



## **JUZGADO ONCE ADMINISTRATIVO DE ORALIDAD DEL CIRCUITO DE BOGOTÁ D.C.**

*Bogotá D.C., nueve (09) de junio de dos mil veinte (2020).*

**Acción de Tutela: 2020-00100**

**Accionante: SANDRA BETANCOURT.**

**Autoridad Accionada: SUPERINTENDENCIA NACIONAL DE SALUD, MINISTERIO DE SALUD Y PROTECCIÓN SOCIAL, MINISTERIO DEL TRABAJO, MEDIMAS E.P.S. y la CORPORACIÓN NUESTRA I.P.S. -.**

---

*SANDRA BETANCOURT, actuando en nombre propio, instauró acción de tutela en contra de la SUPERINTENDENCIA NACIONAL DE SALUD, MINISTERIO DE SALUD Y PROTECCIÓN SOCIAL, MINISTERIO DEL TRABAJO, MEDIMAS E.P.S. y la CORPORACIÓN NUESTRA I.P.S., en procura de que le sea amparado sus derechos fundamentales al mínimo vital, trabajo y seguridad social.*

*La parte accionante fundamenta su demanda en los siguientes:*

### **HECHOS**

*1.- La demandante tiene 48 años de edad, y se encuentra vinculada laboralmente a CORPORACIÓN NUESTRA IPS Santamaría del Lago desde el 09 de febrero de 2015, desempeñando actualmente el cargo de Auxiliar de LYD, en la Sede Santamaría del Lago con una remuneración mensual de \$877.803.*

*2.-La CORPORACIÓN NUESTRA IPS Santamaría del Lago, garantiza la prestación de las atenciones básicas en salud para los afiliados a MEDIMAS EPS en la ciudad.*

*3.-En la actualidad la CORPORACIÓN NUESTRA IPS únicamente tiene vínculo contractual con MEDIMAS EPS, motivo por el cual, al eliminarse la operación de la citada EPS, en calidad de empleado, la accionante quedará sin trabajo ya que dicha institución no tiene donde reubicarlos.*

4.- Mediante Resolución No. 1146 de 03 de marzo de 2020, la Superintendencia Delegada para la Supervisión Institucional de la Superintendencia Nacional de Salud, ordenó el inicio de una actuación administrativa de revocatoria parcial de autorización de funcionamiento a MEDIMAS EPS SAS, identificada con el NIT 901.097.473-5 aduciendo para el efecto, la realización de un análisis de idoneidad en el aseguramiento en salud, en el que se identificaron los departamentos donde la citada entidad presenta los niveles más bajos en cuanto a condiciones de calidad, oportunidad, accesibilidad, seguridad, pertinencia y continuidad, que supuestamente se colige a partir de un incremento en el número de PQRD registradas, pese a que la población afiliada se mantiene con una tendencia a la baja, y además, se hace referencia a un alto nivel de endeudamiento con los prestadores y proveedores de servicios de salud, que pondrían en riesgo la sostenibilidad de otros actores del sistema.

5.- Con Resolución No. 2379 del 15 de mayo de 2020, tras desestimar las objeciones formuladas por MEDIMAS EPS, el mismo ente de control ratificó la revocatoria parcial de la autorización de funcionamiento de la entidad en los departamentos de Atlántico, Arauca, Bolívar, Cauca, Cundinamarca, Guainía, Guajira y Magdalena, y como consecuencia de ello, dejó en firme el inicio del proceso de traslado de sus más de 319.000 afiliados en los citados departamentos, señalando de manera escueta e irresponsable, que próximamente serían asignados por el Ministerio de Salud a EPS receptoras donde se les garantizaría una mejor prestación de los servicios de salud.

6.-La actora indica que la masacre laboral que se propicia con la decisión de la Superintendencia Nacional de Salud, constituye un grave, desproporcionado e injustificado perjuicio, al verse privada de forma intempestiva de su única fuente de ingresos, y por ende expuesta a la imposibilidad de satisfacer sus necesidades básicas y las de su núcleo familiar.

### **PRETENSIONES:**

Se transcribirá las solicitadas por la parte actora:

“1. Que se amparen mis Derechos Fundamentales al trabajo, la vida digna y el mínimo vital, vulnerados por la CORPORACIÓN NUESTRA IPS, MEDIMAS EPS, el MINISTERIO DE SALUD Y PROTECCIÓN SOCIAL y la SUPERINTENDENCIA NACIONAL DE SALUD.

2. Que como consecuencia de lo anterior, se disponga la suspensión o inaplicación de la Resolución 2379 del 15 de mayo de 2020, expedida por la SUPERINTENDENCIA NACIONAL DE SALUD”.

## **ACTUACIÓN PROCESAL**

Mediante auto de 28 de mayo de 2020, se admitió la acción y se solicitó informe relacionado con los hechos de la demanda a la SUPERINTENDENCIA NACIONAL DE SALUD, MINISTERIO DE SALUD Y PROTECCIÓN SOCIAL, MINISTERIO DEL TRABAJO, MEDIMAS E.P.S. y la CORPORACIÓN NUESTRA I.P.S, quienes presentaron dentro del término contestación al escrito de tutela.

A través de auto de 02 de junio de 2020, el despacho negó la solicitud de acumulación procesal realizada por la SUPERINTENDENCIA NACIONAL DE SALUD.

➤ La CORPORACIÓN NUESTRA IPS, a través de su representante legal, indicó:

1.-Que a partir del año 2011 con la intervención de SALUDCOOP EPS, se produjeron una serie de cambios y alteraciones en el desarrollo y ejecución de los contratos, que tuvieron una repercusión directa en la cartera adeudada y dejada de pagar a esa IPS, así como a otros prestadores, que sumado a diferentes circunstancias llevaron a que mediante la Resolución 2422 del 25 de noviembre de 2015, emanada de la Superintendencia Nacional de Salud, los usuarios fueran trasladados a la EPS CAFESALUD.

