

REPÚBLICA DE COLOMBIA
RAMA JUDICIAL
JUZGADO PRIMERO ADMINISTRATIVO ORAL DEL CIRCUITO DE
BOGOTÁ



Bogotá D. C., veinte (20) de mayo de dos mil veinte (2020)
SENTENCIA AC-036/20

ACCIÓN DE TUTELA
EXPEDIENTE No. 11001 33 34 001 2020 00067 00
ACCIONANTE: EMPRESA SEGURIDAD ATLAS LTDA
ACCIONADOS: SUPERINTENDENCIA DE SALUD- EPS SALUD TOTAL

ASUNTO: DECIDE ACCIÓN DE TUTELA

Resolver la acción de tutela interpuesta por la **EMPRESA SEGURIDAD ATLAS LTDA**, identificada con NIT No. 890.312.749-6, representada por la empresa TU RECOBRO S.A.S., contra la **SUPERINTENDENCIA NACIONAL DE SALUD Y EPS SALUD TOTAL**, para la protección de sus derechos fundamentales de petición y debido proceso, referidos en el escrito de tutela.¹

ANTECEDENTES

1. Síntesis del caso.

Señala que entre la Compañía TU RECOBRO S.A.S. y la EMPRESA SEGURIDAD ATLAS LTDA, celebraron contrato de prestación de servicios cuyo objeto es el recobro de prestaciones económicas que se encuentren a cargo de las diferentes EPS del país y a favor de la parte accionante.

Que debido a incapacidades y licencias generadas por las EPS a cada uno de los trabajadores de la empresa accionante, de acuerdo a la Ley 100 se establece que éstas deben ser reconocidas por el régimen contributivo a través de las EPS.

Qu si bien la empresa de acuerdo a la ley tiene la obligación de reconocer a los trabajadores, los valores que se generen por incapacidades generadas por las EPS, es obligación de las EPS, en este caso EPS SALUD TOTAL, liquidar y pagar las prestaciones económicas.

Que la parte accionante interpuso derecho de petición el día 18 de marzo de 2020 ante la EPS SALUD TOTAL, con el fin de solicitar el pago de las

¹ Recibida en este Despacho el día 7 de mayo de 2020

prestaciones económicas a cargo de esta EPS y a favor de la EMPRESA SEGURIDAD ATLAS LTDA.

Señala el accionante que la entidad no ha otorgado respuesta a sus requerimientos y que estas omisiones afectan sus derechos de petición y debido proceso.

Por último, solicita que la SUPERINTENDENCIA NACIONAL DE SALUD, adelante las actuaciones administrativas correspondientes contra la EPS SALUD TOTAL, por no dar cumplimiento a lo establecido en la Ley 1755 de 2015 y en el artículo 24 parágrafo 2 del Decreto 4023 de 2011.

1.2. Contestación EPS SALUD TOTAL

La entidad accionada esto es, EPS Salud Total, a través de la Administradora Principal de Salud Total S.A. Zulma Franceneth Acuña Mora, dio contestación a la tutela, señalando que la entidad adelantó los trámites administrativos en aras de otorgar contestación de fondo a la parte accionante, razón por la cual encuentra que la situación fáctica que originó la presentación de la tutela se encuentra superada y que en la actualidad carece de objeto.

Que respecto al derecho de petición, señala que se otorgó contestación de acuerdo al artículo 5 del Decreto legislativo 491 de 28 de marzo de 2020, emanado por el Ministerio de Justicia y Derecho, debido a la Pandemia por COVID 19, en la cual estableció que el término para emitir respuesta a derechos de petición es de 20 días hábiles, por lo tanto el término para otorgar contestación al derecho de petición vencía el 4 de mayo de 2020.

Que se procedió a emitir respuesta mediante oficio del 16 de mayo de 2020, donde se le responde puntualmente cada uno de los interrogantes planteados por la parte actora.

En consecuencia al haber otorgado respuesta de fondo, solicitan al Despacho declarar que se ha configurado Hecho Superado respecto de la presente acción constitucional.

1.3. Contestación Superintendencia Nacional de Salud

La entidad accionada esto es, Superintendencia Nacional de Salud, a través de la Asesora de Despacho, Doctora Rocío Ramos Huertas, dio contestación a este medio tutelar, señalando que este ministerio debe ser desvinculado de la presente Acción de tutela por cuanto no existe vulneración alguna a derecho fundamental respecto de la parte accionante; Además que debe declararse la improcedencia por cuanto, la interesada no probó la afectación alegada que sea endilgada a la Superintendencia de Salud.

