



Distrito Judicial de Antioquia

**JUZGADO CIVIL LABORAL DE CAUCASIA**

Dos (02) de diciembre de dos mil veinte (2020)

<b>Proceso</b>	Acción De Tutela
<b>Accionante</b>	Jorge Alberto Lopera Pérez Sandra Beatriz Santamaria Galeano Héctor Vicente Villegas Gutiérrez Mario de Jesús Velásquez Zapata María Morelia Gómez Gómez Yesica Lizeth Silva Gómez José Gilberto Arroyave José Darío Echavarría Ceballos Yenny Astrid Valencia Sánchez
<b>Accionada</b>	Superintendencia Nacional de Salud y Ministerio de Salud y Protección Social
<b>Radicado</b>	05154 31 12 001 2020 00123 00 05154 31 12 001 2020 00124 00 05154 31 12 001 2020 00128 00 05154 31 12 001 2020 00129 00 05154 31 12 001 2020 00134 00 05154 31 12 001 2020 00138 00 05154 31 12 001 2020 00140 00 05154 31 12 001 2020 00141 00 05154 31 12 001 2020 00142 00
<b>Procedencia</b>	Reparto
<b>Instancia</b>	<b>Primera No. 51</b>
<b>Decisión</b>	Declara Improcedente

### 1. ANTECEDENTES

Procede el Juzgado a emitir sentencia de primera instancia en la presente Acción de Tutela, por la presunta vulneración a los derechos fundamentales invocados por los accionantes, quienes indican: *i)* actuar en calidad de afiliados activos de MEDIMAS EPS; *iii)* la Superintendencia Nacional de Salud profirió resolución No. 012877 del 12 de noviembre de 2020, que ordena revocar parcialmente la autorización de funcionamiento de MEDIMAS EPS en cuatro (04) Departamentos: Antioquia, Nariño, Valle del Cauca y Santander; *iv)* considera la decisión del Superintendente Nacional de Salud no tiene en cuenta ni planifica a dónde irán los usuarios adscritos a dicha EPS y como sería la continuidad de sus tratamiento médicos generando un pánico e inestabilidad del Sistema General de Seguridad Social en Salud; *v)* sus derechos como usuario están siendo gravemente afectados al no saber la EPS a la cual va a pasar, solo sabe que aquellas que no tengan ninguna medida de vigilancia, las cuales son menos, poniendo así en peligro la estabilidad financiera y administrativa de esas EPS, pues serán tantos usuarios que los mismos llevarán a desbordar la capacidad

de los servicios que ellas prestan; *vi*) pese a ordenarse a la MEDIMAS EPS garantizar la atención y acceso a los servicios de salud, una vez conocida la Resolución referida, muchos prestadores (IPS) no quieren prestar los servicios médicos pues tienen incertidumbre que la cartera crezca más y que después no hayan recursos suficientes para sus pagos; *vii*) debido a la situación que afronta el país por el COVID-19 dar cumplimiento a la orden de la Supersalud conllevará a que la Red prestadora de la Regional colapse y de lugar a la no atención oportuna frente a los pacientes con esa sintomatología; *viii*) la Resolución 12877 del 12 de noviembre de 2020 no cumplen con los elementos descritos en el Decreto 682 de 20181, por que la conducta de incumplimiento debe ser "reiterada" y actualmente está EPS muestra con cifras que claramente ha mejorado sustancialmente sus indicadores; *ix*) manifiesta nunca se le garantizó la participación como afiliado en dicho proceso de revocatoria, violando con ello manera directa una norma de carácter superior y que propende por la protección de derechos subjetivos de terceros con un interés directo en la actuación administrativa, también al derecho fundamental a la salud y a la libre escogencia de los afiliados de MEDIMAS EPS en el departamento de Antioquia.

Por lo anterior, solicita dejar sin efectos la Resolución No. 12877 del 12 de noviembre de 2020, mediante la cual la Supersalud ordenó la Revocatoria Parcial de Autorización de funcionamiento de MEDIMAS EPS en el departamento de Antioquia y se ordene mantenerla en funcionamiento bajo la Medida Especial de Vigilancia.

