



**TRIBUNAL SUPERIOR DEL DISTRITO JUDICIAL DE PAMPLONA  
SALA ÚNICA DE DECISIÓN  
ÁREA CONSTITUCIONAL**

Pamplona, veintiséis de septiembre de dos mil veintidós

REF:	EXP. No. 54-518-31-84-002-2022-00101-02
JUZGADO DE ORIGEN:	IMPUGNACIÓN ACCIÓN DE TUTELA
ACCIONANTE:	SEGUNDO PROMISCO DE FAMILIAR DE PAMPLONA
ACCIONADO:	SONIA GUEVARA IBARRA
VINCULADOS:	NUEVA EPS, SECRETARÍA DE EDUCACIÓN MUNICIPAL DE CÚCUTA ISABEL TERESA LÓPEZ RAMÍREZ, Supervisora del contrato No. 1316 de 2021, ADMINISTRADORA DE RIESGOS LABORALES POSITIVA COMPAÑÍA DE SEGUROS S.A. y ADMINISTRADORA DE PENSIONES PORVENIR S.A.

MAGISTRADO PONENTE: JAIME ANDRÉS MEJÍA GÓMEZ  
ACTA No. 0151

## **I. ASUNTO**

Resuelve el Tribunal la **IMPUGNACIÓN** interpuesta por la señora **SONIA GUEVARA IBARRA**, contra el fallo proferido por el Juzgado Segundo Promiscuo de Familia de esta competencia el pasado 22 de agosto de 2022, que además de conceder la protección constitucional de los derechos fundamentales a la seguridad social, a la vida digna, a la salud y al mínimo vital en favor de la accionante, en lo que es materia de impugnación, conminó a la promotora del amparo “a radicar la documentación requerida para el reconocimiento y pago de incapacidades por parte de PORVENIR”, y adicionalmente dispuso “Desvincular de la presente acción a la Secretaria de Educación de Cúcuta, ISABEL TERESA LÓPEZ RAMÍREZ, PORVENIR y POSITIVA Seguros...”<sup>1</sup>.

## **II. ANTECEDENTES**

### **1. Hechos y solicitud<sup>2</sup>**

Relata la accionante que el 24 de mayo de 2021 suscribió el contrato de prestación de servicios número 1316 con la Alcaldía de San José de Cúcuta, con el objeto de “PRESTAR LOS SERVICIOS DE APOYO A LA GESTIÓN Y PROFESIONALES PARA IMPLEMENTAR EL EQUIPO INTERDISCIPLINARIO DE ATENCIÓN EDUCATIVA PERTINENTE Y CALIDAD, DIRIGIDO A LA POBLACIÓN CON DISCAPACIDAD DE LAS INSTITUCIONES EDUCATIVAS DEL MUNICIPIO DE CÚCUTA A TRAVES DE

<sup>1</sup> Archivo 43 expediente de primera instancia

<sup>2</sup> Archivo 4 Ibidem

*LAS ACTIVIDADES DE COMPLEMENTO DE APOYO PEDAGÓGICO PARA LA ARTICULACIÓN DE LOS PROCESOS Y GARANTIZAR LA CALIDAD EN LA EDUCACIÓN INCLUSIVA EN EL MARCO DEL PROGRAMA DE FOMENTO PARA EL ACCESO A LA EDUCACIÓN PRESCOLAR, BÁSICA Y MEDIA*”, con una duración de 7 meses.

Se entiende que desde el 23 de septiembre de esa misma anualidad le otorgaron una serie de incapacidades médicas que la Nueva EPS no ha pagado y otras que no ha reconocido ni autorizado, pese a estar ya transcritas.

Que el 06 de junio del 2022, por intermedio de la empresa Servientrega, la Secretaría de Educación Municipal de Cúcuta, le remite una supuesta acta de “*LIQUIDACIÓN BILATERAL*”, que responde el 08 siguiente por intermedio de su hijo y abogado [juanjosasantafegabogado@gmail.com](mailto:juanjosasantafegabogado@gmail.com).

Agrega que el 21 de junio del 2022, en la página de la NUEVA EPS estaba bloqueada la opción de solicitud de pago de incapacidades médicas.

Por lo anterior, pide se amparen los derechos fundamentales a la seguridad social, a la vida digna, a la salud y al mínimo vital, y se ordene a la entidad accionada:

- i) Reconozca la incapacidad médica de fecha 25 de abril de 2022.
- ii) Le transcriba y reconozca la incapacidad médica de fecha 26 de mayo de 2022
- iii) Y en un término no mayor a 48 horas, efectúe el pago de todas las incapacidades médicas hasta la fecha.

## **2. Admisión de la tutela y actuación en primera instancia**

Mediante proveído del 22 de junio actual<sup>3</sup>, el Juzgado Segundo Promiscuo de Familia de esta competencia admitió este resguardo constitucional en contra de La Nueva EPS Régimen Contributivo y la Secretaría de Educación Municipal de Cúcuta; dispuso la vinculación como accionada de la doctora Isabel Teresa López Ramírez, Supervisora del Contrato No. 1316 del 24 de mayo de 2021; a quienes corrió traslado y concedió término para que ejercieran el derecho de defensa, al tiempo que les solicitó información bajo las previsiones del artículo 20 del Decreto 2591 de 1991.

Con auto de 28 de junio siguiente dispuso como prueba, indagar a la accionante sobre su capacidad económica y reiterar la información pedida a la Nueva EPS<sup>4</sup>.

---

<sup>3</sup> Archivo 07 Ídem

<sup>4</sup> Archivo 13 Ídem

En comunicación del 29 de junio siguiente<sup>5</sup>, la señora Sonia Guevara informa: **(i)** la única actividad económica que actualmente tiene es el contrato 1316 de fecha 24 de mayo de 2021 con la Secretaría de Educación Municipal de Cúcuta, **(ii)** los ingresos mensuales actuales devienen del mismo contrato y ascienden a \$2.500.000,00 mensuales, que aplica en gastos de alimentación, transporte, seguridad social, vivienda y vestuario; **(iii)** su grupo familiar está integrado por su esposo Juan Carlos Santafé Chaustre, de profesión ingeniero civil y gana el mínimo, sus hijos Sonia Emilce y Juan José Santafé Guevara, de profesión médica veterinaria y abogado, respectivamente, con un ingreso mensual equivalente al mínimo, y dos nietos menores de edad; **(iv)** no tiene personas a cargo; **(v)** no tiene propiedades; **(vi)** no ha presentado incapacidades ante Coomeva porque en la actualidad su EPS es la Nueva EPS y éstas han sido las primeras.

