



**REPÚBLICA DE COLOMBIA**  
**RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO**  
**JUZGADO VEINTINUEVE CIVIL MUNICIPAL DE BOGOTÁ D.C.**

Bogotá D.C., primero (1) de agosto de dos mil veintitrés (2023)

Referencia:           Acción de Tutela  
Radicado N°:        11001400302920230053700  
Accionante:         Ana Milena Sánchez Molina  
Accionado:          EPS Salud Total S.A.

Procede el Despacho a resolver la acción de tutela instaurada por Ana Milena Sánchez Molina contra la EPS Salud Total S.A., en el radicado de la referencia.

**ANTECEDENTES**

1. La accionante, a través de apoderado, solicitó la protección de los derechos fundamentales al mínimo vital, seguridad social, salud y vida digna, como consecuencia de ello, se ordene a la accionada proceder al pago de la licencia de maternidad, junto con los intereses moratorios o la indexación a que haya lugar.

Como sustento de lo solicitado, adujo que, el 4 de septiembre de 2021 nació su hija Valentina Ortega Sánchez, por lo que solicitó el pago de la licencia de maternidad. Al respecto, la accionada se pronunció el 29 de diciembre de 2021, en el sentido de no reconocer la licencia y solicitó información adicional para dar trámite a la petición. A pesar de haber remitido la documentación requerida el 22 de marzo de 2022, la EPS solo dio respuesta desfavorable hasta el 3 de enero de 2023, en virtud de la orden dada por la Superintendencia de Salud.

Manifestó que el no pago de la licencia de maternidad ha generado afectación a su mínimo vital y el de su hija, toda vez que su sustento económico tiene arraigo en su salario mensual.

2. Por auto calendado 20 de junio de 2023, se avocó conocimiento de la acción y se ordenó notificar al convocado a fin de que ejerciera su derecho de defensa.

**3.** Notificada la decisión, Salud Total EPS S.A. solicitó negar la acción por no existir vulneración de derecho alguno. Explicó que al tramitar la solicitud de la accionante encontró irregularidades sobre la generación del contrato en periodo de gestación, la corrección de aportes de un salario mínimo a \$2.400.000 para los periodos de diciembre de 2020 a abril de 2021 en fecha junio 21 de 2021 incrementando su IBL por más del 40% y la no justificación de los ingresos como independiente. Por esa razón, reportó el caso a la Dra. Sandra Rincón del área Jurídica para denuncia.

Señaló que el caso es objeto de auditoria y fiscalización, por lo tanto, *“no existe a la fecha negación en su reconocimiento, una vez se determine que el caso no fue objeto de indebida destinación de los recursos del sistema de salud de seguridad social se procederá a realizar el reconocimiento económico de la prestación solicitada”*.

Por su parte, la Superintendencia Nacional de Salud pidió que se declare la falta de legitimación en la causa por pasiva y se desvincule de la presente acción constitucional.

**4.** El 30 de junio de 2023, este despacho profirió fallo que denegó el amparo invocado.

Impugnada la decisión, el asunto le correspondió al Juzgado 51 Civil del Circuito de la ciudad, autoridad que, mediante providencia del 18 de julio de 2023, declaró la nulidad del fallo de tutela, manteniendo incólume lo informado por las entidades convocadas y ordenó la vinculación de la Administradora de los Recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud – ADRES.

Una vez enterada, la vinculada solicitó declarar la improcedencia de la acción de tutela, por no cumplir con el principio de subsidiariedad e inmediatez y contener pretensiones económicas. Así mismo, por falta de legitimación en la causa por pasiva, porque no ha desplegado ningún tipo de conducta que vulnere los derechos fundamentales de la tutelante.

**5.** Mediante aviso de fecha 17 de julio de 2023, el Juzgado comunicó la suspensión de términos de las acciones constitucionales, hasta tanto se resolviera la solicitud de licencia no remunerada presentada por el titular del juzgado en propiedad.

La suscrita Juez tomó posesión del cargo en provisionalidad a partir del día 24 del mismo mes y año, en virtud del nombramiento realizado mediante Resolución No. 245 de 2023 emitida por la Sala Plena del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Bogotá.

## CONSIDERACIONES

1. Este Juzgado es competente para conocer la presente acción constitucional, según lo establecido en el artículo 37 del Decreto 2591 de 1991 y el numeral 1° del artículo 2.2.3.1.2.1. del Decreto 1983 de 2017 que reza *“las acciones de tutela que se interpongan contra cualquier autoridad, organismo o entidad pública del orden departamental, distrital o municipal y contra particulares serán repartidas, para su conocimiento en primera instancia, a los Jueces Municipales”*.

2. La acción de tutela se ha consagrado como un mecanismo preferente y sumario al que puede acudir toda persona por sí misma o por quien actúe en su nombre, para la protección inmediata de sus derechos constitucionales fundamentales, cuando quiera que estos resulten vulnerados o amenazados por la acción o la omisión de cualquier autoridad pública, siempre que no se disponga de otro medio de defensa judicial, salvo que se utilice como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable (artículo 86 C.N).