Enterados de la acción constitucional, la vinculada **MEDIMAS EPS**, en cabeza de su apoderado judicial dentro del término legal, contestó la tutela y manifestó presentar coadyuvancia a la acción de tutela de la referencia, relacionando todo el procedimiento administrativo realizado por la Superintendencia Nacional de Salud para emitir las resoluciones objeto de tutela donde deberá dejar de prestar servicios y cerrar sus establecimientos en los departamentos de Antioquia, Nariño, Santander y Valle del Cauca.

Aduce, tiene cubierto los requerimientos de personal necesarios para prestar el servicio de salud en sus diferentes áreas, sedes y establecimientos; no obstante, con el cierre de los servicios de salud no puede mantener vigentes contratos laborales de personas que no se requieren para la prestación del servicio de salud debiendo terminar todos los contratos de trabajo de dichas personas.

Indica, no era procedente ordenar la revocatoria parcialmente de la autorización de funcionamiento de MEDIMAS EPS, pues solo ha mejorado sustancialmente sus indicadores y se encuentra en una mejor posición que varias de las otras EPS, resultándole evidente que la Superintendencia Nacional de Salud le ha vulnerado el derecho fundamental a la igualdad con la Resolución 012877 de 2020 al ser la única a la que se le ha revocado la autorización de funcionamiento.

Señala, que la Superintendencia Nacional de Salud de manera arbitraria omitió cumplir su obligación legal y vincular como parte a los usuarios y trabajadores que lo solicitaron, vulnerando de esa manera su derecho fundamental al debido proceso; además, considera la tutela como un mecanismo idóneo y procedente para buscar corregir yerros o se suspendan actos administrativos de contenido particular al existir la amenaza de la ocurrencia de un perjuicio irremediable que amerite una decisión o intervención impostergable.

Reconoce la posibilidad de acceder a la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo y solicitar la nulidad de la Resolución 12877 de 2020, pero ello le implicaría de varios meses para lograr la suspensión de sus efectos a través de las medidas cautelares momento en el cual los daños a los derechos y garantías constitucionales serán irreversibles y se habrán consumado, pues ya no se podrá evitar que se pierdan miles de empleos y que los usuarios sean trasladados a otras EPS y afectar su salud.

Por su parte, la **Superintendencia Nacional de Salud**, en cabeza del superintendente Dr. Rocío Ramos Huertas, dentro del término legal, contestó la tutela relacionando igualmente todo el trámite administrativo realizado a la EPS MEDIMAS, manifestando que sus competencias de revocatoria respetan las garantías constitucionales que le asisten en este caso a la EPS siendo una actuación de carácter particular que no implica vinculación de terceros.

Señala el accionado, la parte accionante no se encuentra facultado legalmente para abogar por los derechos de la EPS como persona jurídica, pues este no es el representante legal de MEDIMÁS EPS ni tampoco adjuntó poder para asumir su representación judicial; además al plantearse la vulneración de derecho al trabajo y demás conexos, no se está alegando la vulneración de un derecho propio directamente afectado por el acto administrativo atacado, sino que se alega la

vulneración de derechos de una relación laboral independiente del ejercicio administrativo de la Supersalud sobre sus vigilados.

Asimismo, advierte no se cumplió la carga procesal de probar sumariamente el perjuicio irremediable que justifique la emisión de una orden de protección de los derechos fundamentales de quien interpuso esta acción de tutela, siendo la jurisdicción administrativa la llamada a conocer del asunto, a través del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho.