2.- Resalta que en vista de la experiencia y el conocimiento en las diferentes patologías y necesidades en salud de la población de usuarios, e igualmente, de la capacidad instalada con que cuenta la CORPORACIÓN NUESTRA IPS, para garantizar las atenciones requeridas, se suscribieron relaciones contractuales con la EPS CAFESALUD, las cuales se ejecutaron siempre con el mayor compromiso y responsabilidad, pese a los reiterados inconvenientes en el flujo de los recursos destinados a cubrir los servicios prestados, hasta que el incremento desproporcionado en el valor de la cartera, entre otras circunstancias, llevó a que la Superintendencia Nacional de Salud expediera la Resolución 2426 de 2017, aprobando el plan de reorganización institucional de la referida EPS, con lo que la relación contractual pasó a desarrollarse con MEDIMAS EPS.

3.- Señala que con la expedición y notificación de la Resolución 2379 de 2020, una vez más la Superintendencia Nacional de Salud, tomo medidas con el presunto objetivo de garantizar mejores estándares de calidad en la atención de los usuarios, sin que exista claridad alguna acerca del mecanismo mediante el cual se logrará hacer efectivo dicho propósito, evitando repetir los errores del pasado, en donde la población quedó desprotegida y los trabajadores de la salud desempleados.

4.-Cuestiona que en el momento tan crítico que afronta el sector salud, como consecuencia de la pandemia ocasionada por el COVID- 19, la Superintendencia Nacional de Salud haya optado por una medida facilista que sin duda propiciará el colapso de la ya escasa y debilitada red de prestadores en la región, mientras el Gobierno Nacional anuncia por todos los medios, que sus directrices están encaminadas a fortalecer las instituciones que conforman el sistema, y el Ministerio de Salud incluso flexibiliza o soslaya las condiciones de habilitación vigentes para las instituciones prestadoras de salud.

5.-Resalta que no es una acción u omisión de la entidad, la que amenaza directamente los derechos fundamentales invocados por la accionante, y los de todos los trabajadores de la CORPORACIÓN NUESTRA IPS, pues por el contrario, esta entidad también es una víctima de la decisión, y tendrá que asumir los nefastas e irreversibles consecuencias que de ella se derivan, pues tal como se ha indicado, en este momento la única relación contractual en virtud de la cual se puede ejecutar el objeto social de esta Corporación, es la que existe con la EPS MEDIMAS, que se sustenta en el conocimiento y la experiencia en la atención de la población de la región desde el 2003.

6.- Indica que lo adoptado por la Superintendencia Nacional de Salud, de revocar la autorización de funcionamiento de MEDIMAS EPS, sin considerar el momento coyuntural por el cual atraviesa el sector salud, ni tener en cuenta en absoluto a las instituciones prestadoras, ni mucho menos a los cientos de trabajadores de la salud que irremediablemente perderán sus empleos, convierte en letra muerta las recomendaciones de la Organización Internacional del Trabajo.

7.- Manifiesta que conforme a los hechos expuestos, no existe alternativa diferente que coadyuvar la solicitud de la accionante, pues de mantenerse incólume la decisión de la Superintendencia Nacional de Salud, será imposible continuar con los contratos de trabajo suscritos por esta Corporación, lo

*que conducirá sin duda alguna a empeorar la difícil situación económica y social, así como el déficit de empleabilidad por el que atraviesa no solo la región, sino el país en general, debido a la pandemia por COVID -19.*

*8.-Solicita se disponga la suspensión o inaplicación de la Resolución 2379 del 15 de mayo de 2020, expedida por la Superintendencia Nacional de Salud.*

*MEDIMÁS EPS S.A.S., a través de su apoderado resaltó:*

*1.- Que MEDIMÁS EPS S.A.S., respeta las decisiones adoptadas por las autoridades administrativas, sin embargo, no puede apartarse de la realidad nacional, la cual muestra un panorama bastante problemático a raíz de la incursión de la pandemia originada por el COVID 19 y en esa medida coadyuvan en nombre de propio y de sus usuarios la solicitud deprecada en el sentido que se les debe garantizar la continuidad en la prestación del servicio médico, mediante la suspensión indefinida de la decisión administrativa contenida en la Resolución 2379 del 15 de mayo de 2020 de la Superintendencia Nacional de Salud, hasta cuando se pronuncie la jurisdicción contencioso administrativa o al menos quede superada en su totalidad la crisis derivada de la emergencia sanitaria.*

*2.- Indica que la procedencia de la orden de revocatoria parcial de la autorización de funcionamiento de MEDIMÁS EPS S.A.S., proferida en la Resolución No. 2379 de 2020, materializa la interrupción inmediata de actividades de aseguramiento en los departamentos de Atlántico, Arauca, Bolívar, Cauca, Cundinamarca, Guainía, La Guajira y Magdalena, y amenaza la protección de los derechos fundamentales precitados que ha propendido garantizar MEDIMÁS EPS S.A.S., bajo sus políticas de orden interno.*

*3.- Resalta que la naturaleza de la vulneración de derechos fundamentales constituida por la decisión adoptada en la Resolución No. 2379 de 2020, es reprochable, indigna y ajena a los lineamientos que atienden a la supra constitucionalidad de la dignidad humana, como declaración ética y norma vinculante para todas las autoridades, a su vez, como derecho y precepto que converge en la actuación, que en este caso además, es contraria a lo decretado por el Gobierno Nacional, en el marco de la emergencia sanitaria que afronta el país.*

4.- Destaca que procede la solicitud de suspensión provisional del acto administrativo a partir de la comprobación en la transgresión de los derechos fundamentales a la igualdad, seguridad social, mínimo vital y trabajo de la población representada por la parte accionante, así como los que atienden al derecho a la salud de la población afiliada a MEDIMÁS EPS S.A.S., y demás operadores afectados por la declaratoria impuesta por la Superintendencia Nacional de Salud.