La apoderada de la Superintendencia Nacional de salud recordó cuales son los objetivos y funciones que fueron asignadas a la entidad, y se pronunció respecto a las peticiones particulares presentadas por la parte accionante, sobre las incapacidades, su trámite y su reconocimiento y pago.

Frente a la solicitud de la accionante de iniciar procedimiento administrativo sancionatorio por parte de la Superintendencia, señala que no es procedente a través de la acción de tutela, por cuanto la ley establece el trámite para dar inicio a investigaciones, así como para tramitar las etapas procesales pertinentes.

Con los argumentos expuestos indicó la falta de legitimación en la causa por pasiva, resaltando que la entidad que está llamada a responder es la EPS SALUD TOTAL.

CONSIDERACIONES

2. Competencia

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 86 de la Carta Política, el Decreto 2591 de 1991 y el Decreto 1983 de 2017, este Despacho es competente para conocer y decidir la presente acción de tutela.

2.1 Problema Jurídico

Determinar, si las accionadas EPS SALUD TOTAL y SUPERINTENDENCIA DE SALUD, conculcaron o no el derecho fundamental de petición y debido proceso, de la EMPRESA SEGURIDAD ATLAS LTDA, por no emitir respuesta de fondo frente a la solicitud interpuesta el día 18 de marzo de 2019, respecto del pago de incapacidades a sus trabajadores.

2.2 Tesis de la parte actora: Responde en forma positiva, por cuanto señala que las EPS SALUD TOTAL no ha dado contestación a la solicitud de información presentada por el accionante.

2.3 Tesis del extremo pasivo: Señala la EPS SALUD TOTAL que debido a haberse emitido respuesta dentro del trámite sumarial, el Despacho debe decretar que no hay lugar a tutelar los derechos del accionante, por haberse configurado Hecho Superado.

La SUPERINTENDENCIA DE SALUD por su parte, solicita la desvinculación de este trámite tutelar.

2.4 Tesis del Despacho: Se acogerá la tesis de la parte accionada, toda vez que existe prueba de la respuesta enviada por la EPS SALUD TOTAL, con fundamento en lo siguiente:

3. Aspectos Generales

3.1. De la acción de tutela

La acción de tutela, se encuentra prevista en el artículo 86 de la Constitución Política, los Decretos 2591 y 306 de 1992, como un mecanismo residual, específico y directo para la protección de derechos constitucionales fundamentales. Lo anterior, dada la sujeción de esta a que, el afectado carezca de otro medio de defensa judicial. Excepto, cuando la misma sea utilizada como un mecanismo transitorio, tendiente a evitar un perjuicio irremediable (art.5-6).

Esta acción tiene dos características esenciales a saber: la subsidiaridad y la inmediatez. La primera, por cuanto sólo resulta procedente cuando el afectado no disponga de otro medio de defensa judicial, a no ser que busque evitar un perjuicio irremediable y, la segunda, porque se trata de un remedio de aplicación urgente que se hace preciso administrar en guarda, efectiva, concreta y actual, del derecho sujeto a violación o amenaza.

Entonces, para la viabilidad y prosperidad de la acción de tutela, se requiere que se vea lesionado o amenazado un derecho fundamental con la acción u omisión de una autoridad pública o un particular, en este último caso, en los eventos definidos por la ley, un derecho fundamental establecido en la Constitución y que para la protección del mismo no exista otro medio de defensa judicial, a menos que se promueva como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable.

3.2. Del derecho de petición.

Según lo dispuesto en el artículo 23 de la Constitución Política, corresponde a aquel que tiene por objeto lograr que la administración se pronuncie de fondo y oportunamente frente a lo solicitado, en cumplimiento de los fines del Estado, de suerte que, se constituya en una solución al planteamiento efectuado por el interesado.

La Ley 1755 del 30 de junio de 2015, reglamentó el derecho de petición y sustituyó el Título II del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo. En lo pertinente determinó que cualquier reclamación que se eleve ante las autoridades implica ejercicio del derecho fundamental y estableció el término de quince (15) días siguientes a su recepción, para resolver peticiones; diez (10) días cuando se trate de solicitud de documentos o de información y de treinta (30) días en casos de una consulta.

La Corte Constitucional ha recabado en distintas oportunidades en que a través de éste derecho se garantizan otros de igual naturaleza. De suerte que, resulta

indispensable para el logro de los fines esenciales del Estado, pues permite asegurar que las autoridades cumplan las funciones para las cuales fueron instituidas².

En tal sentido, ha insistido en que *“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”*³.