Con ocasión de la nulidad decretada en esta instancia<sup>6</sup>, se integró el contradictorio con el Fondo de Pensiones PORVENIR y la Administradora de Riesgos Laborales Positiva, Compañía de Seguros, confiriéndoles término para intervenir, al tiempo que dispuso la práctica de pruebas<sup>7</sup>; al igual que con proveído del 18 de agosto siguiente<sup>8</sup>.

En esta oportunidad la accionante informa<sup>9</sup>: **(i)** no haber radicado solicitud de pago de incapacidades medicas al Fondo de Pensiones PORVENIR ni a la empresa ARL Positiva de Seguros; **(ii)** acepta haber recibido el pago de las siguientes incapacidades médicas, por un valor de \$4.872.192 a través de consignación en la entidad financiera Bancolombia;

De acuerdo a la solicitud de pago correspondiente a las incapacidades por enfermedad general otorgada a la usuaria, se realizan las respectivas validaciones y se informa lo siguiente:

COTIZANTE	INCAPACIDAD	FECHA DE INICIO	FECHA FIN
60301264	7416937	23-09-2021	05-10-2021
60301264	7320490	12-10-2021	31-10-2021
60301264	7416970	19-11-2021	18-12-2021
60301264	7723619	19-12-2021	14-01-2022
60301264	7723605	17-02-2022	18-03-2022
60301264	7781622	19-03-2022	17-04-2022

**(iii)** y dejado de reconocer y pagar las siguientes:

FECHA DE ESTIPULACION DE INCAPACIDAD MEDICA	PERIODO DE INCAPACIDAD MEDICA
18/01/2022	18/01/22 HASTA EL 16/02/22
26/04/2022	19/04/22 HASTA EL 18/05/222
26/05/2022	19/05/22 HASTA EL 17/06/22
28/06/2022	18/06/22 HASTA EL 17/07/22
28/07/2022	18/07/22 HASTA EL 16/08/22

<sup>5</sup> Archivo 15 Ídem

<sup>6</sup> Archivo 24, Auto de Magistrado Sustanciador de fecha 08 de agosto de 2022

<sup>7</sup> Archivo 31 Ídem

<sup>8</sup> Archivo 37 Ídem

<sup>9</sup> Archivo 33 Ídem

Igualmente, en escrito posterior<sup>10</sup>: **(i)** hace llegar al Juzgado cognoscente el concepto de rehabilitación con sus anexos; **(ii) informa** que el 2 de mayo, mediante correo electrónico formula recurso de reposición y en subsidio apelación contra dicho concepto: **(iii)** que el 12 de agosto la Nueva EPS da respuesta al citado recurso; **(iv)** bajo la gravedad del juramento, dice tener conocimiento de que la Nueva EPS remitió dicho concepto vía correo electrónico a PORVENIR.

### **3. Intervención de las entidades accionadas y vinculadas**

**3.1 La Secretaría de Educación Municipal de Cúcuta, con intervención del doctor Luis Eduardo Royero López, Secretario de Despacho y la doctora Isabel Teresa López Ramírez, Supervisora del contrato No. 1316 del 24 de mayo de 2021<sup>11</sup>,** de manera conjunta, en principio precisan los pormenores del contrato de prestación de servicios No. 1316 del 24 de mayo de 2021, suscrito con la señora Sonia Guevara Ibarra para un plazo de ejecución de 7 meses, fecha de inicio 27 de mayo de 2021 y finalización 26 de diciembre de 2021; sin embargo, en reunión celebrada el 03 de noviembre de 2021 la contratista y su apoderado solicitaron la terminación y liquidación anticipada de dicho contrato por mutuo acuerdo, según consta en acta respectiva, en virtud de la cual el apoderado de la accionante radicó la solicitud.

Indican que, en virtud de dicho acuerdo, se procedió a elaborar el acta de liquidación bilateral que fue enviada a la contratista el pasado 03 de junio y devuelto sin aceptación de la misma, por lo que esa dependencia, precisa, dará inicio al trámite de liquidación unilateral.

Afirma que esa entidad no es competente para resolver lo requerido por servicios de salud y pago de incapacidades, y que si bien, a través del correo electrónico institucional ha recibido copia de las incapacidades médicas de la señora Sonia Guevara Ibarra, así se le informó a la peticionaria debido a que desde la vigencia anterior no existe vínculo contractual.

En respuesta a los requerimientos del Juez de instancia reitera lo anterior y describe los pagos realizados en virtud de dicho contrato, las fechas en las que lo ejecutó, y que debido a las incapacidades que empezó a presentar la contratista por los periodos del 26/06/2021 al 04/07/2021, del 23/09/2021 al 05/10/2021 y del 12/10/2021 al 31/10/2021, decidió solicitar terminación y liquidación anticipada por mutuo acuerdo a esa secretaria.

Así, estima que no existió relación laboral, que se trata de un contrato de prestación de servicios con el Estado; que no existe inmediatez en la presentación del amparo por

---

<sup>10</sup> Archivo 39 Ídem

<sup>11</sup> Archivo 10 Ídem

cuanto se invocan hechos acaecidos en el año 2021 y que conforme a las competencias reglamentarias y legales no es posible atribuir a esa Secretaría de Educación responsabilidad alguna frente a lo peticionado; adicionalmente, considera la procedencia excepcional de la acción de tutela para el pago de incapacidades.

En ese contexto pide que se declare improcedente el mecanismo de protección por cuanto no se configura la vulneración de derechos fundamentales y se desvincule a esa Secretaría de la misma. Allega pruebas documentales<sup>12</sup>.