3. En cuanto al pago de la licencia de maternidad se tiene que el artículo 2.1.13.1 del Decreto 780 de 2016 dispone lo siguiente: *“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. 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”*.

El Tribunal Constitucional se ha manifestado frente al tema del pago y reconocimiento de la licencia de maternidad de la siguiente manera: *“Si bien la jurisprudencia constitucional ha establecido que, en virtud de su carácter subsidiario, la acción de tutela resulta improcedente para resolver pretensiones relativas al reconocimiento de prestaciones económicas, también ha afirmado que, al tratarse de la licencia de maternidad, su pago efectivo puede ser ordenado a través del mecanismo de amparo constitucional, en atención al compromiso de proteger derechos fundamentales que su falta de reconocimiento puede representar. (...) En efecto, la Corte Constitucional ha considerado que la falta de pago oportuno de la licencia de maternidad, en ocasiones, puede afectar los derechos al mínimo vital y a la vida digna de la madre y de su menor hijo,*

*circunstancias en las que la remisión a las acciones ordinarias para solucionar la controversia puede hacer nugatorio el goce efectivo de tales derechos fundamentales, por lo que se activa la competencia del juez constitucional para conocer de fondo la materia”<sup>1</sup>.*

Respecto del requisito de la inmediatez, la jurisprudencia ha precisado: “(...) para que se entienda cumplido el requisito de inmediatez en la interposición de una acción de tutela, el juez constitucional deberá analizar las circunstancias del caso para determinar si existe un plazo razonable entre el momento en el que se interpuso el recurso y en el que se generó el hecho u omisión que vulnera los derechos fundamentales del accionante. Además, para el pago de licencias de maternidad, esta Corporación ha exigido que la acción de tutela se presente dentro del año siguiente al nacimiento”<sup>2</sup> (Corte Constitucional, sentencia T-014 de 2022).

4. En el caso bajo estudio, está acreditado que el nacimiento de la menor ocurrió el 4 de septiembre de 2021 y el amparo constitucional se formuló el 16 de junio de 2023, situación que, en principio, daría lugar a establecer la falta de cumplimiento del requisito de inmediatez. Empero, debe advertirse que, en el caso examinado, se demostró que la accionante reclamó oportunamente el pago de la licencia de maternidad ante la EPS accionada, entidad que, mediante oficio del 29 de diciembre de 2021, le solicitó a la señora Ana Milena Sánchez Molina, aportar documentación adicional para verificar la veracidad de los aportes; requerimiento que fue atendido a través de escrito fechado 22 de marzo de 2022. Ante la falta de pronunciamiento, la peticionaria solicitó se diera respuesta a su petición mediante misiva del 10 de junio de 2022, además, radicó queja ante la Superintendencia Nacional de Salud según consta en misiva del 28 de diciembre de 2022. Conforme a lo anterior, se establece que la accionante ha desplegado una actividad administrativa dirigida a lograr el pago de la prestación económica, de manera que la dilación en el trámite no es atribuible a la accionante sino a la EPS, debido a la tardanza en resolver las solicitudes que le han sido formuladas. En ese orden, se considera que el requisito de inmediatez está satisfecho en el asunto que nos ocupa.

Frente al presupuesto de la subsidiariedad no existe reparo alguno, si se considera que la tutelante no cuenta con un medio de defensa idóneo y eficaz para proteger los derechos fundamentales invocados, de allí que la acción de tutela es procedente como mecanismo definitivo.

Precisado lo anterior, corresponde establecer si la EPS accionada ha quebrantado las garantías fundamentales reclamadas por la señora Sánchez Molina, conforme a las pruebas recaudadas en este trámite.

---

<sup>1</sup> Corte Constitucional. Sentencia T-503 de 2016, T-278 de 2018, entre otras.

<sup>2</sup> Sentencias T-1062 de 2012 (M.P. Alexei Julio Estrada) y T-278 de 2018 (M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado).

En primer lugar, se advierte que en el expediente obra comunicación fechada 3 de enero de 2023, por la cual Salud Total EPS informa a la accionante lo siguiente:

*“(…) Previo a cualquier consideración, es preciso señalarle que esta EPS-S, conforme al artículo 83 de Constitución Política de Colombia y 4 del Decreto 780 de 2016, presume que todas las actuaciones de nuestros protegidos frente al Sistema de Seguridad Social en Salud están revestidas de buena fe.*

*Aun con lo anterior, conforme al artículo 11 la Ley 1474 de 2011, SALUD TOTAL EPS-S S.A., está obligada a adoptar mecanismos de control apropiados para prevenir e impedir la comisión de fraudes en el sector salud, mecanismos que no son otros distintos a los contenidos en el artículo en mención, los cuales transcribo a continuación:*