5.-Solicita considerar los argumentos de hecho y de derecho presentados en este informe y aceptar la coadyuvancia pretendida por MEDIMÁS EPS S.A.S., sobre la acción incoada y propone que se suspenda los efectos de la Resolución 2379 del 15 de mayo de 2020, hasta tanto se supere en su totalidad los efectos derivados del COVID- 19 y que desde luego, el traslado de los usuarios se realice de manera negociada y concertada con todos los actores del sistema, EPS, IPS, agremiaciones sindicales, agrupaciones de trabajadores organizados y usuarios de forma que se garantice integralmente la conservación de las fuentes de empleo y la prestación del servicio médico sin traumatismos y solución de continuidad.

La entidad en escrito posterior, presentó la siguiente excepción:

Al no existir vínculo contractual alguno con la accionante que haya originado alguna responsabilidad imputable a esta Entidad, por ende se está frente a una falta de legitimación en la causa por el extremo pasivo, las pretensiones planteadas por la accionante no están llamadas a prosperar en este proceso en contra de MEDIMAS EPS., por tal razón solicita la desvinculación de esta entidad dentro de la presente acción de tutela.

➤ La Asesora del Despacho del Superintendente Nacional de Salud indica:

1.-Solicita al Despacho vincular con carácter inmediato al trámite a las instituciones que hacen parte de la instancia de seguimiento permanente a MEDIMAS EPS S.A.S., creada según Resolución 001098 de 2020 expedida por la Superintendencia, como lo son la Procuraduría General de la Nación, la Defensoría del Pueblo, la Contraloría General de la República y los Ministerios de Salud y Protección Social y Hacienda debido a las advertencias de los entes de control sobre la preocupante gestión de la EPS.

2.- Indica que la acción de tutela contra la Superintendencia carece de relación y posibilidad jurídica y material frente a las pretensiones, pues en virtud del principio de relatividad de los contratos, esta entidad no es parte de los acuerdos laborales y comerciales que suscribe MEDIMAS EPS o las IPS, que valga destacar pueden libremente contratar con otras EPS que entren a operar y que reciban los 319.223 usuarios, y seguir funcionando con su capacidad instalada, infraestructura, trabajadores, contratistas, e incluso ampliarla pues en el Sistema no existe la exclusividad para que los prestadores contraten con EPS.

3.- Destaca que no puede omitir el ejercicio de sus deberes constitucionales y legales para velar por la idoneidad de los actores del Sistema que prestan un servicio público esencial y de interés general, ante relaciones contractuales entre terceros, como si las competencias de las autoridades para preservar derechos fundamentales como la salud y la vida de 319.223 afiliados en este caso, debieran dejarse de lado y ceder, por relaciones comerciales entre un grupo de particulares, que no se verán afectados sino que antes bien, tendrán más fuentes de empleo y contratos empresariales con las EPS que reciban los usuarios y las redes de prestadores y proveedores que estas deberán fortalecer para suplir las probadas deficiencias de MEDIMÁS en la prestación del servicio público de salud.

4.- Explica que la Superintendencia y el Ministerio de Salud, son parte de los contratos laborales o comerciales de empresas en el sector salud, por lo cual no pueden intervenir en ese tipo de relaciones laborales o comerciales entre particulares, sino cumplir las funciones constitucionales y legales para la defensa de los derechos de los usuarios.

5.- Ante la afirmación de la parte accionante en el sentido de que los derechos de los usuarios de MEDIMAS se verían afectados, indica que el Gobierno Nacional expidió el Decreto 1424 de 2019, que desarrolla ampliamente, el proceso de asignación de afiliados en los casos de revocatoria parcial de habilitación de las EPS o liquidación de las mismas, para garantizar la continuidad en la prestación del servicio de salud, y cuya aplicación, en el caso concreto, fue dispuesta en el acto atacado y que corresponde efectuar al Ministerio de Salud y Protección Social.

6.- Resalta que se está ante una ausencia total de circunstancias para considerar que se avizora, un riesgo inminente o amenaza para el derecho al trabajo de la parte actora, pues no acredita su situación de desempleo, ni soporta con prueba alguna que se vaya a configurar en este caso, una carencia de los

*ingresos económicos, pues de una parte, ante la emergencia sanitaria se han diseñado por el Gobierno Nacional una serie de beneficios y destinado recursos para apalancar distintos sectores y atender a los trabajadores y empleadores, incluidos los beneficios a los cesantes, así como otras medidas para estimular la economía y el empleo.*

*7.- Señala que no es acertado considerar que se vaya a desmejorar las condiciones de empleo para los trabajadores de la salud como el actor, o de otros que presten servicios en este tipo de instituciones, pues por el contrario, los 319.223 usuarios de esos 8 departamentos, continuarán necesitando que se les preste en mejores condiciones el servicio público de salud, en esos mismos territorios, para lo cual las EPS que reciban a los usuarios de MEDIMÁS, deben contar con una red de prestación suficiente, con agendas disponibles y necesarias para suplir las deficiencias que en la prestación del servicio se dieron por parte de MEDIMAS.*

