



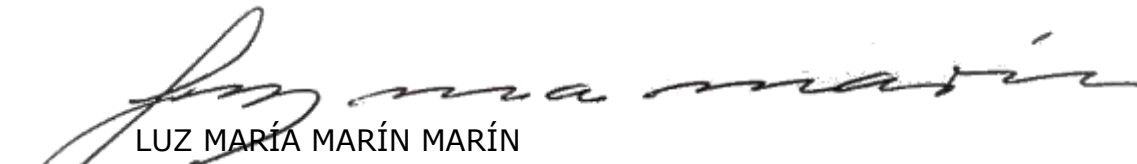
**REPÚBLICA DE COLOMBIA
RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO
TRIBUNAL SUPERIOR DE ANTIOQUIA
SALA CIVIL FAMILIA**

AVISO DE NOTIFICACIÓN

Mediante este aviso se notifica a los señores JORGE HERNANDO COLORADO GIRALDO y DIEGO MAURICIO ZAPATA TABARES, la decisión adoptada en providencia emitida por esta Sala, Magistrada Ponente Dra. Claudia Bermúdez Carvajal, el 24 de febrero de 2021, dentro de las impugnaciones de tutela (acumuladas) radicados 05154 31 12 001 2020 00109 01 (0069) y 05154 31 12 001 2020 00111 00, interpuestas por JORGE HERNANDO COLORADO GIRALDO y DIEGO MAURICIO ZAPATA TABARES en contra de la Superintendencia Nacional de Salud, mediante la cual se confirmó la sentencia de tutela de primera instancia que negó el amparo constitucional.

Se anexa copia de la misma.

Medellín, 08 de marzo de 2021


LUZ MARÍA MARÍN MARÍN
SECRETARÍA



**REPUBLICA DE COLOMBIA
TRIBUNAL SUPERIOR DE ANTIOQUIA
SALA DE DECISIÓN CIVIL FAMILIA**

Medellín, veinticuatro de febrero de dos mil veintiuno

Sentencia:	017
Proceso:	Acción de Tutela 2da instancia
Accionante:	Diego Mauricio Zapata Tabares y otro
Accionado:	Superintendencia Nacional de Salud
Origen:	Juzgado Civil del Circuito de Cauca
Magistrado Ponente:	Claudia Bermúdez Carvajal
Radicado:	05-154-31-12-001-2020-00109-01 05-154-31-12-001-2020-00111-01
Radicado interno:	2021-00019
Decisión:	Confirma sentencia impugnada
Tema:	Improcedencia de la acción de tutela por no cumplirse el requisito de subsidiariedad, ni advertirse vulneración de derechos fundamentales de los accionantes.

Discutido y aprobado por acta N° 022 de 2021

Procede la Sala a resolver la impugnación interpuesta por la accionada MEDIMAS EPS en contra de la sentencia proferida el 1 de diciembre de 2020 por el Juzgado Civil del Circuito de Cauca -Antioquia.

1. ANTECEDENTES

1.1. De la acción

Los señores JORGE HERNANDO COLORADO GIRALDO y DIEGO MAURICIO ZAPATA TABARES instauraron acción de tutela en contra de la SUPERINTENDENCIA NACIONAL DE SALUD, por considerar que las entidades accionadas le han vulnerado sus derechos a la vida digna, el mínimo vital y el derecho al trabajo y a la seguridad social.

Los hechos que sustentan la presente acción de amparo constitucional se sintetizan así:

La EPS MEDIMAS inició operaciones el 1° de agosto de 2017, momento en el cual, muchos de los accionantes suscribieron contrato de trabajo con la misma, cuyo fin es la prestación de los servicios técnicos, tecnológicos y profesionales para el funcionamiento de la entidad.

Mediante Resolución No. 010258 del 15 de septiembre de 2020, la Superintendencia Nacional de Salud inició trámite administrativo en contra de la EPS MEDIMAS, a fin de revocar la autorización de funcionamiento en los departamentos de Antioquia, Nariño, Valle del Cauca y Santander.

Tal trámite administrativo se siguió con fundamento en dos indicadores atinentes a la PQR de los usuarios y el comportamiento de los pagos de MEDIMAS a las IPS de cada departamento; sin embargo, los hechos invocados por tal autoridad no corresponden a la realidad en tanto su medición se hizo promediando un periodo de un año y medio y no atendiendo a las situaciones actuales de la EPS, la que viene adelantando y haciendo efectivo un plan de mejoramiento con resultados favorables, e incluso superiores a otras EPS, tanto así que mediante Resolución Nro. 9736 de 2020 la Superintendencia de Salud decidió prorrogar la medida de vigilancia especial a la entidad.

Pese a lo anterior, mediante Resolución Nro. 012877 del 12 de noviembre de 2020, la Superintendencia Nacional de Salud revocó la autorización de funcionamiento de MEDIMAS EPS en el departamento de Antioquia.