**3.2 La Empresa Promotora de Salud – NUEVA EPS, régimen contributivo, por intermedio de Apoderado Especial<sup>13</sup>, relievra que “la accionante está en estado activo para recibir la asegurabilidad y pertinencia en el SISTEMA GENERAL DE SEGURIDAD SOCIAL EN SALUD EN EL RÉGIMEN CONTRIBUTIVO COTIZANTE CATEGORIA A”.**

Enseña que, de acuerdo a la solicitud de pago de incapacidades por enfermedad general otorgadas a la usuaria, se realizaron las respectivas validaciones, encontrando la siguiente información:

COTIZANTE	INCAPACIDAD	FECHA DE INICIO	FECHA FIN
60301264	7416937	23/09/2021	05/10/2021
60301264	7320490	12/10/2021	31/10/2021
60301264	7416970	19/11/2021	18/12/2021
60301264	7723619	19/12/2021	14/01/2022
60301264	7723605	17/02/2022	18/03/2022
60301264	7781622	19/03/2022	17/04/2022

Que la señora Sonia Guevara Ibarra reporta fecha de inicio de sus incapacidades por enfermedad general el día 23/09/2021, que su afiliación a Nueva EPS es 20/04/2021, por lo que invita a la usuaria a radicar su solicitud en el portal transaccional de la entidad y de manera previa radicar documentos en la oficina de atención al afiliado más cercana a su ciudad, dirigidos a la Dirección de Prestaciones Económicas.

Como medios de defensa pide que se declare improcedente la acción de tutela teniendo en cuenta que la accionante “(...)tiene otro medio de defensa como LA JUSTICIA ORDINARIA para este tipo de requerimientos, en tanto que la petición se concreta en la reclamación de una suma de dinero y/o incapacidades, no existiendo así vulneración a los derechos fundamentales y máxime que la acción de tutela no prevé pagos de dinero por conceptos médicos, transportes, licencias e incapacidades y riñe con la subsidiariedad-principio de eficacia por tratarse de recursos económicos y reembolsos, que a todas luces debe dirimir la jurisdicción laboral”; además de no encontrarse acreditada la ocurrencia de un perjuicio irremediable que sea inminente, urgente y grave.

<sup>12</sup> Archivo 11 Ídem

<sup>13</sup> Archivo 12 Ídem

Respuesta que reitera ante el requerimiento efectuado por el juez de conocimiento<sup>14</sup>; no obstante, en posterior intervención<sup>15</sup>, informa haber realizado la aprobación y pago por concepto de incapacidades a favor de la accionante, así:

TIP ID	NUMERO DOCUMENTO	NOMBRES Y APELLIDOS	NUM INC	FECHA ICIO	DIAS OTOR GADO	DIAS APRO BADO	VALOR LIQUIDADO	VALOR PAGADO	TIPO CONTINGE NCIA	OBSERVACION
CC	80301264	SONIA GUEVARA IBARRA	7418207	23/09/2021	13	11	\$ 353.132	\$ 353.132	Enfermedad General	
CC	80301264	SONIA GUEVARA IBARRA	7320460	03/10/2021	20	20	\$ 642.293	\$ 642.293	Enfermedad General	
CC	80301264	SONIA GUEVARA IBARRA	7418270	09/11/2021	30	30	\$ 925.196	\$ 925.196	Enfermedad General	
CC	80301264	SONIA GUEVARA IBARRA	7723619	09/12/2021	27	27	\$ 868.676	\$ 868.676	Enfermedad General	
CC	80301264	SONIA GUEVARA IBARRA	7723625	17/03/2022	30	28	\$ 988.225	\$ 988.225	Enfermedad General	
CC	80301264	SONIA GUEVARA IBARRA	7781622	09/03/2022	30	30	\$ 1.056.670	\$ 1.056.670	Enfermedad General	
<b>TOTAL</b>								<b>\$ 4.832.192</b>		

En razón a ello, ahora expone que se ha configurado una carencia actual de objeto por cuanto ya se han pagado las incapacidades solicitadas.

**3.3 Positiva Compañía de Seguros S.A.**, por intermedio de agente judicial<sup>16</sup>, precisa que esa entidad solo son actores “*para el reconocimiento y pago de Prestaciones económicas y autorizaciones de Prestaciones asistenciales de aquellas enfermedades o accidentes que hayan sido calificados de origen laboral y que tengan una relación de causalidad con la actividad desempeñada por el trabajador, lo anterior de conformidad con Decreto – Ley 1295 de 1994, Decreto 1772 de 1994, Ley 776 de 2002, Ley 828 de 2003, Decreto 917 de 1.999, Ley 962 de 2.005, Ley 1562 de 2012 y demás normas concordantes*”.

Advierte, que si bien la usuaria Sonia Guevara Ibarra presenta vinculación activa con esa Administradora de riesgos Laborales como trabajadora independiente contratante (DECRETO 723/2013) desde el 12/09/2018, durante su afiliación no se ha recibido reporte de accidente de trabajo o enfermedad laboral alguna, no se identifica notificación de determinación de origen en primera oportunidad efectuada por entidad partícipe del Sistema General de Seguridad Social respecto de patología o evento laboral, ni existen requerimiento ni aprobación de prestaciones asistenciales y/o económicas en favor de la accionante, tampoco trámites de calificación de pérdida de calificación laboral, y respecto a los diagnósticos que cursa la actora se remite al artículo 12 del Decreto 1295

<sup>14</sup> Archivo 16 Ídem

<sup>15</sup> Archivo 34 Ídem

<sup>16</sup> Archivo 35 Ídem

de 1994, para presumir que son de origen común; concluye que NO existe responsabilidad respecto de ARL Positiva en relación con las pretensiones del amparo. En esa línea pide que sean desestimadas las pretensiones contra esa entidad por Falta de Legitimación por Pasiva.

**3.4 La Sociedad Administradora de Fondo de Pensiones y Cesantías PORVENIR S.A.**, con intervención de la Directora de Acciones Constitucionales<sup>17</sup>, refiere ya haber dado respuesta a acción de tutela bajo radicado 54 518 31 04 001 2022 00174 00 que se encuentra en conocimiento del Juzgado Penal del Circuito con Funciones de Conocimiento, en los siguientes términos:

Menciona que el día 17 de abril de 2022 es el día 150 de incapacidad, plazo para el concepto de rehabilitación por parte de la EPS, no obstante, fue notificado únicamente el 26 de abril de 2022 por parte de Nueva EPS, superando el límite legal establecido; no obstante, a la fecha la señora Sonia Guevara Ibarra no ha radicado solicitud formal de reconocimiento y pago de incapacidades, ni ha informado ante esa sociedad que superó el día 180 de incapacidad continua; agrega que, *“la notificación del Concepto de Rehabilitación no implica la generación automática del pago de subsidio de incapacidades, en tanto que se requiere que el accionante radique ante esta Administradora la solicitud formal para proceder con el estudio de la documentación necesaria, y en caso de encontrarse procedente reconocer y efectuar el pago de subsidio de incapacidades, como la norma lo señala máximo hasta completar 540 días de incapacidad continua”*.