*8.-Enfatiza en que la SUPERINTENDENCIA NACIONAL DE SALUD, no se encuentra vulnerando derechos fundamentales a la accionante de manera directa o indirecta, y muy por el contrario, el objetivo principal de la Resolución expedida por la entidad el pasado 15 de mayo de 2020, es precisamente el de mantener salvaguardados los derechos a la vida y a la salud de los afiliados a MEDIMAS EPS en los 8 departamentos donde se revocó parcialmente la autorización de funcionamiento de dicha EPS.*

*9.-Aduce que en el presente trámite constitucional no se cumplió la carga procesal de probar sumariamente el perjuicio irremediable, lo que por sí solo convierte improcedente la presente acción de tutela, pues la falta de acreditación de los presupuestos legales y jurisprudenciales en esta materia que demuestren la ocurrencia de la amenaza o de una agresión actual e inminente a un derecho fundamental, hace impróspera la solicitud de amparo constitucional invocado.*

*10.-Solicita al despacho, declarar improcedente la presente acción, de manera que no se permita la instrumentalización de tan importante mecanismo de defensa de derechos fundamentales y bajo el sofisma de proteger el derecho al trabajo, se deje en el limbo los derechos a la salud, a la vida y a la dignidad de los usuarios de MEDIMAS, que padecen una mala atención en los 8 departamentos donde ha sido revocada la autorización de funcionamiento, protegiendo a los propietarios y representantes legales negligentes, que resultarían directamente amparados en sus derechos económicos de suspenderse la decisión de la Supersalud como lo pretende la parte actora, pese a múltiples irregularidades e incumplimiento de la EPS en sus obligaciones.*

➤ *La Asesora de la oficina Asesora Jurídica del Ministerio del Trabajo, manifestó:*

1.- *Que debe declararse la improcedencia de la acción de tutela, toda vez que el ordenamiento jurídico prevé las acciones contencioso administrativas, en las cuales se puede solicitar desde la demanda como medida cautelar la suspensión del acto. Así mismo existen medios judiciales y procesales ordinarios apropiados, para controvertir la legalidad de los actos administrativos, los cuales gozan de presunción de legalidad, escenario en el cual se podrán cuestionar todos los desacuerdos ante su juez natural.*

2.- *Solicita al despacho declarar la improcedencia de la acción con relación al Ministerio del Trabajo, y en consecuencia exonerarlo de responsabilidad, dado que no hay obligación o responsabilidad de su parte, ni ha vulnerado ni puesto en peligro derechos fundamentales a la accionante.*

➤ *La Directora Jurídica del Ministerio de Salud y Protección Social:*

1.- *Indica que en aras de proteger el derecho a la salud y vida de los usuarios, es de vital importancia adoptar decisiones que los protejan y entre ellas se encuentra la revocatoria de autorización y asignación forzosa de todos los usuarios de los mencionados departamentos, y con ello, se reitera, preservar la continuidad en la prestación del servicio, actividad o función que recae sobre las EPS receptoras y sobre las IPS que integran el Sistema General de Seguridad Social en Salud.*

2.- *Afirma que bajo ninguna circunstancia el Ministerio de Salud y Protección Social, ha oficiado como empleador del accionante o superior de MEDIMAS EPS S.A.S., configurándose así, la falta de legitimación en la causa por pasiva; lo que conlleva a solicitar, que se declare la improcedencia de la acción de tutela en referencia, ya que como lo menciona la accionante, fue o es trabajador de la citada compañía, por ende no existen obligaciones ni derechos recíprocos de índole laboral entre estos dos, lo que da lugar a que haya ausencia de responsabilidad por parte de éste Ministerio, bien sea por acción u omisión, de vulneración o amenaza, alguno de los derechos fundamentales invocados.*

3.-Destaca que de acuerdo al principio de subsidiariedad de la acción de tutela, ésta resulta improcedente cuando es utilizada como mecanismo alternativo de los medios judiciales ordinarios de defensa previstos por la ley. Sin embargo, en los casos en que existan medios judiciales de protección ordinarios al alcance del actor, la acción de tutela será procedente si el juez constitucional logra determinar que: (i) los mecanismos y recursos ordinarios de defensa no son suficientemente idóneos y eficaces para garantizar la protección de los derechos presuntamente vulnerados o amenazados; (ii) se requiere el amparo constitucional como mecanismo transitorio, pues, de lo contrario, el actor se vería frente a la ocurrencia inminente de un perjuicio irremediable frente a sus derechos fundamentales; y, (iii) el titular de los derechos fundamentales amenazados o vulnerados es sujeto de especial protección constitucional.

Frente al caso objeto de análisis, existe otro medio judicial, y en ningún momento, la accionante demuestra en su escrito de tutela y anexos que lo acompañan, ni siquiera someramente la vulneración de los derechos fundamentales al trabajo, la vida digna y el mínimo vital con la expedición de la Resolución 2379 del 15 de mayo de 2020.

4.- Por lo anteriormente expuesto, solicita negar las pretensiones, por no haberse configurado vulneración o violación alguna de los derechos invocados, máxime si se tiene en cuenta que mediante los actos administrativos mencionados, se han hecho uso de las competencias legalmente atribuidas para asegurar la continuidad de la prestación del servicio de salud y la protección de los afiliados al sistema.

#### **PRUEBAS ALLEGADAS ELECTRÓNICAMENTE:**

##### **Parte accionada CORPORACIÓN NUESTRA IPS:**

- ✓ Resolución No. 001146 de 03 de marzo de 2020, “por la cual se ordena el inicio de una actuación administrativa de revocatoria parcial de autorización de funcionamiento a MEDIMAS EPS SAS con NIT901.097.473-5 y se fija término para su defensa, suscrita por el Superintendente Delegado para la Supervisión Institucional (33 folios en pdf).
- ✓ Resolución No. 002379 de 15 de mayo de 2020, por la cual se decide una actuación de revocatoria parcial de autorización de funcionamiento (140 folios en pdf).