Enfatiza el desinterés de la EPS en cumplir con las obligaciones que tiene como actor del Sistema General de Seguridad Social en Salud, lo cual quedaría refrendado, si se accede a lo pedido en la tutela por el actor, saliendo la EPS beneficiada pese a sus constantes incumplimientos y quedando frustradas las actuaciones de esta entidad para defender a los usuarios; indica, todas las medidas y actuaciones adelantadas por parte de la Supersalud han seguido la normativa y los procedimientos establecidos mediante actuaciones de conocimiento público y por ende de MEDIMÁS EPS; por tanto, solicita declarar improcedente la presente acción al no existir vulneración o violación de derecho fundamental alguno en cabeza del accionante.

Sintetizados los hechos relatados en la tutela y en su contestación, para resolver bastas las siguientes,

### **CONSIDERACIONES**

El artículo 86 de la Constitución Política de 1991 dispone que la acción de tutela es un mecanismo preferente y sumario a través del cual toda persona puede solicitar el amparo de sus derechos fundamentales, cuando los considere vulnerados o amenazados por acciones u omisiones de autoridades públicas y en casos excepcionales de particulares. Dicha norma, también establece que la tutela únicamente procede cuando quien la invoca no cuenta con otro medio de defensa judicial para proteger sus derechos o cuando, existiendo otro mecanismo, se acude a ella para contrarrestar un perjuicio irremediable.

El artículo 10 del Decreto 2591 de 1991, además de la facultad de interposición directa por el afectado, previó la posibilidad que un tercero defienda los derechos del afectado y solicite su protección.

De este modo, existen eventos en los cuales se reconoce legitimidad en la causa por activa en la acción tutela, aunque quien promueva la acción no sea el titular de los derechos cuyo amparo se solicita: *i) El ejercicio por medio de representantes legales (caso de los menores de edad, los incapaces absolutos, los interdictos y las personas jurídicas); ii) mediante apoderado judicial, y iii) la actuación de agente oficioso. Así, la legitimación para presentar la solicitud de amparo como para actuar dentro del proceso debe encontrarse plenamente acreditada.*

La Honorable Corte Constitucional en Sentencia T-030 del 26 de enero de 2015, indicó: *"...la jurisprudencia de la Corte ha sido enfática en la necesidad de que el juez de tutela someta los asuntos que llegan a su conocimiento a la estricta observancia del carácter subsidiario y residual de la acción. En este sentido, el carácter supletorio del mecanismo de tutela conduce a que solo tenga lugar cuando dentro de los diversos medios que pueda tener el actor no existe alguno que sea idóneo para proteger objetivamente el derecho que se alegue vulnerado o amenazado<sup>1</sup>. Esta consideración se morigera con la opción de que a pesar de disponer de otro medio de defensa judicial idóneo para proteger su derecho, el petitionario puede acudir a la acción de tutela como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable<sup>2</sup>. De no hacerse así, esto es, actuando en desconocimiento del principio de subsidiariedad se procedería en contravía de la articulación del sistema jurídico, ya que la protección de los derechos fundamentales está en cabeza en primer lugar del juez ordinario<sup>3</sup>".* -Subrayas fuera del texto original. -

Así mismo, la Corte ha sido reiterativa en sus fallos respecto a la procedencia de la acción de tutela contra decisiones de la administración, en Sentencia T-359 de 2006 estableció las siguientes condiciones de procedencia: *"(1) Que se produzca de manera cierta y evidente sobre un derecho fundamental; (2) que de ocurrir no exista forma de reparar el daño producido al mismo; (3) que su ocurrencia sea inminente; (4) que resulte urgente la medida de protección para que el sujeto supere la condición de amenaza en la*

