



Distrito Judicial de Antioquia

JUZGADO CIVIL LABORAL DE CAUCASIA

Tres (3) de diciembre de dos mil veinte (2020)

| | |
|--------------------|---|
| Proceso | Acción De Tutela |
| Accionante | Rafael Eduardo Cardona Guerrero, Fanni Mercedes Medina Castro Eduardo Enrique Flórez Mestra y Rafael Alexander Salas Blanquicett |
| Accionada | Superintendencia Nacional De Salud Ministerio de Salud y Protección Social |
| Radicado | 05154 31 12 001 2020 00130 00 05154 31 12 001 2020 00131 00 05154 31 12 001 2020 00132 00 05154 31 12 001 2020 00133 00 |
| Procedencia | Reparto |
| Instancia | Primera. Sentencia 61 |
| Decisión | 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)* mediante la Resolución No. 10258 del 15 de septiembre de 2020, el Superintendente Nacional de Salud ordenó la actuación inicial para la revocatoria parcial de habilitación de Medimás en los departamentos de Antioquia, Nariño, Santander y Valle del Cauca; *ii)* aduce el señor funcionario de la Superintendencia quien ha firmado varias Resoluciones y/o conceptos que sirven como sustento para la revocatoria del funcionamiento de varias EPS sale salpicado en escándalos de corrupción; *iii)* señala mediante la Resolución No. 12877 de 2020 pese a todas las advertencias realizadas por usuarios, trabajadores, gobernaciones y entes territoriales se decidió revocar parcialmente la autorización de funcionamiento de MEDIMÁS EPS S.A.S. en los departamentos señalados, perjudicándose a trabajadores quien en época de crisis mundial quedaran sin un sustento económico digno; *iv)* aduce, la MEDIMÁS E.P.S. S.A.S ha cumplido sus obligaciones laborales con los trabajadores, ha tenido un oportuno pago de salarios y un correcto aporte al Sistema de Seguridad Social; *v)* les preocupa verse afectados y sus familias, quienes además quedaran sin afiliación al Sistema General de Seguridad Social y sin recursos para comprar alimentos y sobrevivir a esta crisis, por cuanto indirectamente sus trabajos dependen de MEDIMÁS EPS S.A.S.; *vi)* no existe

ningún medio idóneo en el cual puedan ser partícipes del proceso de revocatoria de la habilitación, y de esperarse hasta la decisión final, no sería posible evitar el perjuicio irremediable al ser la resolución de cumplimiento inmediato, generando igualmente un riesgo de afectación del servicio de salud y de sobrecargar la capacidad de atención de la o las EPS receptoras.

Por lo anterior, solicita se ordene la suspensión de la Resolución No. 12877 del 12 de noviembre de 2020, y se ordene mantenerla en funcionamiento hasta tanto no se supere la actual emergencia económica y sanitaria y/o hasta que la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo no decida sobre una eventual solicitud de suspensión provisional del acto administrativo.

Enterados de la acción constitucional, la **Superintendencia Nacional de Salud**, en cabeza de su asesora Dr. Rocío Ramos Huertas, dentro del término legal, contestó la tutela relacionando 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.

Por su parte, la vinculada **Directora Jurídica del Ministerio de Salud y Protección Social**, en cabeza de su representante judicial Dra. Andrea Elizabeth Hurtado Neira, dentro del término legal, contestó la tutela y manifestó que, una vez se expida el respectivo acto administrativo por parte de la Superintendencia Nacional de Salud, tendrá únicamente la competencia en el proceso de asignación de afiliados a las EPS.

Aduce, no poder decidir o pronunciarse sobre los actos administrativos expedidos por otras entidades públicas, pues esas funciones no le fueron asignadas; además, señala el particular puede demandar la decisión administrativa ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo mediante el ejercicio de las acciones previstas en la ley.

Indica, con la revocatoria de autorización de funcionamiento de MEDIMAS EPS SAS no se está vulnerando derecho fundamental, al existir en nuestro ordenamiento jurídico estrictas herramientas clara y expresamente definidas a través de las cuales se asegura la continuidad de la prestación del servicio de salud y la protección de los afiliados al sistema.

Por lo anterior, solicita declarar la improcedencia de la presente acción contra el Ministerio de Salud y Protección Social, y en consecuencia exonerarlo de toda responsabilidad, al no ser la competente para resolver la solicitud del accionante.

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 que existe suficiente material probatorio para demostrar que la superintendencia accionada, vulnera los derechos fundamentales a más de 700 mil usuarios afiliados, así como sus más de 200 trabajadores, en el sentido en que la ejecución de la decisión objeto de tutela afectaría indudablemente la red de atención de los usuarios y los expondría a una enorme incertidumbre.

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.

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 010258 del 15 de septiembre 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.

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 amenazado¹. 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 irremediable². De no hacerse así, esto es, actuando en desconocimiento del*

¹ 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."*

² 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

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 ordinario³. -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 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 010258 del 15 de septiembre 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 NIT 901.097.473-5”; a su juicio tal determinación afecta sus intereses, por cuanto existe incertidumbre en la continuidad de su relación laboral con la EPS MEDIMAS.

constitucional de protección que no debe superponerse ni suplantar los mecanismos ordinarios establecidos en nuestro ordenamiento jurídico.”

³ Cfr. Sentencia T-1222 de 2001

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.

Pues bien, no logra este Despacho inferir algún perjuicio irremediable en cabeza del actor, 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 la accionante perdió su trabajo o no está recibiendo ingresos para cubrir sus necesidades básicas y las de su núcleo familiar.

Aunado a lo anterior, de pensarse en el eventual perjuicio irremediable que alude la actora, recuérdese que los actos administrativos objeto de la presente acción de tutela, son actos de trámite por el cual se apertura el proceso administrativo adelantado contra MEDIMAS EPS; donde se desprenden distintas etapas del procedimiento que podrían o no conllevar a una decisión en contra de los intereses de dicha EPS; por tanto, al no haber ocurrido esto, no puede éste despacho tomar una decisión de fondo basada en meras elucubraciones.

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.

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.

Respecto a la solicitud de intervención de terceros en el trámite administrativo adelantando 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 accionantes nunca mencionó, luego de enterada 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 entidad para ser parte dentro de la actuación, sino que acudió 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 con ello 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

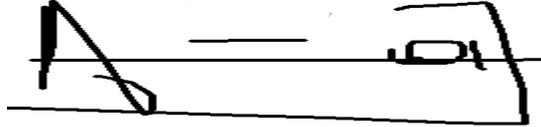
PRIMERO: NEGAR POR IMPROCEDENTE la acción de tutela incoada por RAFAEL EDUARDO CARDONA GUERRERO, FANI MERCEDES MEDINA CASTRO, EDUARDO ENRIQUE FLOREZ MESTRA y RAFAEL ALEXANDER SALAS BLANQUICETT contra la Superintendencia Nacional de Salud y Ministerio de Salud y Protección Social; por lo expuesto en la 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,

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'EDGAR ALFONSO ACUÑA JIMÉNEZ', written over a horizontal line.

**EDGAR ALFONSO ACUÑA JIMÉNEZ
JUEZ**