En sentir de los actores, la anterior decisión vulnera los terceros que tienen un interés directo en dicha actuación administrativa, como lo es el caso de los empleados de dicha EPS a quienes no se les comunicó, ni garantizó su participación en el trámite administrativo; asimismo, constituye una vulneración directa a la Constitución, ya que se basó en unos análisis que no atienden las circunstancias reales y actuales de la EPS. De otro lado, se vulnera el derecho al trabajo, a la vida digna, al mínimo vital y al trabajo de las personas vinculadas laboralmente a MEDIMAS EPS, muchos de los cuales son cabeza de familia y dependen de su empleo para subsistir, quienes serán desprovistos de un trabajo digno, situación agravada por la pandemia generada por la Covid-19, la cual dificulta la consecución de un nuevo empleo.

Con fundamento en lo anterior, los accionantes peticionaron se amparen sus derechos fundamentales y que como consecuencia de ello, se ordene la suspensión de Resolución No. 12877 del 12 de noviembre de 2020 y se oficie a la Fiscalía General de la Nación, a la Procuraduría General de la Nación y demás entes de control, para que se investigue si en los procesos de

revocatoria parcial que se adelantan por la Superintendencia Nacional de Salud, se está presentando situaciones sancionables o punibles.

El conocimiento de las acciones de tutela, correspondió inicialmente al JUZGADO PROMISCUO DE FAMILIA DE MARINILLA y al JUZGADO PRIMERO PROMISCUO DE FAMILIA DE RIONEGRO, los que mediante auto del 18 y 19 de noviembre de 2020, respectivamente, ordenaron su remisión al JUZGADO CIVIL DEL CIRCUITO DE CAUCASIA tras establecerse que, por tratarse de una tutela masiva, cuyo conocimiento inicial fue asumido por tal despacho judicial, era a éste al que correspondía su conocimiento.

Mediante auto del 20 de noviembre de 2020, el JUZGADO CIVIL DEL CIRCUITO DE CAUCASIA dispuso la acumulación de las acciones constitucionales formuladas por JORGE HERNANDO COLORADO GIRALDO y DIEGO MAURICIO ZAPATA TABARES, radicadas con los Nros. 05-154-31-12-001-2020-00109-00 y 05-154-31-12-001-2020-111-00, las admitió y dispuso la vinculación de MEDIMAS y el MINISTERIO DE SALUD Y PROTECCION SOCIAL.

1.3. CONTESTACIÓN

La accionada **MEDIMAS EPS** procedió a contestar la acción y a coadyuvar con la acción tutelar; al respecto, luego de aludir a los hechos y la defensa ejercida en el marco de las Resoluciones Nro. 010258 de 2020 y Nro. 012877 de 2020 de la Superintendencia Nacional de Salud, señaló que la determinación de esta última autoridad puede conllevar al inminente y traumático traslado y la consecuente afectación de los trabajadores de Medimás y de aproximadamente 700.000 de sus usuarios en plena emergencia sanitaria, daño este que no es posible remediar de manera pronta con la jurisdicción contencioso administrativa debido al trámite que implica una solicitud de declaratoria de la nulidad de dicho acto administrativo.

Añadió que los criterios que fundamentaron el proceso de revocatoria parcial de MEDIMAS no corresponden a la situación real de las EPS en razón a que no se circunscriben a las circunstancias de tiempo, modo y lugar actuales, siendo así como la Superintendencia Nacional de Salud se basó en hechos ocurridos en el pasado y los cuales han sido superados y subsanados en razón

a los planes, estrategias y acciones implementadas por la EPS entre los años 2019 a 2020, cuyas tasas de PQRD han tenido mejoría en su comportamiento y sus indicadores incluso se encuentran en mejor posición que otras EPS del departamento que no son objeto de revocatoria y ni siquiera tienen medidas preventivas, razón por la cual, se viene vulnerando el derecho de igualdad de Medimás, mediante un trato, por demás, discriminatorio.

De otro lado adujo que la Superintendencia Nacional de Salud de manera arbitraria y desconociendo el contenido de los art. 37 y 38 de la Ley 1437 de 2011, omitió cumplir con su obligación legal de vincular como parte a los usuarios y trabajadores, quienes perderán sus empleos, lo que, de paso, vulnera el debido proceso de éstos y de la EPS, conllevando además a un perjuicio irremediable que torna procedente la acción constitucional, en razón a que dicha autoridad procederá a repartir en los próximos días o incluso horas, a los usuarios de Medimás a su elección, además de eliminar la fuente de empleo de miles de trabajadores.

Con fundamento en lo anterior, solicita se acceda a las pretensiones de los accionantes.