**Parte accionada MEDIMÁS EPS S.A.S.**

- ✓ *Informe de avance de gestión en los departamentos objeto de actuación administrativa tendiente a revocar parcialmente la autorización de funcionamiento de MEDIMÁS EPS S.A.S. (20 folios en pdf).*
- ✓ *Informe Consolidado COVID19 de 19 de mayo (31 folios en pdf).*

**Parte accionada SUPERINTENDENCIA NACIONAL DE SALUD:**

- ✓ *Solicitud de acompañamiento a la Defensoría del Pueblo en el Procedimiento de asignación de afiliados la EPS MEDIMAS a EPS receptoras en 8 Departamentos (3 folios en pdf).*
- ✓ *Resolución No. 002379 del 15 de mayo de 2020, por la cual se decide una actuación de revocatoria parcial de autorización de funcionamiento (3 folios en pdf).*

*El Despacho, teniendo en cuenta que no se ha incurrido en causal de nulidad que invalide lo actuado, procede a resolver de fondo, previas las siguientes*

**CONSIDERACIONES:**

*1ª.- El artículo 86 de la Constitución Política consagra la acción de tutela como un procedimiento preferente y sumario, para la protección de los derechos constitucionales fundamentales cuando éstos resulten amenazados o vulnerados por la acción o por la omisión de autoridades públicas o de los particulares que señala este canon constitucional.*

*2ª.- La acción de tutela está regulada legalmente por el Decreto 2591 de 1991 y sus Decretos Reglamentarios 306 de 1992 y 1382 de 2000.*

*3ª.- El problema jurídico planteado en el asunto de análisis, consiste en determinar si las entidades accionadas vulneraron los derechos fundamentales de la parte actora, ante la decisión proferida por la Superintendencia Nacional de Salud, por la cual se ratificó la revocatoria parcial de la autorización de funcionamiento de MEDIMAS EPS S.A.S, en algunos departamentos del país y que afecta a la accionante ante la inminencia de quedar sin trabajo, al encontrarse vinculada a la CORPORACIÓN NUESTRA I.P.S, que tiene relación contractual con MEDIMAS.*

Para resolver el problema jurídico se estudiará previamente (i) Sobre la falta de legitimación en la causa por pasiva (ii) La procedencia de la acción de tutela (iii) La procedibilidad de la acción de tutela contra actos administrativos (iv) El perjuicio irremediable en la acción de tutela (v) Análisis al caso concreto.

**4ª.-Sobre la falta de legitimación<sup>1</sup> en la causa por pasiva.**

La falta de legitimación por pasiva se consagra como la facultad procesal que le atribuye al demandado la posibilidad de desconocer o controvertir la reclamación que el actor le dirige mediante la demanda sobre una pretensión de contenido material<sup>2</sup>.

Para el sub examine, las accionada MEDIMAS alego falta de legitimación en la causa por pasiva, no obstante, atendiendo a que esta EPS tiene un vínculo contractual con la CORPORACIÓN NUESTRA I.P.S, presuntamente afectada por la Resolución No. 2379 del 15 de mayo de 2020, que ratificó la revocatoria parcial de la autorización de funcionamiento de MEDIMAS, IPS en donde labora la accionante, no es procedente su desvinculación al estar directamente involucrada, pues cualquier decisión que se tome en la presente acción afecta directamente a la citada EPS.

Respecto al Ministerio de Salud y Protección Social, se ordenará su desvinculación procesal toda vez que no se observa la presunta responsabilidad por acción u omisión en la afectación de los derechos fundamentales de la actora tras la decisión de la Resolución No. 2379 del 15 de mayo de 2020.

Por otra parte, no se ordenó vincular la Procuraduría General de la Nación, la Defensoría del Pueblo, la Contraloría General de la República y al Ministerio de Hacienda como lo solicita la SUPERSALUD, atendiendo a que no se establece legitimación en la causa por pasiva de las mismas, ni la necesidad de su vinculación, al no tener nada que ver con los hechos que dan origen a la reclamación.

---

<sup>1</sup> Sentencia T-416 de 1997 M.P. José Gregorio Hernández. "Al ser la legitimación en la causa es una calidad subjetiva de las partes en relación con el interés sustancial que se discute en el proceso. Por tanto, cuando una de las partes carece de dicha calidad o atributo, no puede el juez adoptar una decisión de mérito y debe entonces simplemente declararse inhibido para fallar el caso de fondo"

<sup>2</sup> *Ibíd.*

**5ª.- Sobre la procedencia de la acción de tutela**

**5.1- Respecto al carácter residual y subsidiario**

*Si bien es cierto la acción de tutela constituye un mecanismo judicial de protección de los derechos constitucionales fundamentales, también lo es, que el constituyente de 1991 le imprimió un carácter residual y subsidiario a su ejercicio. De tal suerte que, toda persona cuyos derechos resulten amenazados o conculcados, debe hacer uso, en primer término, de los mecanismos judiciales ordinarios previstos para la protección de esos derechos, sin perjuicio de que pueda acudir directamente al amparo constitucional, en caso de que se vislumbre la ocurrencia de un perjuicio irremediable.*

*En efecto, el inciso tercero del artículo 86 de la Constitución Nacional prevé lo siguiente:*

*“(...) Esta acción sólo procederá cuando el afectado no disponga de otro medio de defensa judicial, salvo que aquella se utilice como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable (...)”*