Reitera la necesidad de *“que la accionante radique solicitud formal de pago de subsidio de incapacidades, donde se allegue especialmente el certificado de incapacidades no solo para validar si el concepto de rehabilitación fue emitido dentro del término legal oportuno, sino para determinar con exactitud el día 181 en que se iniciará el pago del subsidio de incapacidad, siempre y cuando el concepto no se haya emitido de manera extemporánea por la **EPS**”*, además de relacionar los documentos y requisitos legales que se deben cumplir para el efecto, con el fin de proceder con el pago del subsidio si a ello hubiere lugar, porque de presentarse extemporaneidad en la emisión del concepto de rehabilitación, será la EPS quien deberá asumir con recursos propios el pago del subsidio de incapacidad solicitado (*cita artículo 142 de la Ley 19 de 2012*).

Por lo anterior, pide que se conmine a la accionante para que allegue la documentación requerida en debida forma, por cuanto, *“sin los mencionados documentos no se puede dar inicio al proceso de pago de incapacidades y posterior valoración de conformidad con el artículo 52 de la Ley 962 de 2005”*.

---

<sup>17</sup> Archivo 40 Ídem

En ese orden, solicita denegar o declarar improcedente la pretendida acción de tutela respecto de esa entidad, pues es ajena a cualquier vulneración o amenaza de los derechos fundamentales invocados.

### **III. DEL FALLO IMPUGNADO<sup>18</sup>**

El Juzgado de conocimiento, concedió la protección constitucional de los derechos fundamentales a la seguridad social, a la vida digna, a la salud y al mínimo vital, de la señora Sonia Guevara Ibarra, en consecuencia, ordenó *“a la Dra. JHOANA CAROLINA GUERRERO FRANCO Gerente Zona Regional Nororiente de NUEVA EPS-S y/o quien haga sus veces, que dentro los ocho (8) días hábiles siguientes a la notificación de la presente sentencia y si aún no lo ha hecho, reconozca y pague a la señora SONIA GUEVARA IBARRA las incapacidades restantes hasta el día 180 por disposición legal”*; tras encontrar probado que ya habían sido autorizados y cancelados 11,20,30,27,28,30 días de incapacidad, para un total de 146 días al 17 de abril del 2022, *“estando pendientes por reconocer las incapacidades del 19/04/22 hasta el 18/05/22; 19/05/22 hasta el 17/06/22; 18/06/22 hasta el 17/07/22; 18/07/22 hasta el 16/08/22, hasta completar 180 días”*, y considerar *“que es la única fuente de ingreso con que cuenta para prodigarse su mínimo vital, que suplía con los honorarios percibidos, y ahora el pago de éstas lo reemplaza, dada su debilidad manifiesta y como tal, una persona de especial protección, que resulta significativo para la protección de sus derechos”*.

Igualmente indicó que las incapacidades que superan los 180 días están a cargo de la Administradora del Fondo de Pensiones PORVENIR, según el Decreto 2463 de 2001, artículo 23, que refiere a la rehabilitación previa para solicitar el trámite ante la Junta de Calificación de Invalidez, cuyo concepto favorable fue emitido por la Nueva EPS y remitido a esa entidad el 27 de abril de 2022, oportunidad del mismo que deberá determinar la vinculada.

Por lo tanto, considerando que la actora, bajo la gravedad del juramento afirmó *“no haber radicado ninguna solicitud de pago de incapacidades médicas al Fondo de pensiones PORVENIR, a pesar de que en la carta enviada por NUEVA EPS se le indicaba el proceso a seguir, por lo que deberá adelantar los trámites administrativos para que le sean canceladas las incapacidades, siendo esto ratificado por PORVENIR quien manifestó que no se ha radicado ninguna solicitud por parte de la accionante”*, igualmente dispuso *“Conminar a la accionante a radicar la documentación requerida para el reconocimiento y pago de incapacidades por parte de PORVENIR”* y adicionalmente, *“Desvincular de la presente acción a la Secretaria de Educación de Cúcuta, ISABEL TERESA LÓPEZ RAMÍREZ, PORVENIR y POSITIVA Seguros...”*, principalmente, *“teniendo en cuenta que la Secretaria de Educación de Cúcuta, y la*

---

<sup>18</sup> Archivo 43 Ídem

*accionante celebraron un contrato de prestación de servicios No. 1316 del 24 de mayo de 2021, el cual contaba con un plazo de ejecución de 7 meses, con una fecha de inicio del 27 de mayo de 2021 y una fecha de finalización del 26 de diciembre de 2021 y no existe una relación laboral que haya sido declarada por la autoridad competente, no es posible atribuir a esa Secretaría responsabilidad alguna frente a lo peticionado. (...) Se desvinculará de esta acción a ISABEL TERESA LÓPEZ RAMÍREZ, por cuanto su función se limitaba a Supervisar el contrato No. 1316 del 24 de mayo de 2021; POSITIVA SEGUROS toda vez que ante esta aseguradora no se ha radicado ninguna petición de pago de incapacidades y PORVENIR por cuanto la accionante no ha realizado ningún trámite para obtener el pago de incapacidades con posterioridad al día 181...”.*

#### **IV. EL RECURSO**

La promotora del resguardo constitucional al impugnar el fallo de primer grado, cuestiona el requerimiento que el Juez de instancia dispuso tendiente a radicar la documentación para el reconocimiento y pago de incapacidades por parte de PORVENIR, porque en su sentir, es a la Nueva EPS a quien corresponde realizar dicha comunicación desde la primera incapacidad, orden que, además, considera, desconoce el estado médico en que se encuentra.

Agrega, que no se debió desvincular a PORVENIR de la responsabilidad del pago de las incapacidades médicas como lo precisa la sentencia T-194/21, además que así lo dispuso el Tribunal Superior al ordenar integrar el contradictorio con dicha entidad, orden que considera, desatiende el Juez de primera instancia.