Por su parte, el **MINISTERIO DE SALUD** se pronunció para indicar que carece de legitimación para resistir la acción, en tanto es un organismo de la Rama Ejecutiva, que actúa como ente rector del sector administrativo de salud y protección social, por lo que sus funciones están encaminadas a la dirección y coordinación de la política pública en materia de salud y, por ende, no le está dado decidir o pronunciarse sobre actos expedidos por otras entidades públicas, siendo la Superintendencia Nacional de Salud la competente para la inspección, vigilancia y control de la prestación del servicio de salud, así como la facultada para ordenar medidas correctivas como es la de revocatoria parcial de la autorización de funcionamiento.

Refirió que su competencia radica en el proceso de designación de los afiliados de las EPS sobre las cuales recaen las medidas generadas en razón a los procesos adelantados por retiro o liquidación voluntaria o la revocatoria de autorización de funcionamiento o de la certificación de habilitación o la intervención forzosa administrativa para liquidar a una EPS ordenados por la Superintendencia Nacional de Salud.

Adicionalmente, expuso que hasta tanto no se expida el acto administrativo de la Supersalud y se efectuó la asignación de usuarios a otra EPS, la responsabilidad de garantizar de manera integral, eficiente, oportuna y de calidad el acceso a la prestación de servicios de salud de sus afiliados, sigue siendo de MEDIMAS EPS y solo una vez efectuada la asignación, las EPS receptoras son las que deben garantizar la continuidad del aseguramiento a salud a los afiliados asignados y los usuarios que lo deseen podrán trasladarse luego de noventa días calendario.

Finalmente, tal vinculado expuso que no es empleador de los trabajadores de la EPS MEDIMAS y no funge como superior jerárquico de la misma, razón por la que la acción de tutela formulada en su contra deviene improcedente; empero, considera que debe vincularse a la Superintendencia Nacional de Salud por ser la competente para resistir la acción.

La **SUPERINTENDENCIA NACIONAL DE SALUD** se pronunció para señalar que los argumentos invocados por los actores constitucionales, corresponden a un recurso de reposición frente al acto administrativo objeto de embate y no a una acción tutelar. Arguyó que la afectación que se predica por los accionantes es inexistente, pues los empleados continúan vinculados laboralmente y frente al acto administrativo se ejerció el correspondiente derecho de contradicción, siendo así como incluso la EPS MEDIMÁS formuló una recusación y solicitudes infundadas de nulidad. Añadió que esa Superintendencia carece de relación y posibilidad jurídica y material frente a lo pretendido por los actores en virtud al principio de la relatividad de los contratos, siendo así como dicha autoridad no es parte de los acuerdos laborales y comerciales que suscriba Medimás.

De otro lado, puntualizó que el acto administrativo atacado es de trámite y frente al mismo no proceden recursos al tenor de lo consagrado por el art. 75 de la Ley 1437 de 2011, pues no contiene una decisión definitiva, siendo además improcedente la acción tutelar ante la falta de contravención de esa accionada, quien tiene a su cargo velar por la idoneidad de los actores del sistema que prestan un servicio público esencial y de interés general; añadió que con anterioridad la entidad ha obtenido ya fallos relacionados con las resoluciones objeto de discusión en forma masiva por los afiliados y

trabajadores de MEDIMAS, precedente que tiene aplicación en el presente caso en razón a la semejanza con los demás casos planteados en sede de tutela.

Añadió que mediante la resolución Nro. 2427 de junio de 2017 la Supersalud aprobó el Plan de Reorganización de Cafesalud EPS, absorbiendo la EPS Medimás la totalidad de los empleados y que transcurridos solo 4 meses de la aprobación del plan, se ordenaron medidas preventivas de vigilancia especial mediante resolución Nro. 005163 de octubre de 2017, medida que se ha prorrogado en razón a la ausencia de mejoramiento en el desempeño de la EPS conforme a los indicadores, especialmente en lo concerniente a la prestación de servicios en salud, financieros y otros componentes técnicos, debiendo crearse una instancia de seguimiento permanente a los indicadores de operación en la resolución Nro. 008166 de julio de 2018; asimismo que ante la falta de mejoría en el funcionamiento, la Superintendencia impuso medida de limitación de la capacidad para recibir afiliaciones o aceptar traslados, mediante la resolución Nro. 010887 de 2018 y ante los hallazgos encontrados por el equipo auditor de la Superintendencia y las advertencias emitidas por la Procuraduría General de la Nación, se ordenó otra medida cautelar sobre la entidad, al advertirse que la EPS incurría en prácticas no autorizadas relacionadas con el giro de recursos inicialmente a las 48 IPS vinculadas en las cuales se destacaban anticipos sin legalizar, concentración de giros en ellas mismas, prelación en los pagos y otros asuntos que vulneran las normas que regula el adecuado flujo de los recursos hacia los prestadores de servicios que no tienen la condición de vinculados y que conforman su red, asimismo por cuanto existían aproximadamente 1499 IPS y proveedores a las que MEDIMÁS no les cumplía con el pago de los servicios y suministros, afectando la sostenibilidad de esos prestadores, proveedores y trabajadores y los usuarios, conductas que son materia de investigación sancionatoria sin perjuicio de la acción fiscal o penal, todo lo cual conllevó a ordenar inicialmente, mediante resolución Nro. 1146 de 2020 actuación administrativa para la revocatoria parcial de la autorización del funcionamiento de la EPS, trasladándose a la entidad los múltiples hallazgos del seguimiento realizado; empero, con posterioridad, a través de la resolución Nro. 2379 de 2020 se revocó la autorización de funcionamiento de la EPS MEDIMAS en 8 departamentos; mediante la Resolución 01098 del 28 de febrero de 2020 se prorrogó el término de la medida preventiva de vigilancia especial y a través