De lo anterior se desprende, que para entender satisfecho el Derecho Fundamental que protege el artículo 23 Superior, la respuesta debe cumplir con los siguientes requisitos⁴:

- a. **Pronta resolución.** *“obligación de las autoridades y los particulares de responder las solicitudes presentadas por las personas en el menor plazo posible, sin que se exceda el tiempo legal establecido para el efecto, esto es, por regla general, 15 días hábiles”*
- b. **Respuesta de Fondo.** Para tal fin debe cumplir con las exigencias de: (i) **claridad**, *“esto es que la misma sea inteligible y que contenga argumentos de fácil comprensión”*; (ii) **precisión**, *“de manera que la respuesta atienda directamente a lo solicitado por el ciudadano y que se excluya toda información impertinente y que conlleve a respuestas evasivas o elusivas; (iii) congruencia*, *“que la respuesta esté conforme con lo solicitado”*; y (iv) **consecuencia** *“en relación con el trámite dentro del cual la solicitud es presentada”*.⁵
- c. **Ser puesta en conocimiento del peticionario**⁶.

Es de advertir, que la obligación de responder no implica aceptar lo solicitado, sino que el peticionario conozca la decisión concreta y clara de la Administración, sobre el asunto que origina la petición.

Además, la falta de competencia no exonera a la entidad del deber de responder, pues en tal caso, dentro de los 5 días siguientes al recibido, lo debe remitir al competente⁷.

De otra parte, es de tener en cuenta, que si bien el silencio administrativo⁸ faculta al peticionario a acudir ante la jurisdicción contenciosa administrativa para promover el control de legalidad contra la respuesta presunta, tal circunstancia no implica la pérdida del derecho a que sea la propia administración, y no los jueces, la que resuelva sus inquietudes.

² Sentencia T-012 de 1992.

³ T-332 de 2015

⁴ Reiterados en Sentencia C-007 del 18 de enero de 2017, M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado

⁵ Sentencia T-610 de 2008 M. P. Rodrigo Escobar Gil.

⁶ T-173 de 2013.

⁷ Artículo 21 ibídem.

⁸ Art. 83 CPACA *“Transcurridos tres (3) meses contados a partir de la presentación de una petición, sin que se haya notificado la decisión que la resuelva, se entenderá que esta es negativa”*.

3.3. Hecho Superado

Sobre el particular, la jurisprudencia de la Corte Constitucional, ha comprendido la expresión **hecho superado** en el sentido obvio de las palabras que componen la expresión, es decir, dentro del contexto de la satisfacción de lo pedido en tutela⁹.

Al respecto discurrió la alta Corporación:

Esta Corte ha reiterado que si durante el trámite de una acción de tutela sobrevienen hechos o circunstancias que neutralicen el riesgo o hagan cesar la vulneración de los derechos fundamentales cuya protección se hubiere reclamado, queda sin materia el amparo y pierde razón cualquier orden que pudiera impartirse, que ningún efecto produciría, al no subsistir conculcación o amenaza alguna que requiriere protección inmediata.

Teniendo en cuenta que la finalidad de la acción de tutela es precisamente defender los derechos fundamentales, su objetivo se extingue cuando “la vulneración o amenaza cesa, porque ha ocurrido el evento que configura tanto la reparación del derecho, como la solicitud al juez de amparo. Es decir, aquella acción por parte del demandado, que se pretendía lograr mediante la orden del juez de tutela, ha acaecido antes de la mencionada orden”, según expuso desde sus inicios esta corporación, por ejemplo en el fallo T-519 de septiembre 16 de 1992 (M. P. José Gregorio Hernández Galindo)

(...)

En otras palabras, la situación nociva o amenazante debe ser real y actual, no simplemente que se haya presentado, pues no puede requerir protección un hecho subsanado, ni algo que se había dejado de efectuar pero ya se realizó.”¹⁰

4. Caso concreto.

De las pruebas recaudadas en el presente trámite sumario, se encuentran demostrados los siguientes hechos:

- Mediante escrito del 18 de marzo de 2020, la EMPRESA SEGURIDAD ATLAS LTDA a través del mandatario judicial, solicitó al la EPS SALUD TOTAL, le informen acerca del pago de incapacidades respecto de sus trabajadores y demás inquietudes
- Mediante escrito del 16 de mayo de 2020, la EPS SALUD TOTAL, envía respuesta a la parte tutelante respecto de sus inquietudes.