<sup>1</sup> Así, por ejemplo, en Sentencia T-106 de 1993, se ve esta postura de la Corte Constitucional desde sus inicios: *"El sentido de la norma es el de subrayar el carácter supletorio del mecanismo, es decir, que la acción de tutela como mecanismo de protección inmediata de los derechos constitucionales fundamentales debe ser entendida como un instrumento integrado al ordenamiento jurídico, de manera que su efectiva aplicación sólo tiene lugar cuando dentro de los diversos medios que aquél ofrece para la realización de los derechos, no exista alguno que resulte idóneo para proteger instantánea y objetivamente el que aparece vulnerado o es objeto de amenaza por virtud de una conducta positiva o negativa de una autoridad pública o de particulares en los casos señalados por la ley, a través de una valoración que siempre se hace en concreto, tomando en consideración las circunstancias del caso y la situación de la persona, eventualmente afectada con la acción u omisión. No puede existir concurrencia de medios judiciales, pues siempre prevalece la acción ordinaria; de ahí que se afirme que la tutela no es un medio adicional o complementario, pues su carácter y esencia es ser único medio de protección que, al afectado en sus derechos fundamentales, brinda el ordenamiento jurídico."*

<sup>2</sup> En este sentido, por ejemplo, esta Corte, en la sentencia T-983 de 2001, precisó:

*"Esta Corporación ha señalado reiteradamente que la acción de tutela no procede cuando el petitionario disponga de otro medio para la defensa judicial de su derecho, a menos que intente la acción como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable. Al respecto, la Corte ha hecho énfasis en el carácter excepcional del mecanismo constitucional de protección que no debe superponerse ni suplantar los mecanismos ordinarios establecidos en nuestro ordenamiento jurídico."*

<sup>3</sup> Cfr. Sentencia T-1222 de 2001

*que se encuentra; y, (5) que la gravedad de los hechos, sea de tal magnitud que haga evidente la impostergabilidad de la tutela como mecanismo necesario para la protección inmediata de los derechos constitucionales fundamentales.”*

Del texto anteriormente citado, se puede destacar que la acción de tutela, si bien es un mecanismo de protección de los derechos fundamentales, es claro que no puede ser usado como medio defensivo contra las actuaciones y providencias proferidas por la autoridad administrativa, pues como bien lo indicó la Corte, las herramientas jurídicas para ejercer dicha defensa están plasmadas en la Jurisdicción Contencioso Administrativa, siendo el competente para estos asuntos el Juez Contencioso Administrativo, por lo que si se busca es la impugnación de los actos administrativos emitidos por una entidad del Estado, deberá hacer uso de las herramientas jurídicas ante dicha jurisdicción.

De ahí que existen otros mecanismos establecidos por la Ley 1437 de 2011, con los cuales puede la demandante discutir la legalidad de las decisiones de la administración.

Ahondando al caso en concreto, pretenden los accionantes a través de la presente acción constitucional la suspensión de la Resolución nro.012877 del 12 de noviembre de 2020, que ordena revocar parcialmente la autorización de funcionamiento de MEDIMAS EPS en cuatro (04) Departamentos: Antioquia, Nariño, Valle del Cauca y Santander; a su juicio tal determinación afecta sus intereses, por cuanto existe incertidumbre si la entidad a la cual debe afiliarse continuara sus tratamiento médicos como lo venia realizando la EPS MEDIMAS.

Ante la situación fáctica que se presenta, teniendo claro que la tutela es una institución procesal dirigida a garantizar *“una protección efectiva y actual, pero supletoria, de los derechos constitucionales fundamentales”*, la misma no puede ser utilizada en el caso concreto, al corresponder a un medio judicial alternativo y subsidiario de los establecidos por la ley para la defensa de los derechos, lo que se traduce en que no se puede reemplazar el juez natural de la posible controversia.

Así pues, la acción de tutela por su carácter de subsidiariedad, por regla general no puede ser usada para controvertir los actos administrativos o decisiones de la administración como primer medio de defensa judicial, en tanto, para que opere su

procedencia como mecanismo transitorio debe advertirse la ocurrencia de un perjuicio irremediable, el cual como se dijo no se observa en el presente caso.