de la Resolución 09736 del 28 de agosto de 2020 se prorrogó la medida preventiva de vigilancia especial a Medimás EPS hasta el 9 de febrero de 2021.

Adicionalmente, la mencionada convocada expuso que son precisamente los trabajadores de las IPS vinculadas a MEDIMAS EPS y las cuales presentan inconsistencias en la facturación y otras prácticas no autorizadas, quienes formulan las acciones de tutela masivas; sin embargo, estos no se encuentran legitimados para interponer las mismas en nombre de la EPS MEDIMAS y sumado a ello, no se acredita la existencia de un perjuicio irremediable.

Finalmente precisó que contrario a lo argüido por los accionantes, lo pretendido con las medidas adoptadas por la entidad, es la protección de los derechos a la vida y a la salud de los 730.766 afiliados a Medimás EPS en los 4 departamentos, puesto que las medidas adoptadas están dirigidas a que se brinde un servicio público en salud en mejores condiciones de funcionamiento y calidad del servicio, debido a que MEDIMAS EPS ha incumplido de manera reiterativa e injustificada con las condiciones de habilitación técnico administrativas y tecnológicas que ponen en riesgo la efectividad de los servicios, la seguridad de los afiliados y la destinación de los recursos del sector.

1.4. DE LA SENTENCIA IMPUGNADA

Evacuado el trámite, mediante sentencia fechada del 1 de diciembre 2020, el juzgado de primera instancia, luego de referirse a los hechos, las pretensiones, el acontecer procesal y de hacer alusión a la procedencia de la acción de tutela frente a decisiones administrativas, consideró que la acción constitucional en el caso en concreto deviene improcedente, en razón a que se trata de un mecanismo alternativo y subsidiario que no puede reemplazar el juez natural de la posible controversia, siendo así como en este evento no se infiere ningún perjuicio irremediable para los accionantes, pues de las pruebas aportadas no se evidencia que por la expedición del administrativo por parte de la Superintendencia Nacional de Salud, los actores hayan perdido su trabajo o no estén recibiendo ingresos para cubrir sus necesidades básicas y las de su núcleo familiar.

Asimismo, el juez consideró que se trata de un acto de trámite por el cual se apertura el proceso administrativo adelantado contra MEDIMAS EPS, el cual se encuentra reglado por el ordenamiento jurídico y comprende diferentes etapas que podrían conllevar, o no, a una decisión en contra de los intereses de dicha EPS, lo que impide adoptar una decisión de fondo basada en meras elucubraciones.

Finalmente, el fallador concluyó que la acción de tutela no puede ser usada para controvertir el acto administrativo objeto de embate, pues frente al mismo procede el control de legalidad ante la jurisdicción contencioso administrativa y, en consecuencia, negó el amparo petitionado.

1.5. DE LA IMPUGNACION

La EPS MEDIMAS impugnó la decisión de primera instancia, argumentando que contrario a lo determinado por el A quo, sí existe en este evento un perjuicio irremediable con la expedición de la resolución Nro. 012877 del 12 de noviembre de 2020; asimismo se ha configurado una vulneración al debido proceso y contradicción de los usuarios y trabajadores de la EPS debido a que en el trámite no se permitió la intervención de terceros afectados, pese a que los arts. 37 y 38 de la Ley 1437 de 2011 prevé su comunicación y que aproximadamente 1.000 de estas personas solicitaron a la Superintendencia Nacional de Salud que fueran notificados de la actuación administrativa, implicándose esta forma el proceso correspondiente a la revocatoria de habilitación que debe regirse por el CPACA; asimismo, adujo que se vulnera el derecho a la libertad de los afiliados quienes serán distribuidos, sin tampoco atenderse a las situaciones de salud en las que se encuentran, debido a que existe gran cantidad de pacientes con enfermedades catastróficas, huérfanas y de alto costo que venían siendo tratadas y cuya interrupción puede significar la muerte, siendo así como muchas de estas personas fueron trasladadas a otras entidades sin verificar si tiene la capacidad para continuar con los tratamientos.

