de pago: 0  
Total: \$ 447.555

Paz y salvo  
Guarde paz y salvo

Estado de cuenta  
Guarde estado

Cursos viales  
Ver historial de

Comparendos y Multas

Tipo	Notificación	Placa	Secretaría	Infracción	Estado	Valor	Valor a pagar
Comparendo	22/12/2021	MVK374	San Diego-Dptal Cesar	C28... No tiene curso	Pendiente No tiene curso	\$ 447.555	\$ 447.555

Mostrando 1 de 1

Anterior 1 Siguiente

Total (1): \$ 447.555

En consecuencia, procede el Despacho a resolver sobre lo pretendido por la accionante, quien acude a este mecanismo en aras de que se otorgue la protección a sus derechos fundamentales, encuentra el Despacho, que efectivamente la actora elevó derecho de petición ante el organismo de tránsito, el 11/01/2022 solicitando:

#### PETICIONES

**PRIMERO:** Ruego se sirva certificar el medio a través del cual se surtió la notificación del comparendo No 20750001000033076921 de Fecha 22/12/2021, indicar a través de cual empresa de correo me fue enviada la notificación de la foto detección, fecha en la cual fue enviado, dirección a la cual fue enviado, indicar el numero de la guía la empresa de correspondencia a través de la cual se me envió la notificación del precitado comparendo.

**SEGUNDO:** Dado que al día de hoy 11 de enero de 2022 no he sido notificada personalmente, respetuosamente solicito ser notificada formalmente del comparendo No 20750001000033076921 de Fecha 22/12/2021 Hora 11:52:00 Dirección SAN ALBERTO-LA MATA R4514 KM 1+499 SSN Comparendo electrónico Secretaría San Diego-Dptal Cesar, notificación que puede ser enviada a mi correo electrónico [ivonnecarolinacs@hotmail.com](mailto:ivonnecarolinacs@hotmail.com) o a mi domicilio Calle 197 No 15-382 Torre 3 Apto 709 Colina Versalles del municipio de Floridablanca Santander

**TERCERO:** Proceder a asignar fecha y hora para comparecer virtualmente a rendir los descargos correspondientes del comparendo No 20750001000033076921 de Fecha 22/12/2021 Hora 11:52:00 Dirección SAN ALBERTO-LA MATA R4514 KM 1+499 SSN Comparendo electrónico Secretaría San Diego-Dptal.

De igual forma, se vislumbra la respuesta dada por el INSTITUTO DEPARTAMENTAL DE TRÁNSITO DEL CESAR, en la que menciona respecto a la notificación del comparendo, que la orden de comparendo se encuentra en etapa de notificación y fueron enviadas por la empresa de correspondencia Carter Mensajería a la dirección suministrada en el RUNT conforme a los términos de Ley. Asimismo, adjunta comparendo N° 20750001000033076921 y acta de notificación personal de la orden de comparendo para adelantar la actualización de la fecha de notificación personal en el Sistema Integrado sobre Multas y Sanciones por infracciones de tránsito (SIMIT) y así iniciar los 11 días para realizar el curso sobre normas

de tránsito y cancelar la mitad del valor de la multa por exceso de velocidad.

**INSTITUTO DEPARTAMENTAL DE TRÁNSITO DEL CESAR** **LO HACEMOS MEJOR**

**ORDEN DE COMPARENDO**  
20750001000033079931

IVONNE CONTRERAS SANCHEZ  
CRA. 8 No. 9-52 MIRADORES DE LA FLORIDA  
65279503

Si el Instituto Departamental de Tránsito del Cesar en virtud de lo establecido en el artículo 8 de la Ley 1540 de 2012 se permite hacer entrega por esta medio, de la orden de comparendo No. 20750001000033079931

Placa	8WVCF4
Infracción	C28
Dirección infracción	San Alberto La Vela N°114 KM 1460 33N
Fecha Evidencia	22/12/2021
Hora de la Evidencia	11:52
Velocidad Permitida	100 KM/H
Velocidad Detectada	109 KM/H

Deberá comparecer a la Oficina del Instituto Departamental de Tránsito del Cesar, a más tardar dentro de los once (11) días hábiles siguientes contados a partir de la fecha de recibo de la presente citación, para que pague una de su derecho de defensa e informe si se encuentra conduciendo el vehículo de su propiedad, al momento de cometerse la infracción, con el fin que la autoridad de tránsito pueda continuar el proceso contravencional con el respectivo infractor, en caso de incurrir en la conducta descrita en el Artículo 51 del CRCA, aplicable por remisión expresa del Artículo 9 de la Ley 1540 de 2012.