Pues bien, no logra este Despacho inferir algún perjuicio irremediable en cabeza de los actores, por cuanto de las pruebas aportadas y anexadas al expediente no se logra evidenciar si por el acto administrativo adelantado por la Superintendencia Nacional de Salud se han dejado de practicar procedimientos, atenciones o cualquier otra prestación de salud; antes por el contrato, el ente accionado y la misma EPS vinculada han sido enfáticas en precisar en que todos los usuarios, afiliados y beneficiarios de la EPS sancionada serán atendidos hasta tanto se haga efectivo el trasladado a otra EPS, donde igualmente se le deberá garantizar los mismos servicios de salud, atendiendo con ello el principio de la continuidad en la prestación del servicio de salud.

Aunado a lo anterior, no se advierte entonces la configuración de un perjuicio irremediable de mayor envergadura, que justifique su procedencia como mecanismo transitorio, al no probarse la existencia de los criterios *de inminencia, gravedad, urgencia e impostergabilidad*, pues los perjuicios señalados por los actores no constituyen una vulneración de trascendencia constitucional con el cual se pueda prescindir del mecanismo ordinario para la resolución de su inconformidad. Además, el trámite administrativo realizado por la accionada contra MEDIMAS EPS, no es un exceso ritual manifiesto, sino que se encuentra regladas por el ordenamiento jurídico.

Respecto a la solicitud de intervención de terceros en el trámite administrativo adelantado por la Superintendencia Nacional de Salud, dicha situación no conlleva a vulneración de derechos fundamentales de los actores por las mismas razones antes expuestas; además contra dicho acto administrativo, como ya se dijo, procede el control de legalidad ante la jurisdicción contencioso administrativa, más aun cuando ninguno de los accionante mencionó, luego de enterados de la resolución objeto de tutela, haber acudido directamente ante la Superintendencia Nacional de Salud a participar dentro del trámite administrativo contra de MEDIMAS; obviando su deber inicial de acudir en primer lugar ante dicha la entidad para ser parte dentro de la actuación, sino que acudieron fue a esta vía subsidiaria.

En este orden de ideas, respecto de dicha pretensión no se amerita la intervención del Juez Constitucional al no evidenciarse como se dijo una vulneración de trascendencia constitucional o un perjuicio irremediable en desmedro de los accionantes. En consecuencia, la acción de tutela que nos ocupa no prosperará.

En atención a no acceder a tutelar los derechos de los actores ante la improcedencia de la acción, por obvias razones no se aceptará la coadyuvancia propuesta por la EPS MEDIMAS y se absolverá de la presente acción a las demás entidades vinculadas.

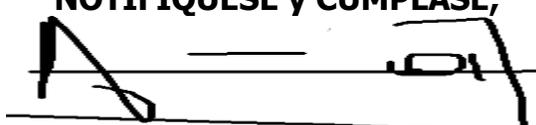
En mérito de lo expuesto, el **JUZGADO CIVIL LABORAL DEL CIRCUITO DE CAUCASIA**, administrando justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la Ley,

#### **FALLA**

**PRIMERO:** NEGAR POR IMPROCEDENTE la acción de tutela incoada por Jorge Alberto Lopera Pérez, Sandra Beatriz Santamaria Galeano, Héctor Vicente Villegas Gutiérrez, Mario de Jesús Velásquez Zapata, María Morelia Gómez Gómez, Yesica Lizeth Silva Gómez, José Gilberto Arroyave, José Darío Echavarría Ceballos y Yenny Astrid Valencia Sánchez contra la Superintendencia Nacional de Salud y Ministerio de Salud y Protección Social; por lo expuesto en la parte motiva de esta providencia.

**SEGUNDO:** NOTIFICAR la presente providencia en forma personal o por otro medio expedito, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 16 y 30 del decreto 2591 de 1.991, advirtiendo a las partes que es susceptible de impugnación, que deberá formularse dentro del término de tres (3) días que prevé el artículo 31 del referido decreto.

**TERCERO:** De no ser impugnada la presente Decisión, se ordena el envío de la presente Acción de Tutela a la Corte Constitucional, para su eventual revisión.

**NOTIFÍQUESE y CÚMPLASE,**  
  
**EDGAR ALFONSO ACUÑA JIMÉNEZ**  
**JUEZ**