⁹ En este sentido, la jurisprudencia de la Corte ha comprendido la expresión hecho superado en el sentido obvio de las palabras que componen la expresión, es decir, dentro del contexto de la satisfacción de lo pedido en tutela.” Sentencia SU 225 del 18 de abril 2013. M.P. Alexei Júlio Estrada

¹⁰ Sentencia T-094 del 20 de febrero de 2014. M.P. Nilson Pinilla Pinilla. En el mismo sentido ver:T-200 del 10 de abril de 2013; T-358 del 10 de junio de 2014

Como ya se advirtió, el Derecho previsto por el artículo 23 de la Constitución Política en manera alguna conlleva la obligación de acceder a lo reclamado, por lo mismo, la acción de tutela no puede convertirse en el medio para imponer a la EPS SALUD TOTAL Y SUPERINTENDENCIA NACIONAL DE SALUD, la realización de procedimientos que son de su exclusiva competencia, y que para su inicio es procedente que la parte accionante realice las gestiones necesarias a efectos de poner en funcionamiento el aparato estatal y privado con funciones públicas.

No obstante, por virtud de la garantía constitucional, la entidad tiene la obligación de brindar una respuesta pronta, clara, congruente y de fondo, a lo solicitado.

Durante el curso de la presente acción, exactamente **el 16 de mayo de 2020**, la Subdirectora Nacional de Prestaciones Económicas de Salud Total EPS S.A., Doctora Elvia Yolima Rodríguez Baranza, emitió comunicación dirigida a la parte accionante, a través de la cual le otorgan respuesta a cada uno de los interrogantes planteados.

En esas condiciones, encuentra el Despacho, que no hay lugar a acceder a las pretensiones de la acción constitucional presentada, como quiera que las respuestas emitidas por la entidad accionada, contenida en el aludido oficio cumple con los criterios de claridad, coherencia y concreción, dado que se pronunciaron frente a las peticiones específicas de la EMPRESA SEGURIDAD ATLAS LTDA.

Por consiguiente, habrá de declararse la ocurrencia del hecho superado, respecto del derecho de petición, toda vez que, la entidad accionada satisfizo por completo la pretensión contenida en la demanda de amparo, antes de emitir el correspondiente fallo, es decir, que *“aquellos que se pretendía lograr mediante la orden del juez de tutela ha acaecido antes de que el mismo diera orden alguna”*¹¹.

Así las cosas, al encontrar probado en el proceso, que la situación fáctica que motiva la presentación de la acción de tutela, se modificó, en el sentido de que cesó la presunta vulneración del derecho fundamental de petición y debido proceso, a la EMPRESA SEGURIDAD ATLAS LTDA, en curso del presente trámite, la solicitud de amparo pierde eficacia en la medida en que desaparece el objeto jurídico sobre el que recaería una eventual decisión. En consecuencia, cualquier orden de protección sería inocua.

Vale la pena advertir, que el derecho de petición, menos aún la acción de tutela constituye el medio para que el interesado inobserve el procedimiento al que debe someterse cualquier persona, de suerte que, la garantía constitucional se

¹¹ Sentencia SU 225 del 18 de abril 2013. M.P. Alexei Júlio Estrada

limita a que le brinden una respuesta dentro de la órbita de sus competencias, que en el caso en particular, se cumplió.

Respecto de la SUPERINTENDENCIA NACIONAL DE SALUD, dentro del trámite tutelar y de los medios probatorios allegados al expediente no se logró demostrar afectación alguna por parte de esta entidad accionada, por lo cual se desvinculará a la misma del trámite procesal.

En mérito de lo expuesto, **EL JUZGADO PRIMERO ADMINISTRATIVO DE ORALIDAD DEL CIRCUITO JUDICIAL DE BOGOTÁ**, administrando justicia en nombre del Pueblo, y por mandato de la Constitución Política.

RESUELVE:

PRIMERO: DECLARAR la carencia actual del objeto por hecho superado respecto del derecho de petición solicitado por la **EMPRESA SEGURIDAD ATLAS LTDA**, en el medio tutelar de conformidad con lo expuesto en esta providencia.

SEGUNDO: DESVINCULAR a la SUPERINTENDENCIA NACIONAL DE SALUD del trámite tutelar, por las razones expuestas en la parte motiva del presente fallo.

TERCERO: Notifíquese esta providencia de conformidad con lo previsto por el Decreto 2591 de 1991, haciéndole saber a los interesados el derecho a interponer el recurso de impugnación dentro de los tres (3) días siguiente al acto de publicidad.

CUARTO: Si no fuere impugnado, envíese a la H. Corte Constitucional para su eventual revisión (inciso 2°, artículo 31 Decreto Ley 2591 de 1991).

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE



LUZ MYRIAM ESPEJO RODRÍGUEZ

Jueza