De otro lado, la impugnante arguyó que se vulnera el derecho a la estabilidad reforzada de 709 trabajadores y otros cientos indirectos, a quienes deberán cancelar sus contratos laborales, lo cual además de desatender la reglamentación del Gobierno en materia laboral, también trasgrede las

directrices de la OIT, máxime cuando existen madres solteras, padres cabezas de hogar y pacientes con enfermedades graves, muchos de ellos con fuero de estabilidad laboral reforzada.

Finalmente, reiteró que en la motivación de la decisión administrativa no se tuvo en cuenta la situación actual de la EPS MEDIMAS, ni las pruebas solicitadas en la oposición a la resolución y aunado a ello, se han impuesto diferentes sanciones administrativas y paralelamente se adelantan procesos administrativos sancionatorios por unas mismas circunstancias de hecho, lo que vulnera el principio de *non bis in ídem*.

Con fundamento en lo anterior, la inconforme solicitó revocar la sentencia de primera instancia.

Concedido el recurso ante esta Colegiatura y una vez agotado el trámite propio de este tipo de acción, se ocupa la Sala de revisar la decisión de la funcionaria a quo para decidir, previas las siguientes

2. CONSIDERACIONES

La acción de tutela consagrada por el art. 86 de la Carta Política, reglamentada por el decreto 2591 de 1991, está concebida como un mecanismo residual, preferente y sumario, que tiene toda persona para reclamar ante cualquier juez de la república, la protección inmediata de sus derechos constitucionales fundamentales, cuando resulten vulnerados o amenazados por la acción u omisión de la autoridad pública o un particular en las condiciones reglamentadas por el decreto 2591 de 1991.

2.1. DEL CASO CONCRETO.

En este asunto, los accionantes pretenden que se amparen sus derechos fundamentales a la vida digna, al mínimo vital, al trabajo y a la seguridad social y que como consecuencia de ello, se deje sin efectos la Resolución No. 12877 del 12 de noviembre de 2020, petición que no encontró eco en el A quo, quien consideró que la acción de tutela no puede ser utilizada para los efectos pretendidos por los accionantes, al ser un mecanismo alternativo y subsidiario que no puede reemplazar al juez natural de la posible controversia,

máxime cuando no se avizora la existencia de un perjuicio irremediable para los actores, quienes de acuerdo a las pruebas aportadas no han perdido su empleo, ni están siendo privados de sus ingresos para cubrir sus necesidades básicas y las de su núcleo familiar, decisión esta de la que se duele la impugnante MEDIMAS EPS, quien considera que con el acto administrativo cuestionado sí se causa perjuicio irremediable; asimismo, que éste fue proferido con una motivación alejada de la realidad y que ha incurrido la accionada en irregularidades en los trámites sancionatorios adelantados frente a MEDIMAS EPS; además, que se vulneran los derechos al debido proceso y contradicción de los usuarios y trabajadores de la EPS a quienes no se comunicó, ni se permitió su intervención en el trámite, como también se coarta la libertad de escogencia de los afiliados quienes serán distribuidos a otras EPS sin tener en cuenta su condición de salud y la estabilidad laboral de los trabajadores en razón de la cancelación de sus contratos laborales, pese a que muchos cuentan con estabilidad laboral reforzada

2.2. PROBLEMA JURIDICO Y SOLUCION AL MISMO

Acorde a la queja y motivos de inconformidad de la entidad impugnante, corresponde a esta Colegiatura determinar si en el presente caso resulta procedente el ejercicio de la acción de tutela y una vez determinado ello se hace necesario precisar si las accionadas vulneraron los derechos fundamentales invocados por los accionantes.

2.2.1. CONSIDERACIONES JURÍDICAS Y FÁCTICAS DEL TRIBUNAL

2.2.1.1. Procedencia de la acción de tutela

A voces del artículo 86 de la Constitución Política la acción constitucional es un mecanismo de defensa judicial de naturaleza subsidiario, toda vez que en el evento de existir otros medios jurídicos para la protección de los derechos fundamentales, procede cuando éstos resultan insuficientes o ineficaces para otorgar un amparo integral o para evitar la ocurrencia de un perjuicio irremediable, caso en el cual, la acción de tutela se concede de manera transitoria, mientras se resuelve en forma definitiva el respectivo asunto por la vía judicial ordinaria.