Así, pide la revocatoria parcial de la sentencia, el numeral tercero para que se estipule “Conminar a la accionada a radicar la documentación requerida para el reconocimiento y pago de incapacidades por parte de PORVENIR”, y el numeral cuarto para que se mantenga la vinculación de la Secretaría de Educación Municipal de Cúcuta como entidad contratante, PORVENIR como el Fondo de Pensiones y Positiva Seguros como la entidad que maneja los accidentes y enfermedades laborales<sup>19</sup>.

#### **V. PRUEBAS EN SEGUNDA INSTANCIA**

Mediante auto del 14 de septiembre de 2022<sup>20</sup>, el Magistrado Sustanciador estimó necesario solicitar al Juzgado Penal del Circuito con Funciones de Conocimiento de esta competencia, información sobre el estado de la acción de tutela tramitada ante esa autoridad judicial bajo el radicado 54 518 31 04 001 2022 00174 00, de la cual dio cuenta la Administradora Colombiana de Pensiones PORVENIR.

---

<sup>19</sup> Archivo 47 Ídem

<sup>20</sup> Folio 16 cuaderno segunda instancia

Mediante oficio No. 0589 de la misma fecha<sup>21</sup>, el señor Juez del citado Despacho informó que: **(i)** en ese Juzgado se tramitó la acción de tutela bajo el radicado referido, dentro de la cual fungen como parte accionante SONIA GUEVARA IBARRA y accionada la NUEVA EPS; **(ii)** mediante fallo de fecha 19 de agosto de 2022, no se tuteló el derecho de petición por haber operado el fenómeno de carencia actual de objeto por hecho superado; **(iii)** la decisión no fue impugnada, siendo remitida la actuación el 07 de septiembre de 2022 a la Corte Constitucional para su eventual revisión.

Anexa copia del escrito de tutela y del fallo que puso fin a la instancia, cuya pretensión estuvo encaminada a obtener respuesta al *“RECURSO DE REPOSICION SUBSIDIO APELACION CONTRA EL CONCEPTO DE PRONÓSTICO DE REHABILITACIÓN de fecha 22 de abril del 2022 Y QUE FUE NOTIFICADO A TRAVÉS DE CORREO ELECTRÓNICO EL DÍA 27 DE ABRIL DE 2022-SONIA GUEVARA IBARRA” del 2 de mayo del 2022 remitida por medio correo electrónico*<sup>22</sup>.

## **VI. CONSIDERACIONES DE LA SALA**

### **1. Competencia**

Al tenor del artículo 32 del Decreto 2591 de 1991 es competente esta Sala para conocer de la acción de tutela formulada.

### **2. Problema jurídico**

De conformidad con lo expuesto, corresponde a la Sala, **(i)** en principio, examinar si la acción de tutela es procedente en el presente asunto; verificado lo anterior, la Corporación deberá **(ii)** determinar si la Nueva EPS es la entidad que debe remitir a la Administradora del Fondo de Pensiones PORVENIR la documentación presentada por la accionante para el pago de incapacidades que superan los 180 días, como lo reclama la señora Sonia Guevara Ibarra o si, por el contrario, tal radicación corresponde a la accionante, como lo decidió el Juez de instancia; adicionalmente, deberá **(iii)** establecer si debe mantenerse la decisión de desvincular del trámite constitucional a la Secretaría de Educación Municipal de Cúcuta como entidad contratante, PORVENIR como el Fondo de Pensiones y Positiva Seguros como la entidad que maneja los accidentes y enfermedades laborales.

---

<sup>21</sup> Folio 20 Ídem

<sup>22</sup> Folios 21-38 Ídem

### 3. Caso concreto

#### 3.1 Examen de procedencia de la acción de tutela

Para la Sala, el resguardo constitucional es procedente en razón a que cumple con los requisitos básicos exigidos por la Constitución (Art. 86). A saber:

**(i) Legitimación activa:** Por cuanto la señora Sonia Guevara Ibarra, actúa en causa propia para reclamar la protección de sus derechos fundamentales presuntamente vulnerados.

**(ii) Legitimación pasiva:** El amparo se invocó en contra de la Empresa Promotora de Salud Nueva EPS, entidad que presta el servicio público de salud a la agenciada, en consideración a la afiliación que ostenta en el régimen contributivo como cotizante independiente categoría A, así legitimada en la causa por pasiva, toda vez que se le endilga la responsabilidad de una vulneración en su actuar como entidad perteneciente al Sistema de Seguridad Social en Salud, y en la misma línea la Administradora de Pensiones PORVENIR y la Administradora de Riesgos Laborales Positiva Compañía de Seguros, aquí vinculadas. Por el contrario, no encuentra la Sala Legitimación en la causa pasiva en la Secretaría de Educación Municipal de Cúcuta, por cuanto, si bien fungió como contratista, el término de duración dicha relación expiró en el mes de diciembre de 2021 y no existe pronunciamiento contrario ni fue objeto del presente debate, circunstancia que se extiende igualmente frente a la doctora Isabel Teresa López Ramírez, supervisora del contrato.

**(iii) Principio de inmediatez:** La tutela se interpuso en un término prudencial entre la actuación que supuestamente vulneró los derechos de la accionante, 29 noviembre de 2021 fecha de último pago del contrato<sup>23</sup> y la presentación de la tutela 22 de junio de 2022<sup>24</sup>.

Aunado a ello, la eventual vulneración de los derechos reclamados por la accionante es actual, por cuanto la afectación a la seguridad social, a la vida digna, a la salud y al mínimo vital derivada de la falta de pago de la prestación económica del auxilio de incapacidad, priva en forma continua a la accionante de un ingreso necesario para su sostenimiento.

**(iv) Subsidiariedad:** Sobre el tópico, la jurisprudencia constitucional ha señalado que la acción de tutela resulta improcedente para el reconocimiento y pago de derechos de carácter económico surgidos de una relación laboral, entre otros, los auxilios por

---

<sup>23</sup> Archivo 05 Expediente primera instancia

<sup>24</sup> Archivo 03, acta de reparto

incapacidades; principalmente, por cuanto los mismos son garantizados a través de los procesos ordinarios laborales. No obstante, excepcionalmente ha admitido su procedencia, atendiendo a circunstancias especiales que evidencien la intervención urgente e inmediata del juez de tutela<sup>25</sup>.