Se le informa al citado, que en caso que comparezca y respaldar la comisión de la infracción, podrá hacer uso los descuentos contemplados en el artículo 136 del Código de Tránsito, de lo contrario, luego de informar los datos (Nombre completo, identificación y dirección para notificación) de quien ha conducido al momento de la infracción, quedará desvinculado del proceso contravencional, el cual será seguido exclusivamente contra el infractor, sin que exista posibilidad entre ambas la autoridad de tránsito garantice el respeto por derecho al debido proceso del presuntamente, otorgándole la posibilidad de exonerarse del pago de la multa, al cumplir con la obligación legal de entregar la información de quien fuera el infractor, en el evento que el presuntamente no haya cometido la infracción personalmente, por lo tanto, si el presuntamente no comparece en justa causa comprobada dentro de los términos de la citación, y habiendo transcurrido 30 días calendario contados a partir de la presente comisión de la infracción, la autoridad podrá en el ejercicio de sus funciones, continuar el respectivo proceso contravencional, de la forma como lo dispone el inciso tercero del Artículo 51 de la Ley 769 de 2002, adelantarse en audiencia pública y notificándose en su defecto. En la misma audiencia, si fuere posible se practicarán las pruebas y se sancionará o absolverá al inculcado. Si fuere declarado comparente, se le impondrá la obligación pago del cien por ciento (100%) del valor de la sanción prevista en la ley, según lo establecido en el artículo 215 del Decreto 1754 de 2012.

La sanción que se impone al propietario del vehículo en el que se cometió la infracción, que no comparezca dentro del término otorgado por el Código Nacional de Tránsito, o que presentándose incurra en la conducta descrita en el artículo 51 del CRCA, consistirá exclusivamente en la obligación de pagar la multa, en caso que no le sean aplicables los demás efectos que pueden derivarse de la infracción.

Se le informa que, al momento de comparecer, deberá presentar carné y hacer entrega, del documento de identificación, licencia de conducción, tarjeta de propiedad del vehículo y tarjeta de operación al ser tratada de servicio público, para efectos de verificar su identidad. Si su comparencia es a través de apoderado, este deberá aportar documento de identificación, tarjeta profesional y poder con copia de presentación personal ante notario, de acuerdo con lo establecido en el Artículo 136 de la Ley 769 de 2002.

Celular: 311311211 o 310-3681136  
Email: comparendo@transitocesar.gov.co

Descuentos:	Formas de Pago:
1. Si el infractor comparece y respaldar la comisión de la infracción, podrá hacer uso los descuentos contemplados en el artículo 136 del Código de Tránsito, de lo contrario, luego de informar los datos (Nombre completo, identificación y dirección para notificación) de quien ha conducido al momento de la infracción, quedará desvinculado del proceso contravencional, el cual será seguido exclusivamente contra el infractor, sin que exista posibilidad entre ambas la autoridad de tránsito garantice el respeto por derecho al debido proceso del presuntamente, otorgándole la posibilidad de exonerarse del pago de la multa, al cumplir con la obligación legal de entregar la información de quien fuera el infractor, en el evento que el presuntamente no haya cometido la infracción personalmente, por lo tanto, si el presuntamente no comparece en justa causa comprobada dentro de los términos de la citación, y habiendo transcurrido 30 días calendario contados a partir de la presente comisión de la infracción, la autoridad podrá en el ejercicio de sus funciones, continuar el respectivo proceso contravencional, de la forma como lo dispone el inciso tercero del Artículo 51 de la Ley 769 de 2002, adelantarse en audiencia pública y notificándose en su defecto. En la misma audiencia, si fuere posible se practicarán las pruebas y se sancionará o absolverá al inculcado. Si fuere declarado comparente, se le impondrá la obligación pago del cien por ciento (100%) del valor de la sanción prevista en la ley, según lo establecido en el artículo 215 del Decreto 1754 de 2012.	1. Pago en efectivo en la oficina de Tránsito del Cesar. 2. Pago en efectivo en las oficinas de Tránsito de Bucaramanga. 3. Pago en efectivo en las oficinas de Tránsito de los municipios de Bucaramanga. 4. Pago en efectivo en las oficinas de Tránsito de los municipios de Bucaramanga. 5. Pago en efectivo en las oficinas de Tránsito de los municipios de Bucaramanga.

Carla Ortiz: 311311211

Sección Administrativa (TRANSCESAR) Calle 17 No. 12-24 Valdeaván - Casca  
Sede Operativa: Calle 3 No. 8 - 51 Plaza Principal (San Diego - Casca)  
Teléfono: (573) 3681136  
http://www.transitocesar.gov.co



**ACTA DE NOTIFICACIÓN PERSONAL DE LA ORDEN DE COMPARENDO**  
No. 20750001000033079931

En San Diego, Cesar, siendo el día 14 DE FEBRERO DE 2022, comparece ante esta inspección de tránsito, el señor IVONNE CAROLINA CONTRERAS SANCHEZ, identificado con la cédula de ciudadanía No. 1099524622, quien obra en calidad de propietario (o obra en calidad de CONDUCTOR) del vehículo de placa 8WVCF4 con el fin de notificarse personalmente de la orden de comparendo No. 20750001000033079931 de fecha 22 DE DICIEMBRE DE 2021.