*A su vez, el artículo 6º del decreto 2591 de 1991, en cuanto a la improcedencia de la acción de tutela dispuso:*

*“(...) La acción de tutela no procederá:*

*1o) Cuando existan otros recursos o medios de defensa judiciales, salvo que aquéllas se utilice (sic) como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable. La existencia de dichos medios será apreciada en concreto, en cuanto a su eficacia, atendiendo las circunstancias en que se encuentra el solicitante. (...)”.*

*Indica lo anterior que de acuerdo con el artículo 86 Superior que instituye la figura de la tutela y como lo ha explicado la jurisprudencia constitucional, ésta no es un medio alternativo o facultativo, ni tampoco adicional o complementario a aquellos mecanismos judiciales ordinariamente establecidos para la defensa de los derechos que se consideren transgredidos o amenazados, como tampoco es un último recurso judicial al alcance del actor; pues si tales mecanismos existen en el ordenamiento, deben ser los utilizados para el efecto<sup>3</sup>.*

*Dada su naturaleza subsidiaria y residual, únicamente procede cuando el accionante no cuenta con otro medio defensa judicial para proteger sus derechos, o cuando existiendo éstos, se hace necesario la intervención del juez constitucional para evitar la ocurrencia de un perjuicio irremediable, bien porque el otro mecanismo resulta ineficaz para restablecer el derecho fundamental violado o protegerlo de la amenaza, bien porque no es lo suficiente expedito para obtener el amparo requerido.*

<sup>3</sup> Sentencia T-1007 de 2006. Magistrada Ponente: Dra. Clara Inés Vargas Hernández.

**6ª.- Procedibilidad de la acción de tutela contra actos administrativos.**

*Si bien la acción de tutela no constituye un mecanismo o una instancia para definir aquellos conflictos que la ley ha establecido como competencia de otras jurisdicciones, la procedencia de la misma en un caso particular debe ser analizada a la luz de la situación fáctica, si la utilización del medio o recurso de defensa judicial existente ofrece la misma protección que se lograría a través de la acción de tutela; el tiempo de decisión de la controversia ante la jurisdicción ordinaria; el agotamiento de la posibilidad de ejercicio del derecho fundamental durante el trámite; la existencia de medios procesales a través de los cuales puedan exponerse los argumentos relacionados con la protección de los derechos fundamentales; las circunstancias que excusen o justifiquen que el interesado no haya promovido o no espere promover los mecanismos ordinarios que tiene a su alcance; la condición de sujeto de especial protección constitucional del peticionario que exige una particular consideración de su situación<sup>4</sup>.*

*En materia de actos administrativos de contenido particular y concreto, la jurisprudencia del Alto Tribunal Constitucional ha establecido que por regla general la acción de tutela no es procedente para controvertir actos administrativos toda vez que las discrepancias suscitadas por la aplicación o interpretación de los mismos deben ser dirimidas a través de la jurisdicción contenciosa administrativa<sup>5</sup>. No obstante, en criterio de la Corte, la aceptación de la procedencia excepcional de la acción de tutela contra los actos administrativos depende de si el contenido de los mismos implica una vulneración evidente de los derechos fundamentales o la amenaza de la ocurrencia de un perjuicio irremediable de tal magnitud que obligue la protección urgente de los mismos.<sup>6</sup>*

*En este sentido, la Corte ha precisado que la improcedencia de la tutela como mecanismo principal para la protección de derechos fundamentales que resulten amenazados o vulnerados con ocasión de la expedición de actos administrativos, se justifica en:*

*“(i) la existencia de otros mecanismos, tanto administrativos, como judiciales para su defensa; (ii) que procede la acción de tutela como mecanismo transitorio contra las actuaciones administrativas cuando se pretenda evitar la configuración de un perjuicio irremediable; y (iii) que solamente en estos casos el juez de tutela podrá suspender la aplicación del acto administrativo (artículo 7 del Decreto 2591 de 1991) u ordenar que el mismo no se aplique (artículo 8 del Decreto 2591 de*

<sup>4</sup> Sentencia T-161 de 2017. Magistrado Ponente: Dr. José Antonio Cepeda Amarís.

<sup>5</sup> Sentencia T-016 de 2008 M.P. Mauricio González Cuervo.

<sup>6</sup> Sentencia T-514 de 2003 M.P. Eduardo Montealegre Lynett.

*1991) mientras se surte el proceso respectivo ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo.”<sup>7</sup>*

Adicionalmente, la Corte ha precisado que en los eventos en que se evidencie que (i) la actuación administrativa ha desconocido los derechos fundamentales, en especial los postulados que integran el derecho al debido proceso; y (ii) los mecanismos judiciales ordinarios, llamados a corregir tales yerros, no resultan idóneos en el caso concreto o se está ante la estructuración de la inminencia de un perjuicio irremediable; la acción de tutela es procedente de manera definitiva en el primer caso, o como mecanismo transitorio en el segundo, en aras de contrarrestar los efectos inconstitucionales del acto administrativo<sup>8</sup>.

Resaltando así que debe comprobarse la inminencia de un perjuicio irremediable que justifique la procedencia de la acción de tutela de cada caso concreto.