El amparo que ocupa la atención de la Sala fue promovido por la señora Sonia Guevara Ibarra, que a la fecha tiene 60 años de edad y desde el 23 de septiembre de 2021<sup>26</sup> consultó al médico especialista en psiquiatría al presentar “Cuadro Clínico de 2 días de evolución de ansiedad intensa y discapacitante reactiva a estresores de tipo laboral asociado a insomnio e ideas de desesperación con compromiso funcional parcial”, siendo diagnosticada por “REACCIÓN AL ESTRÉS AGUDO y TRASTORNO DE PÁNICO (ANSIEDAD PAROXÍSTICA EPISÓDICA), por cuyo padecimiento le han sido otorgadas múltiples incapacidades medicas desde esa data que le impiden laborar.

Aunado a ello, la parte actora aseguró que no cuenta con otro ingreso que le permita satisfacer sus necesidades básicas y mínimas. Dicha afirmación no fue desvirtuada por ninguna de las partes accionadas y, en consecuencia, goza de presunción de veracidad. Igualmente advirtió, que su única fuente de ingreso económico se circunscribe al pago que percibe por concepto del subsidio de incapacidad y, por tanto, la dilación de este la sitúa en una circunstancia de vulnerabilidad, que se agrava ante su estado de salud.

Circunstancias en virtud de las cuales, la tutela satisface el requisito de subsidiariedad, pues pese a la existencia de una vía judicial ordinaria para efectuar este reclamo, ésta no resulta efectiva ante la amenaza inminente de su mínimo vital, la cual requiere de medidas urgentes e impostergables para evitar su configuración, como bien lo estableció el Juez de instancia.

Por lo anterior, la Sala pasa a inspeccionar las inconformidades de la accionante, conforme a los problemas jurídicos planteados.

**3.2 Determinar si la Nueva EPS es la entidad que debe remitir a la Administradora del Fondo de Pensiones PORVENIR la documentación presentada por la accionante para el pago de incapacidades que superan los 180 días, como lo reclama la señora Sonia Guevara Ibarra o si, por el contrario, tal radicación corresponde a la accionante, como lo decidió el Juez de instancia.**

Conforme a los antecedentes narrados, es claro y no fue objeto de controversia, que la accionante es una persona de 60 años de edad, que tenía una orden de prestación de servicios con la Secretaría de Educación de Cúcuta y se encuentra afiliada en calidad

---

<sup>25</sup> Sentencia T-268 de 2020, entre otras

<sup>26</sup> Archivo 05 expediente primera instancia

de cotizante independiente en salud a la NUEVA EPS, a pensiones a la Administradora PORVENIR y a riesgos profesionales a POSITIVA SEGUROS.

Adicionalmente, como consecuencia del diagnóstico médico que presenta la señora Sonia Guevara Ibarra “*trastorno depresivo mayor, trastorno de ansiedad*”, le han sido prescritas las siguientes incapacidades médicas por enfermedad general:

INCAPACIDAD	FECHA INICIO	FECHA FIN	No. DIAS
7416937	23-09-2021	05-10-2021	13
7320490	12-10-2021	31-10-2021	20
7416970	19-11-2021	18-12-2021	30
7723619	19-12-2021	14-01-2022	27
	18-01-2022	16-02-2022	30
7723605	17-02-2022	18-03-2022	30
7781622	19-03-2022	17-04-2022	30
	19-04-2022	18-05-2022	30
	19-05-2022	17-06-2022	30
	18-06-2022	17-07-2022	30
	18-07-2022	16-08-2022	30
TOTAL DIAS			300

La Nueva EPS, le ha reconocido y cancelado 146 días de incapacidad según documentos 7416937, 7320490, 7416970, 7723619, 7723605 y 7781622, estando pendientes por reconocer las incapacidades del 19/04/22 hasta el 18/05/22; 19/05/22 hasta el 17/06/22; 18/06/22 hasta el 17/07/22 y 18/07/22 hasta el 16/08/22.

Aunado a ello, la citada empresa promotora de salud emitió “*CONCEPTO DE PRONÓSTICO DE REHABILITACIÓN*”, el día 22 de abril de 2022 y fue remitido a la Administradora de Pensiones PORVENIR el 26 del mismo mes y año, así lo muestran los documentos que obran en el archivo 46 del expediente de primera instancia allegados al plenario por esta última entidad.

Ha recordado la Corte Constitucional en su jurisprudencia<sup>27</sup>, que “*El certificado de incapacidad temporal es el resultado de la existencia de un concepto médico que acredita la falta temporal de capacidad laboral del trabajador. Este certificado surge de un acto médico independiente del trámite administrativo del reconocimiento de la prestación económica<sup>28</sup> y genera, durante los primeros 180 días, un auxilio económico a cargo de la EPS, que desde el día 181 se sustituye por un subsidio de incapacidad*

<sup>27</sup> Sentencia T-448-21

<sup>28</sup> Ministerio de la Protección Social. Concepto 295689. 04-10-2010. Asunto: Radicado 264518.

*equivalente al auxilio y es asumido por el fondo pensional al que se encuentre afiliado el trabajador”.*

En ese sentido ha establecido que, *“el auxilio monetario derivado de incapacidad garantiza el mínimo vital del trabajador y el de su familia durante el tiempo en el que sus condiciones de salud le impiden prestar sus servicios<sup>29</sup>. Este auxilio también le permite recuperarse sin tener que preocuparse por reincorporarse de manera anticipada a sus actividades habituales con el objeto de tener un ingreso que garantice su subsistencia<sup>30</sup>”.*

Y conforme al artículo 142 del Decreto Ley 019 de 2012, es obligación de las EPS emitir el concepto favorable de rehabilitación antes del día 120 de incapacidad y, una vez expedido, debe remitirlo antes del día 150 a la Administradora de Fondo de Pensiones a la que se encuentre vinculado el trabajador. Pero, *“En los eventos en que no se cumpla con tales plazos y la incapacidad se prolongue más allá de los 180 días, le corresponde a la EPS pagar el subsidio equivalente a la respectiva **incapacidad desde el día 181 hasta el día en que emita el concepto en mención**<sup>31</sup>. En tal caso, compete al empleador adelantar el trámite para el reconocimiento de esas incapacidades ante la EPS<sup>32</sup>”.*