*(…)*

*Ahora bien, una vez abordada la investigación, Salud Total EPS a la luz de la normatividad procederá con la información obtenida a solicitar aval a las instancias pertinentes con el fin de determinar la pertinencia relacionada con el pago de la prestación económica, de acuerdo con auditoría realizada el contrato presenta inconsistencias.*

*(…)*

*Por lo anterior, con base en estas irregularidades presentadas SALUD TOTAL EPS-S generó denuncia penal ante Fiscalía General.*

*Así las cosas, hasta que el Ente judicial realice el estudio e investigación de los hallazgos encontrados, SALUD TOTAL EPS-S se abstendrá de pronunciarse frente al reconocimiento de la Licencia de maternidad.*

*En esa medida y dado que la situación presentada ya fue elevada ante las autoridades competentes, no le es viable a SALUD TOTAL EPS-S continuar ningún trámite, pues el reconocimiento o no de las prestaciones económicas dependerá de lo resuelto por las autoridades correspondientes.*

*Finalmente resulta menester recordarle que conforme al artículo 2.1.1.10. del Decreto 780 de 2016, como usuaria del sistema de seguridad social en salud, usted está en la obligación de suministrar información veraz, clara, completa, suficiente y oportuna sobre su identificación, novedades, estado de salud e ingresos (…).”*

Ahora bien, en el escrito de contestación, la entidad afirmó que “no existe a la fecha negación en su reconocimiento, una vez se determine que el caso no fue objeto de indebida destinación de los recursos del sistema de salud de seguridad social se procederá a realizar el reconocimiento económico de la prestación solicitada”.

Frente a esa situación, la accionante en el escrito inicial manifestó, a través de su apoderado que, en su condición de trabajadora independiente, *“cumplió con su obligación de realizar los aportes correspondientes al sistema, incluso aportando información adicional para la agilización en su trámite”* y aseguró que las cotizaciones *“quedaron soportadas por su contador bajo documentación que de manera extraordinaria le requirió la EPS accionada”*, por lo que resulta injustificada la negativa de la solicitud.

A partir de las probanzas recaudadas, se deduce que en este asunto es procedente la intervención del juez constitucional, como quiera que la entidad accionada a la fecha no ha emitido un pronunciamiento de fondo sobre el reconocimiento de la licencia de maternidad solicitada por la accionante, trámite que no puede tornarse indefinido. Si bien es cierto la convocada afirmó que encontró irregularidades relacionadas con la generación del contrato en periodo de gestación y el incremento del IBL por más del 40%, también lo es que al plenario no se aportó ninguna prueba que acreditara la formulación de la denuncia penal o el estado de la misma, como tampoco media decisión proferida por autoridad judicial competente que justifique la falta de reconocimiento de la prestación económica solicitada.

Recuérdese que *“El acto de denuncia tiene carácter informativo, pues se limita a poner en conocimiento de la autoridad encargada de investigar, la perpetración de una conducta presumiblemente delictuosa, con indicación de las circunstancias de tiempo, modo y lugar en que se realizó y de los presuntos autores o partícipes, si fueren conocidos por el denunciante. No constituye fundamento de la imputación, ni del grado de participación, o de ejecución del hecho, careciendo, en sí misma, de valor probatorio”*<sup>3</sup> (Sentencia T-432 de 2022).

Bajo esos presupuestos, se concederá el amparo invocado y se ordenará a la EPS accionada que proceda a resolver de fondo la solicitud presentada por la accionante, sobre el reconocimiento y pago de la licencia de maternidad, teniendo en cuenta las disposiciones legales y jurisprudenciales que rigen la materia.

## DECISIÓN

En mérito de lo expuesto, el Juzgado Veintinueve Civil Municipal de Bogotá administrando justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la ley y la Constitución,

---

<sup>3</sup> C-1177 de 2005.

**RESUELVE:**

**PRIMERO: CONCEDER** la acción de tutela instaurada por Ana Milena Sánchez Molina contra EPS Salud Total, de conformidad con lo considerado en este fallo.

**SEGUNDO: ORDENAR** a la accionada EPS Salud Total que, dentro del término de cuarenta y ocho horas contadas a partir de la notificación de este fallo, proceda a resolver de fondo la solicitud presentada por la accionante, sobre el reconocimiento y pago de la licencia de maternidad, teniendo en cuenta las disposiciones legales y jurisprudenciales que rigen la materia, para lo cual deberá notificar la respuesta a la dirección suministrada por la peticionaria.

**TERCERO: COMUNICAR** oportunamente esta decisión a los intervinientes por el medio más eficaz, de conformidad con lo establecido por el art. 30 Decreto 2591 de 1991.

**CUARTO: REMITIR** las diligencias a la H. Corte Constitucional, para la eventual revisión del fallo, si no fuese impugnada, en el término previsto en el art. 31 ibídem.

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE,**



**SANDRA GIRALDO RAMÍREZ**  
**JUEZA**