#### **7ª.- Sobre el perjuicio irremediable en la acción de tutela.**

Frente al perjuicio irremediable la jurisprudencia constitucional ha contemplado que (i) debe ser inminente; (ii) debe requerir de medidas urgentes para ser conjurado; (iii) debe tratarse de un perjuicio grave; y (iv) solo puede ser evitado a partir de la implementación de acciones impostergables, al respecto en sentencia T-225 de 1993<sup>9</sup> indica las reglas fijadas sobre el particular:

*“(…)*

**6.1. El perjuicio ha de ser inminente:** *"que amenaza o está por suceder prontamente". Con lo anterior se diferencia de la expectativa ante un posible daño o menoscabo, porque hay evidencias fácticas de su presencia real en un corto lapso, que justifica las medidas prudentes y oportunas para evitar algo probable y no una mera conjetura hipotética. Se puede afirmar que, bajo cierto aspecto, lo inminente puede catalogarse dentro de la estructura fáctica, aunque no necesariamente consumada. Lo inminente, pues, desarrolla la operación natural de las cosas, que tienden hacia un resultado cierto, a no ser que oportunamente se contenga el proceso iniciado. Hay inminencias que son incontenibles: cuando es imposible detener el proceso iniciado. Pero hay otras que, con el adecuado empleo de medios en el momento oportuno, pueden evitar el desenlace efectivo. En los casos en que, por ejemplo, se puede hacer cesar la causa inmediata del efecto continuado, es cuando vemos que desapareciendo una causa perturbadora se desvanece el efecto. Luego siempre hay que mirar la causa que está produciendo la inminencia.*

**6.2. Las medidas que se requieren para conjurar el perjuicio irremediable han de ser urgentes,** *es decir, como calidad de urgir, en el sentido de que hay que instar o precisar una cosa a su pronta ejecución o remedio tal como lo define el Diccionario de la Real Academia. Es apenas una adecuación entre la inminencia y la respectiva actuación: si la primera hace relación a la prontitud del evento que está por realizarse, la segunda alude a su respuesta proporcionada en la prontitud. Pero además la*

---

<sup>7</sup> *Ibídem.*

<sup>8</sup> *Sentencia T-161 de 2017. Magistrado Ponente: Dr. José Antonio Cepeda Amarís.*

<sup>9</sup> *Magistrado Ponente: Dr. Vladimiro Naranjo Mesa. Ver sentencia T-956 de 2013, Magistrado Ponente: Luis Ernesto Vargas Silva. Sentencia T-387 de 2009 M.P. Humberto Antonio Sierra Porto y T-076 de 2011 M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.*

*urgencia se refiere a la precisión con que se ejecuta la medida, de ahí la necesidad de ajustarse a las circunstancias particulares. Con lo expuesto se verifica cómo la precisión y la prontitud dan señales la oportunidad de la urgencia.*

**6.3. No basta cualquier perjuicio, se requiere que éste sea grave, lo que equivale a la gran intensidad del daño o menoscabo material o moral en el haber jurídico de la persona.** *La gravedad obliga a basarse en la importancia que el orden jurídico concede a determinados bienes bajo su protección, de manera que la amenaza a uno de ellos es motivo de actuación oportuna y diligente por parte de las autoridades públicas. Luego no se trata de cualquier tipo de irreparabilidad, sino sólo de aquella que recae sobre un bien de gran significación para la persona, objetivamente. Y se anota la objetividad, por cuanto la gravedad debe ser determinada o determinable, so pena de caer en la indefinición jurídica, a todas luces inconveniente.*

**6.4. La urgencia y la gravedad determinan que la acción de tutela sea impostergable, ya que tiene que ser adecuada para restablecer el orden social justo en toda su integridad.** *Si hay postergabilidad de la acción, esta corre el riesgo de ser ineficaz por inoportuna. Se requiere una acción en el momento de la inminencia, no cuando ya haya desenlace con efectos antijurídicos. Se trata del sentido de precisión y exactitud de la medida, fundamento próximo de la eficacia de la actuación de las autoridades públicas en la conservación y restablecimiento de los derechos y garantías básicos para el equilibrio social. (...)” Negrillas fuera de texto.*

*La jurisprudencia constitucional también ha contemplado que debe analizarse las condiciones particulares de los sujetos involucrados y que en tratándose de sujetos de especial protección, el concepto de perjuicio irremediable debe ser interpretado en forma mucho más amplia y desde una doble perspectiva<sup>10</sup>.*

*Ahora bien, quien pretenda acudir a la tutela, debe presentar y sustentar los factores a partir de los cuales se configura el perjuicio irremediable, ya que la simple afirmación de su acaecimiento hipotético es insuficiente para justificar la procedencia de la misma.*

*Esta tesis fue desarrollada en la sentencia T-436 de 2007<sup>11</sup>:*

*“En concurrencia con los elementos configurativos que llevan a determinar que se está en presencia de un perjuicio irremediable, este Tribunal ha sostenido que, para que proceda la tutela como mecanismo de defensa transitorio, se requiere también verificar que dicho perjuicio se encuentre probado en el proceso. Sobre este particular, ha expresado la Corte que el juez constitucional no está habilitado para conceder el amparo transitorio, que por expresa disposición constitucional se condiciona a la existencia de un perjuicio irremediable, si el perjuicio alegado no aparece acreditado en el expediente, toda vez que el juez de tutela no está en capacidad de estructurar, concebir, imaginar o proyectar, por sí mismo, el contexto fáctico en el que ha tenido ocurrencia el presunto daño irreparable.*

*“La posición que al respecto ha adoptado esta Corporación, reiterada en un distintos fallos, no deja duda de que la prueba o acreditación del perjuicio irremediable es requisito fundamental para conceder el amparo. Por ello, ha señalado la Corte que quien promueva la tutela como*

<sup>10</sup> Sentencia T-956/13, Magistrado Ponente: Luis Ernesto Vargas Silva.

<sup>11</sup> Magistrado Ponente: Dr. Rodrigo Escobar Gil.