También ha precisado la Corte Constitucional, que *“el concepto sobre la rehabilitación ha sido previsto como una condición para la ampliación del término de las incapacidades hasta por 360 días para que el trabajador enfermo pueda recuperarse con la tranquilidad de recibir un apoyo económico<sup>33</sup>”.*

Es así como de manera reiterada se han fijados las siguientes reglas para el reconocimiento y pago de las incapacidades laborales originadas en enfermedad común desde el día 1 hasta el 540<sup>34</sup>: *“(i) los primeros dos días de incapacidad, el empleador debe asumir el pago del auxilio correspondiente; (ii) desde el tercer día hasta el día 180 de incapacidad, la obligación de sufragar las incapacidades se encuentra a cargo de las EPS; (iii) **a partir del día 180 y hasta el día 540 de incapacidad, la prestación económica corresponde, por regla general a la AFP, sin importar si el concepto de rehabilitación emitido por la EPS es favorable o desfavorable**; (iv) no obstante, existe una excepción, si después de los 180 días iniciales la EPS no han expedido concepto de rehabilitación. En tal caso, esta será responsable del pago de un subsidio*

<sup>29</sup> Sentencia T-401 de 2017.

<sup>30</sup> Sentencia T-311 de 1996.

<sup>31</sup> Artículo 142 del Decreto Ley 019 de 2012.

<sup>32</sup> Decreto Ley 019 de 2012, artículo 121. Trámite de reconocimiento de incapacidades y licencias de maternidad y paternidad. El trámite para el reconocimiento de incapacidades por enfermedad general y licencias de maternidad o paternidad a cargo del Sistema General de Seguridad Social en Salud, deberá ser adelantado, de manera directa, por el empleador ante las entidades promotoras de salud, EPS. En consecuencia, en ningún caso puede ser trasladado al afiliado el trámite para la obtención de dicho reconocimiento.

*Para efectos laborales, será obligación de los afiliados informar al empleador sobre la expedición de una incapacidad o licencia”.*

<sup>33</sup> Cfr. Sentencia T-401 de 2017.

<sup>34</sup> Sentencia T-401 de 2017.

*equivalente a la incapacidad temporal, con cargo a sus propios recursos hasta que sea emitido dicho concepto*<sup>35</sup> (De la Sala).

Pero adicionalmente, la jurisprudencia constitucional ha advertido que:

*“(…) a la Entidad Promotora de Salud le asiste un deber de acompañamiento y orientación al usuario en cuanto al trámite para obtener el pago de las incapacidades superiores a 180 días, **en el sentido de remitir directamente los documentos correspondientes ante el Fondo de Pensiones respectivo, para que éste haga el estudio de la solicitud y decida acerca del pago de la prestación reclamada o el reconocimiento de una eventual pensión de invalidez. Ello, en razón a que, no es constitucionalmente admisible que al trabajador incapacitado se le someta a trámites adicionales o a cargas administrativas que no está en la obligación, ni en condiciones de asumir**”*<sup>36</sup>.

Insistiendo igualmente en que, “los usuarios del sistema de salud que han estado incapacitados por un largo periodo de tiempo son sujetos de una especial protección dentro del sistema. Dicha protección consiste en un deber de asistencia al afiliado y de comunicación entre los distintos órganos que lo componen, por cuanto el sistema de seguridad social fue concebido como un “engranaje” para materializar sus derechos constitucionales fundamentales de manera continua entre las distintas fases y etapas a cargo de los diferentes actores del mismo sistema, siendo indispensable para ello la comunicación constante entre las referidas entidades. Esto, con el fin de proteger a quien se encuentra incapacitado, de la burocracia institucional que de manera injustificada podría convertirse en una barrera administrativa para el acceso a su derecho a la seguridad social en salud”<sup>37</sup>.

Siguiendo el enunciado marco normativo y jurisprudencial sobre el pago del auxilio de incapacidad, en el caso concreto, a la Nueva EPS le corresponde la cancelación de las incapacidades médicas otorgadas por los primeros 180 días, y la administradora del fondo de pensiones PORVENIR debe asumir dicha erogación desde el día 181 hasta el día 540, siempre que la entidad promotora de salud haya emitido el concepto de rehabilitación favorable, en los términos que prescriben los incisos 6 y 7 del artículo 142 del Decreto 019 de 2012<sup>38</sup>; de lo contrario, le será aplicable a la entidad promotora de

---

<sup>35</sup> Reiteradas en la sentencia T-448-21

<sup>36</sup> Sentencia T-920 de 2009.

<sup>37</sup> Sentencia T-448-2021, T-523 de 2020

<sup>38</sup> Artículo 142. Calificación del Estado de Invalidez. (...) Para los casos de accidente o enfermedad común en los cuales exista concepto favorable de rehabilitación de la Entidad Promotora de Salud, la Administradora de Fondos de Pensiones postergará el trámite de calificación de Invalidez hasta por un término máximo de trescientos sesenta (360) días calendario adicionales a los primeros ciento ochenta (180) días de incapacidad temporal reconocida por la Entidad Promotora de Salud, evento en el cual, con cargo al seguro previsional de invalidez y sobrevivencia o de la entidad de previsión social correspondiente que lo hubiere expedido, la Administradora de Fondos de Pensiones otorgará un subsidio equivalente a la incapacidad que venía disfrutando el trabajador.

Las Entidades Promotoras de Salud deberán emitir dicho concepto antes de cumplirse el día ciento veinte (120) de incapacidad temporal y enviarlo antes de cumplirse el día ciento cincuenta (150), a cada una de las Administradoras de Fondos de Pensiones

salud la sanción allí prevista, esto es, “(...) *deberá pagar un subsidio equivalente a la respectiva incapacidad temporal después de los ciento ochenta (180) días iniciales con cargo a sus propios recursos, hasta cuando se emita el correspondiente concepto*”.