Al respecto, la máxima autoridad en lo Constitucional ha sido enfática en señalar que: *"la acción de tutela como mecanismo de protección y garantía de los derechos fundamentales no es, en principio, procedente para definir controversias respecto de la titularidad de los mismos, ya que el desconocimiento o vulneración de un derecho presupone su existencia. Excepcionalmente, dichas controversias pueden dar lugar al amparo tutelar, usualmente como mecanismo transitorio de protección para evitar la configuración de un perjuicio irremediable o incluso como mecanismo definitivo en aquellos casos en los que sea posible establecer que la conducta o la omisión del accionado, y de la que resulta la controversia que debería dirimirse en la vía ordinaria, es en sí misma violatoria de los derechos fundamentales del tutelante. Pero de ordinario, en tales eventos, es claro que la protección de los derechos fundamentales pasa por la vía de los procedimientos ordinarios que se han previsto para el efecto, y en los cuales, con el respeto de las garantías propias del debido proceso, habrá de establecerse la titularidad de los derechos, determinarse si ha habido violación o desconocimiento de los mismos, y si es del caso, adoptar las medidas de protección a las que haya lugar."*¹

En esta medida, siempre que existan medios de defensa judicial adecuados para obtener la protección de los derechos fundamentales afectados, la procedencia excepcional de la acción de tutela está sujeta a la real ocurrencia de un perjuicio irremediable que haga necesaria la intervención inmediata y directa del juez de tutela. Dicha protección será, por regla general, transitoria salvo que por las circunstancias particulares del caso se amerite que el amparo se provea con carácter definitivo.

2.2.1.2. De los derechos fundamentales invocados

In casu los accionantes predicen la vulneración a sus derechos fundamentales a la salud en conexidad con la vida, la seguridad social, el mínimo vital y el derecho al trabajo.

Al respecto, procede indicar que los derechos fundamentales amparados por la acción de tutela son aquellos que, por ser inherentes al ser humano, se hacen imprescindibles para su real existencia, o para que ésta se cumpla en

¹ Sentencia T-1309 de diciembre 12 de 2005

condiciones dignas y justas, tales como acontece con el derecho a la vida, o a la salud, bien en conexidad con aquella, o bien por aplicación directa y otros muchos determinados en la Constitución, en el bloque de constitucionalidad y la ley misma, y sólo en los casos concretos es posible decidir si el derecho invocado corresponde en realidad a un derecho constitucional fundamental o a otro de naturaleza diferente.

La Corte Constitucional en diferentes providencias, ha destacado la importancia del derecho a la vida, como el más trascendente y fundamental de todos los derechos y ha indicado que éste debe interpretarse en un sentido integral de "existencia digna" conforme con lo dispuesto en el artículo 1º Superior, que establece que la República se funda "en el respeto de la dignidad humana."

Ahora bien, cabe señalar que en los artículos 48 y 49 de la Constitución Política, se reconoce a la seguridad social como un servicio público de carácter obligatorio que se prestará bajo la dirección, coordinación y control del Estado, con sujeción a los principios de eficiencia, universalidad y solidaridad. En desarrollo de las mencionadas disposiciones constitucionales, se expidió la Ley 100 de 1993, en cuyo artículo 1º, se señala que el sistema de seguridad social integral tiene por objeto garantizar los derechos irrenunciables de la persona y la comunidad para obtener la calidad de vida acorde con la dignidad humana, mediante la protección de las contingencias que la afectan y en el artículo 2º ibidem, dispone que el servicio público esencial de seguridad social se prestará con sujeción a los principios de eficiencia, universalidad, solidaridad, integralidad, unidad y participación.

De otra parte, la Corte Constitucional ha indicado que el derecho al mínimo vital no se limita a la protección del ingreso mínimo, concebido desde un criterio cuantitativo, precisando que las necesidades personales y familiares deben ser valoradas por el juez en cada caso desde el punto de vista subjetivo, sin importar su monto, pronunciándose así: *"...cada individuo que ingresa al mercado laboral -independientemente del estrato que ocupe-, recibe una retribución económica que, en principio, constituye la base de los gastos de manutención que plausiblemente espera cubrir y de las carencias que aspira superar. De ahí, que la idea de un mínimo de condiciones decorosas de vida (v.gr. vestido, alimentación, educación, salud, recreación) no va ligada sólo con*

una valoración numérica de las necesidades biológicas mínimas por satisfacer para subsistir, sino con la apreciación material del valor de su trabajo, de las circunstancias propias de cada individuo, y del respeto por sus particulares condiciones de vida.”²

Finalmente, sobre el deber de protección especial del derecho al trabajo existen múltiples pronunciamientos de la Corte Constitucional que no pueden ser desconocidos por el Juez de tutela. Ha dicho la Alta Corporación al respecto:

“El trabajo, no solo como derecho fundamental sino también como obligación social, goza de una especial protección del Estado que supone, necesariamente, la garantía de su realización en condiciones dignas y justas (C.P. art. 25). Pero esta noción de dignidad y justicia no puede concebirse en forma abstracta y meramente axiológica, por cuanto su reconocimiento en el texto Constitucional la reviste, autónomamente, de eficacia jurídica.