El notificado procede a dar sus anotaciones personales, mi nombre e identificación son como quedaron escritos, natural de la ciudad de FLORIDABLANCA, edad 36 años, estado civil CASADA, profesión u oficio ABOGADA, residenciado en Calle 16 No. 15-19C Tr. 49a-70B, departamento: Santander, número teléfono y/o celular 3183440345.

Se le hace saber al inculcado que, una vez surtida la orden de comparendo, si acepta la comisión de la infracción, podrá cancelar el cincuenta por ciento (50%) del valor de la multa dentro de los once (11) días hábiles siguientes a la presente notificación o cancelar el setenta y cinco (75%) del valor de la multa, si paga dentro de los veinte (20) días hábiles siguientes a la presente notificación.

Estos descuentos serán aplicados siempre y cuando asista obligatoriamente a un curso sobre normas de tránsito en un Organismo de Tránsito o en un Centro Integral de Atención. Si aceptada la infracción, ésta no se paga en las oportunidades antes indicadas, el inculcado deberá cancelar el cien por ciento (100%) del valor de la multa más sus correspondientes intereses moratorios.

En caso que el presunto infractor, rechace la comisión de esta, deberá rendir sus descargos dentro de los siguientes diez (10) días hábiles a esta notificación, compareciendo ante el funcionario en audiencia pública, para que éste dicte las pruebas conducentes que lo sean solicitadas y las de oficio que considere útiles.

El presunto infractor, podrá comparecer por sí mismo o a través de apoderado, en este último caso, el apoderado deberá ser abogado en ejercicio. Si resultare involucrado un menor de edad en la actuación contravencional, deberá estar asistido por su representante legal, o por un apoderado designado por éste, o por un defensor de familia, según lo establecido en el artículo 136 del Código Nacional de Tránsito Terrestre.

Se le hace saber al notificado, que si el presunto infractor no comparece sin justa causa comprobada dentro de los once (11) días hábiles siguientes a la presente notificación, la autoridad de tránsito, después de treinta (30) días calendario de ocurrida la presente infracción, seguirá el proceso, entendiéndose que queda vinculado al mismo, fallándose en audiencia pública y notificándose en su defecto.

A su vez y en relación con la solicitud de audiencia pública, el organismo de tránsito señala que estudiará la procedencia de la manifestación corroborando con la empresa de correspondencia legalmente constituida la fecha del envío de la orden, para así asignarle hora y día para la celebración de la audiencia conforme a la agenda según el artículo 29 de la Constitución Política y el artículo 136 del Código Nacional de Tránsito.

Ahora bien, respecto al derecho de petición y según lo dispuesto por la Corte Constitucional, es de recordar que este no se vulnera al no acceder a lo pedido, sino al no cumplir con los cuatro parámetros establecidos por la

jurisprudencia y es que la respuesta sea clara, oportuna, de fondo y debidamente comunicada<sup>8</sup>.

En consecuencia, se vislumbra que la entidad accionada no fue clara en la contestación dada a la peticionaria, pues no indicó específicamente a qué dirección ni cuándo fue enviada la notificación del comparendo, pues solo se limitó a mencionar que había sido remitida por la empresa de correspondencia Carter Mensajería a la dirección suministrada en el RUNT. Tampoco informó la fecha y hora para la celebración de la audiencia en caso de ser procedente la misma.

Así las cosas, se amparará el derecho fundamental de petición de la accionante, y se ordenara al INSTITUTO DEPARTAMENTAL DE TRÁNSITO DEL CESAR, en el término de cuarenta y ocho horas (48) horas siguientes a la notificación del presente proveído, si aún no lo hubiere hecho, proceda a responder de fondo la solicitud impetrada por la señora IVONNE CAROLINA CONTRERAS SANCHEZ, radicada el 11 de enero de 2022, remitiendo la contestación al correo electrónico suministrado en el escrito de tutela, esto es, [ivonnecarolinacs@hotmail.com](mailto:ivonnecarolinacs@hotmail.com).

De otra parte, respecto a la pretensión de eliminación del comparendo, se tiene que cuando existan otros medios ordinarios de defensa judicial idóneos para la protección de las garantías fundamentales como es el de nulidad y restablecimiento del derecho y no se avizore un eventual perjuicio irremediable, se debe acudir a estos de manera preferente.