*mecanismo transitorio, no le basta con afirmar que su derecho se encuentra sometido a un perjuicio irremediable. Es necesario, además, que el afectado “explique en qué consiste dicho perjuicio, señale las condiciones que lo enfrentan al mismo y aporte mínimos elementos de juicio que le permitan al juez de tutela verificar la existencia del elemento en cuestión”. (Subrayado fuera de texto).*

*Así, a manera de conclusión la Corte Constitucional ha señalado, que tratándose de la procedencia de la tutela relacionada con disputas de carácter económico, comercial o contractual, procederá como mecanismo transitorio cuando de los elementos probatorios obrantes en el expediente se evidencie la presencia de un perjuicio irremediable. En caso negativo, es decir, en el evento en que no sea posible comprobar los diferentes elementos que configuran dicho perjuicio, deberá acudir a la acción judicial ordinaria para allí debatir el reconocimiento de las pretensiones solicitadas.*

#### **8ª.- Análisis del caso concreto.**

*Conforme a lo anterior y al revisar el caso sub examine, encontramos que de lo narrado por la parte accionante en los hechos de la demanda, y de las pruebas allegadas al expediente, se tiene que:*

*La accionante se encuentra vinculada a la CORPORACIÓN NUESTRA IPS Santamaría del Lago, institución que únicamente tiene vínculo contractual con MEDIMAS EPS.*

*La Superintendencia Nacional de Salud a través de la Resolución No. 2379 del 15 de mayo de 2020, decidió ratificar la revocatoria de autorización de funcionamiento de la citada EPS en los departamentos de Atlántico, Arauca, Bolívar, Cauca, Cundinamarca, Guainía, Guajira y Magdalena.*

*A juicio de la actora la mencionada resolución traerá como consecuencia la terminación de su vínculo laboral y de cientos de trabajadores, por lo cual solicita la suspensión o inaplicación de la misma.*

*9ª.- Frente a lo anterior, el Despacho tiene claro que, para el momento en que se presentó la solicitud de amparo, la accionante no demuestra la amenaza de la ocurrencia de un perjuicio irremediable ni se cumplen los presupuestos del mismo:*

*(i) La inminencia del perjuicio es hipotética, ya que a la fecha se ha ratificado la revocatoria de autorización de funcionamiento de la EPS MEDIMAS a*

través de la Resolución No. 2379 del 15 de mayo de 2020, pero no hay una decisión sobre la relación contractual de esta con la CORPORACIÓN NUESTRA IPS, que afecte a sus trabajadores, en este caso a la accionante y sus derechos fundamentales.

(ii) Lo irremediable del perjuicio obedece a una simple suposición, pues se limita a anunciar que promueve la tutela para evitar un perjuicio irremediable, ante la masacre laboral que se propicia con la decisión de la Superintendencia Nacional de Salud, y su imposibilidad de satisfacer sus necesidades básicas y las de su núcleo familiar, sin prueba real y concreta.

(iii) Sus argumentos no son suficientes para considerar que es necesario y urgente el amparo constitucional, a efectos de proteger sus derechos, teniendo en cuenta que a la fecha no hay una decisión concreta sobre su relación laboral afectada por el acto administrativo cuestionado, y el juez de tutela no está en capacidad de estructurar, concebir, imaginar o proyectar, el perjuicio.

iv) En la actuación administrativa, a la fecha no se probó el desconocimiento de derechos fundamentales, y la acción de tutela no resulta procedente de manera definitiva ni como mecanismo transitorio, en aras de contrarrestar sus efectos, por lo cual será ante la jurisdicción competente donde se defina la legalidad del acto, esto es la Resolución No. 2379 del 15 de mayo de 2020.

Por lo tanto, la acción de tutela se negará por improcedente.

En mérito de lo expuesto, el Juzgado Once Administrativo de Oralidad del Circuito de Bogotá, actuando como Juez de tutela y administrando justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la ley,

**RESUELVE:**

**PRIMERO: NEGAR** por improcedente la tutela interpuesta por señora SANDRA BETANCOURT identificada con cédula de ciudadanía número 52.171.546 de Bogotá, en contra de la SUPERINTENDENCIA NACIONAL DE SALUD, MINISTERIO DE SALUD Y PROTECCIÓN SOCIAL, MINISTERIO DEL TRABAJO, MEDIMAS E.P.S. y la CORPORACIÓN NUESTRA I.P.S.

**SEGUNDO:** *NEGAR* la desvinculación de MEDIMÁS EPS S.A.S., por lo expuesto.

**TERCERO:** *ACEPTAR* la desvinculación del MINISTERIO DE SALUD y PROTECCIÓN SOCIAL, conforme a lo indicado.

**CUARTO:** *Notifíquese este fallo al SUPERINTENDENTE NACIONAL de SALUD - o a su delegado(a) o a quien haga sus veces, al MINISTRO de SALUD Y PROTECCIÓN SOCIAL - o a su delegado(a) o a quien haga sus veces, al MINISTRO de TRABAJO - o a su delegado(a) o a quien haga sus veces, al GERENTE de MEDIMAS E.P.S. – o a su delegado(a) o a quien haga sus veces y al GERENTE de la CORPORACIÓN NUESTRA I.P.S. - o a su delegado(a) o a quien haga sus veces, personalmente y a la parte actora por el medio más expedito, y en el término previsto por el artículo 30 del Decreto 2591 de 1991.*

**QUINTO:** *Si este fallo no fuere impugnado, envíese el expediente al día siguiente a la H. Corte Constitucional, para efectos de su eventual revisión, en cumplimiento de lo dispuesto por el artículo 33 del Decreto 2591 de 1991.*

*Cópiese, Notifíquese y Cúmplase*



**GIOVANNI HUMBERTO LEGRO MACHADO**

*Juez*