Sin embargo, dada la amplitud e indeterminación de esta cláusula, lo cierto es que sus elementos conceptuales deberán ser concretados y puntualizados por el intérprete, siempre bajo la égida de un orden colectivo fundado en el respeto de la dignidad humana.

Pues bien, esta Corporación ya ha tenido oportunidad de precisar algunos de los aspectos integrantes del trabajo como derecho y obligación social en condiciones dignas y justas, y de ellos la Sala destaca los siguientes: (i) proporcionalidad entre la remuneración y la cantidad y calidad de trabajo, (ii) pago completo y oportuno de salarios, (iii) libertad de escoger sistema prestacional, específicamente en cuanto al régimen de cesantías, (iv) asignación de funciones e implementos de trabajo, (v) no reducción del salario, (vi) aplicación del principio según el cual, a trabajo igual, salario igual, (vii) ausencia de persecución laboral y, (viii) ofrecimiento de un ambiente adecuado para el desempeño de las tareas”.

2.3. Aplicación de los anteriores conceptos al sub examine

En el presente asunto se tiene que, los actores constitucionales interpusieron acción de tutela contra la Superintendencia Nacional de Salud, con el fin de obtener la protección de sus derechos fundamentales presuntamente

² Sentencia T 066 de 2010

vulnerados por dicha autoridad, al haber expedido la Resolución No. 12877 del 12 de noviembre de 2020, mediante la cual se revocó la autorización de funcionamiento a la EPS MEDIMAS, pues consideran que dicho acto administrativo trasgrede sus derechos fundamentales, aduciendo que el mismo no se fundó en las circunstancias reales y actuales de la EPS MEDIMAS, a más que no se les garantizó su participación en el trámite y asimismo, se generará una situación de desvinculación laboral generalizada, que será agravada por la pandemia del CORONAVIRUS.

Al adentrarse en el análisis del asunto planteado al interior de la acción constitucional y a los argumentos esgrimidos por la impugnante EPS MEDIMAS, se atisba que lo pretendido por la parte accionante es atacar la citada Resolución No. 12877 del 12 de noviembre de 2020, mediante la cual la Superintendencia Nacional de Salud revocó la autorización de funcionamiento de la EPS MEDIMAS en los departamentos de en los departamentos de Antioquia, Nariño, Valle del Cauca y Santander, decisión que habrá de decirse, corresponde a un acto administrativo de carácter particular, cuyo destinatario resulta ser estrictamente la EPS MEDIMAS.

Es así como de considerarse que la Resolución No. 12877 del 12 de noviembre de 2020, fue expedida con violación del ordenamiento jurídico o con violación a las normas superiores, la legitimada para cuestionar dicho acto resolutorio y para solicitar la suspensión de sus efectos sería la EPS MEDIMAS y no los aquí accionantes, quienes frente a dicha actuación ostentan la calidad de terceros.

Ahora bien, de pretender la EPS MEDIMAS que se invaliden los efectos del acto administrativo en cita, lo cierto es que cuenta con una herramienta judicial idónea para propender por la defensa de su interés particular y concreto, a través de solicitud de la nulidad del acto ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo, a fin de que se le restablezca su derecho conculcado, desconocido o menoscabado por la autoridad que lo produjo y es así como en el artículo 138 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo el legislador consagró la acción de nulidad y restablecimiento de derecho y, para tal efecto, determinó que: *"Toda persona que se crea lesionada en un derecho subjetivo amparado en una norma jurídica, podrá pedir que se declare la nulidad del acto administrativo particular, expreso o presunto, y se le restablezca el derecho; también podrá*

solicitar que se le repare el daño. La nulidad procederá por las mismas causales establecidas en el inciso segundo del artículo anterior...”

Como se observa, la ley prevé una herramienta idónea para cuestionar los actos administrativos como el que se analiza *in casu*, a través de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho, vía esta que es la adecuada para lograr la declaratoria de nulidad de un acto administrativo cuando éste ha sido expedido con violación del ordenamiento jurídico y para obtener la reparación de daño causado por dicho acto, razón por la cual, la existencia de tal herramienta judicial, torna improcedente la acción tutelar, en tanto aquella se erige como un mecanismo eficaz para salvaguardar sus derechos.

Así las cosas, la acción de tutela no resulta ser el mecanismo idóneo para resolver en torno a las inconformidades planteadas por los accionantes en relación con la legalidad de la Resolución Nro.12877 del 12 de noviembre de 2020 de la Superintendencia Nacional de Salud, por cuanto en primera medida, no son los llamados a zanjar dicha controversia, dado que el acto del que se duelen es de carácter particular y fue expedido exclusivamente frente a la EPS MEDIMAS, esto es, no son los directamente afectados con la supuesta vulneración al debido proceso de la EPS y como viene de anotarse, dicha entidad cuenta con una herramienta eficaz para lograr la protección de los derechos invocados, si se tiene en cuenta que lo pretendido es debatir la legalidad del acto administrativo mediante el cual se revocó su autorización de funcionamiento.