Teniendo en cuenta que en este caso las pruebas evidencian que la Nueva EPS emitió dicho concepto de manera extemporánea, en razón a que fue expuesto el 22 de abril de 2022<sup>39</sup>, esto es, posterior a los 180 primeros días de incapacidad médica otorgados que se cumplieron el 17 de abril anterior, por lo que, tal como lo prescribe el mencionado presupuesto legal y doctrinal, hay lugar a aplicar la sanción establecida, es decir, además de los 180 días de incapacidad que inicialmente debe cancelar la Nueva EPS a la accionante, igualmente le corresponde asumir el subsidio por 4 días más de auxilio, por el tiempo que demoró en expedir el concepto favorable de rehabilitación.

Aspecto que no fue analizado por el Juez de instancia pese a que en el expediente obra la prueba requerida para su estudio, y que la Sala no pudo pasar por alto en consideración a la garantía de los derechos que se discuten y que adicionalmente implican la modificación de la orden impartida en el numeral segundo.

Adicionalmente, a partir de la jurisprudencia abordada con antelación, la Sala concluye que le asiste razón a la accionante, frente al deber que tiene la Nueva EPS de remitir directamente los documentos correspondientes ante la Administradora del Fondo de Pensiones PORVENIR, para que éste efectúe el estudio de la solicitud y decida acerca del pago de la prestación reclamada, principalmente, por cuanto como se reitera, si bien de manera extemporánea, la Nueva EPS ya emitió concepto favorable de rehabilitación, no siendo constitucionalmente admisible “*que al trabajador incapacitado se le someta a trámites adicionales o a cargas administrativas que no está en la obligación, ni en condiciones de asumir*”, por lo que corresponde a las entidades de seguridad social dar solución a los requerimientos del afiliado de manera mancomunada y sin dilaciones injustificadas.

**3.3. Establecer si debe mantenerse la decisión de desvincular del trámite constitucional a la Secretaría de Educación Municipal de Cúcuta como entidad contratante, PORVENIR como el Fondo de Pensiones y Positiva Seguros como la entidad que maneja los accidentes y enfermedades laborales.**

Ahora bien, como se advirtió en acápite precedente al estudiar la legitimación en la causa de las entidades accionada y vinculadas y a partir de la modificación y adición al fallo de

---

donde se encuentre afiliado el trabajador a quien se le expida el concepto respectivo, según corresponda. Cuando la Entidad Promotora de Salud no expida el concepto favorable de rehabilitación, si a ello hubiere lugar, deberá pagar un subsidio equivalente a la respectiva incapacidad temporal después de los ciento ochenta (180) días iniciales con cargo a sus propios recursos, hasta cuando se emita el correspondiente concepto.

<sup>39</sup> Archivo 40, fls. 11-14

tutela de instancia que se advirtió en el numeral precedente, no se desvinculará del presente trámite constitucional a la Administradora de Pensiones PORVENIR ni a la Administradora de Riesgos Profesionales Positiva Compañía de Seguros, en razón a que de manera mancomunada deben estar presentes en las reclamaciones asistenciales de la accionante, aun cuando a la fecha no se haya elevado petición alguna a la Administradora de Riesgos Laborales, no obstante, la accionante ha reclamado el origen laboral de la patología que la aqueja.

Por el contrario, se mantendrá la desvinculación de la Secretaría de Educación de Cúcuta y de la señora ISABEL TERESA LÓPEZ RAMÍREZ, en su condición de contratante de prestación de servicios y supervisora de dicho convenio, respectivamente, en razón a la fecha de fenecimiento del mismo (26 de diciembre de 2021).

#### **4. Decisión**

Conforme se analizó, la Sala revocará parcialmente los numerales segundo, tercero y cuarto y se confirmará la decisión cuestionada en los demás aspectos.

### **VI. D E C I S I O N**

En armonía con lo expuesto, **LA SALA ÚNICA DE DECISIÓN DEL TRIBUNAL SUPERIOR DEL DISTRITO JUDICIAL DE PAMPLONA**, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley,

### **R E S U E L V E:**

**PRIMERO: REVOCAR parcialmente** los numerales segundo, tercero y cuarto del fallo impugnado, los cuales quedarán así:

**SEGUNDO: ORDENAR** a la NUEVA EPS-S a través del Área de Prestaciones Económicas, que dentro de los ocho (8) días hábiles siguientes a la notificación de la presente sentencia y si aún no lo ha hecho, reconozca y pague a la señora SONIA GUEVARA IBARRA las incapacidades restantes hasta el día 180 por disposición legal; y adicionalmente, el subsidio por 4 días más, por el tiempo que demoró en expedir el concepto de rehabilitación, en los términos que prescribe el artículo 142 del Decreto 019 de 2012.

**TERCERO: ORDENAR** a la NUEVA EPS-S a través del Área de Prestaciones Económicas, que dentro de los ocho (8) días hábiles siguientes a la notificación de la presente sentencia y si aún no lo ha hecho, remita a la Administradora de Pensiones PORVENIR los documentos correspondientes, para que éste, en un término igual, efectúe el estudio de la solicitud y decida acerca del pago de la

*prestación reclamada a favor de la señora SONIA GUEVARA IBARRA, con ocasión de las incapacidades a ella otorgadas.*

**CUARTO: DESVINCULAR** de la presente acción a la Secretaría de Educación de Cúcuta y a la señora ISABEL TERESA LÓPEZ RAMÍREZ, en su condición de contratante y supervisora, respectivamente, del convenio de prestación de servicios No. 1316 del 24 de mayo de 2021, suscrito con la señora Sonia Guevara Ibarra.

**SEGUNDO: CONFIRMAR** en los demás aspectos el fallo impugnado.

**TERCERO: COMUNICAR** lo decidido a los interesados, en la forma prevista por el artículo 30 del Decreto 2591 de 1991.

**CUARTO: REMITIR** la actuación a la Corte Constitucional para su eventual revisión.

**CÓPIESE, NOTIFÍQUESE y CÚMPLASE.**

**JAIME ANDRÉS MEJÍA GÓMEZ**

**NELSON OMAR MELÉNDEZ GRANADOS**

**JAIME RAÚL ALVARADO PACHECO**

Firmado Por:

Jaime Andres Mejia Gomez

Magistrado Tribunal O Consejo Seccional

002

Tribunal Superior De Pamplona - N. De 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: **7beba8e63dc3e618a040aceea1b68d476ceefe82f9bed9c0e328df4dd0bdd41e**

Documento generado en 26/09/2022 05:30:10 PM

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