En múltiples oportunidades la Corte Constitucional se ha pronunciado en relación con el carácter residual de la acción de tutela. Al respecto, ha señalado enfáticamente su improcedencia ante la existencia de otros recursos judiciales adecuados y efectivos para la protección de los derechos fundamentales, que se alegan comprometidos. Al respecto, en la sentencia T-252 de 2005, se lee:

*“La jurisprudencia de esta Corporación ha sostenido de manera reiterada que la acción de tutela es un mecanismo de naturaleza subsidiaria y residual destinado a proteger los derechos fundamentales. Esa caracterización implica que si existe medio de defensa judicial a disposición del interesado, la tutela no puede ser utilizada para sustituirlo o para desplazar a los jueces ordinarios en el ejercicio de sus funciones propias. El artículo 86 de la Constitución Política es claro al señalar que la tutela no procede cuando el afectado disponga de otro medio de defensa judicial, a menos que sea utilizada como mecanismo transitorio para evitar la ocurrencia de un perjuicio irremediable.*”

---

<sup>8</sup> Sentencia T-243/20.

*En efecto, si en el ordenamiento jurídico se prevé otro medio de defensa judicial para lograr la protección pretendida, la acción de tutela no puede desplazarlo, ya que no es el escenario propio para discutir cuestiones que deben ser debatidas ante los estrados de las jurisdicciones ordinarias. No obstante, la jurisprudencia ha señalado que el medio judicial de defensa ha de ser idóneo para alcanzar una protección cierta, efectiva y concreta del derecho fundamental amenazado o vulnerado, lo cual implica que tenga la aptitud suficiente para que a través de él se restablezca el derecho vulnerado o se proteja su amenaza"*

Bajo esa óptica, la accionante cuenta con las vías judiciales idóneas para dirimir la controversia suscitada a raíz del comparendo que le fue impuesto, en tanto que al Juez de tutela le está vedado invadir las órbitas de otras jurisdicciones (art. 6-1 Decreto 2591/91) dado el carácter subsidiario y residual del amparo constitucional, más cuando no se evidencia que la tutelista se encuentre ante un peligro inminente o la causación de un perjuicio irremediable.

Resta decir, que aun cuando se insistiera en el examen de procedencia de la Tutela como mecanismo transitorio, tampoco nos encontramos, como lo ha planteado la jurisprudencia constitucional, ante la ocurrencia de un perjuicio irremediable, o que los medios de defensa ordinarios con los que cuenta la accionante sean inidóneos o ineficaces, pues si bien se señala una posible afectación económica, la misma no resulta irremediable, ni afecta los derechos fundamentales de la accionante, más allá de un presunto perjuicio económico.

Por lo tanto, se puede concluir que no estamos frente a una situación violatoria de los derechos fundamentales al debido proceso y a la defensa; por lo tanto, procederá esta Operadora Judicial a negar esta pretensión por improcedente, por cuanto no se configuran los presupuestos exigidos por la Honorable Corte Constitucional para conceder un amparo siquiera de carácter transitorio, y se refieren a asuntos que se deben debatir ante la entidad judicial competente, donde se evaluarán las circunstancias particulares del acto administrativo que se pretende eliminar con la presente acción.

En virtud y mérito de lo expuesto, el JUZGADO SEGUNDO CIVIL MUNICIPAL DE BUCARAMANGA, administrando justicia en Nombre del Pueblo y por Autoridad de la Constitución,

**RESUELVE:**

PRIMERO: TUTELAR el derecho fundamental de petición de IVONNE CAROLINA CONTRERAS SANCHEZ, por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

SEGUNDO: ORDENAR al INSTITUTO DEPARTAMENTAL DE TRÁNSITO DEL CESAR, en el término de cuarenta y ocho horas (48) horas siguientes a la notificación del presente proveído, si aún no lo hubiere hecho, proceda a responder de fondo la solicitud impetrada por la señora IVONNE CAROLINA CONTRERAS SANCHEZ, radicada el 11 de enero de 2022, remitiendo la contestación al correo electrónico suministrado en el escrito de tutela, esto es, [ivonncarolinacs@hotmail.com](mailto:ivonncarolinacs@hotmail.com).

TERCERO: NEGAR por improcedente, la pretensión consistente en la eliminación del comparendo, por lo expuesto en la parte motiva.

CUARTO: NOTIFICAR el presente fallo a las partes, conforme a los parámetros consagrados en el artículo 30 del decreto 2591 de 1991.

QUINTO: ENVIAR el presente fallo a la Corte Constitucional para su eventual revisión, en caso de que no fuere impugnada y una vez retornen las diligencias archívense las mismas.

NOTIFÍQUESE



**LEIDY DIANA CORTÉS SAMACÁ**  
JUEZ