Asimismo, cabe acotar que en realidad respecto a dicho ente no se predica la existencia de ningún perjuicio irremediable, en tanto los efectos de los que se duelen tanto los actores, como la EPS en su escrito de coadyuvancia, recaen es en terceras personas, esto es, en usuarios y empleados de quienes se afirma, se verán desprovistos de las atenciones en salud que requieren y de un trabajo digno, respectivamente, empero, nada relacionado con la inminencia de una grave afectación que requiera de la intervención inmediata del juez constitucional en relación con la EPS en cita se señala.

Como si fuera poco lo anterior, es claro que la acción de nulidad y restablecimiento del derecho con que cuenta la EPS MEDIMAS puede ser acompañada de una solicitud de suspensión provisional, al tenor de lo

consagrado por el art. 231 de la Ley 1437 de 2011, el cual establece en el literal b de su Nral. 4 que las medidas cautelares serán procedentes cuando *“existan serios motivos para considerar que de no otorgarse la medida los efectos de la sentencia serían nugatorios”*, lo que de contera garantiza la posibilidad de que sean adoptadas medidas eficaces y expeditas para los fines pretendidos por dicha entidad, razones por las cuales un perjuicio irremediable carece de fundamentos fácticos y jurídicos.

De otro lado, en lo que respecta a la vulneración a los derechos fundamentales a la vida digna, al mínimo vital, al trabajo y a la seguridad social que predicen los accionantes, se otea en primer lugar que si bien afirman ser empleados de la EPS MEDIMAS, ninguna prueba del vínculo contractual o laboral con dicha EPS aportan al presente trámite, ente que a la larga sería la legitimada para resistir una pretensión en este sentido.

No obstante, si en gracia de discusión se admitiere que tienen el vínculo laboral que pregonan, lo cierto es que no existen elementos claros que permitan dilucidar la materialización del daño que se aduce, habida consideración que no existe certeza en relación con el desempleo al que se puedan ver sometidas las personas que tienen vínculo laboral con la EPS MEDIMAS, como tampoco la fecha en que ello pudiere acontecer, razón esta por la que no es dable tutelar con base en situaciones hipotéticas, dado que la tutela procede frente a vulneraciones ius fundamentales y amenazas de transgresión concretas, lo que no se avizora en el sub examine, máxime si se tiene en cuenta que el acto administrativo mediante el cual se dispone la revocatoria parcial de funcionamiento de la citada EPS es susceptible de los recursos de ley y de ser conocida por la jurisdicción contencioso administrativa, cuyas resultas pueden variar o modificar a decisión inicial, todo lo cual torna incierto el resultado del que se duelen los accionantes, siendo diáfano en todo caso que de producirse una desvinculación laboral con fundamento en un acto legal, no es el juez constitucional el llamado a desconocer los efectos del acto administrativo que goza de presunción de legalidad.

En conclusión, tal como acertadamente lo determinó el A quo, la acción de tutela deviene improcedente, en tanto no se avizora la vulneración de los derechos fundamentales de los accionantes en razón a la expedición de la

Resolución Nro. 012877 del 12 de noviembre de 2020, mediante el cual la Superintendencia de Salud revocó parcialmente la autorización de funcionamiento de la EPS MEDIMAS en los departamentos de Antioquia, Nariño, Santander y Valle del Cauca y en consecuencia, el fallo de primera instancia está llamado a ser CONFIRMADO íntegramente.

En mérito de lo expuesto, el **TRIBUNAL SUPERIOR DE ANTIOQUIA, SALA DE DECISIÓN CIVIL - FAMILIA**, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley,

FALLA

PRIMERO.- CONFIRMAR la sentencia de fecha, naturaleza y procedencia referenciada en la parte motiva de este proveído.

SEGUNDO.- NOTIFICAR a las partes esta sentencia, en la forma ordenada por el art. 30 del decreto 2591 de 1.991.

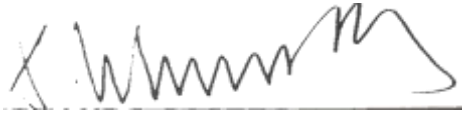
TERCERO.- REMITIR el expediente a la Corte Constitucional, para su eventual revisión de conformidad a lo reglado por el artículo 31 del Decreto 2591 de 1991 y para lo cual deberá tenerse en cuenta lo dispuesto por el Acuerdo PCSJA 20-11594 del 13 de julio de 2020.

NOTIFÍQUESE POR EL MEDIO MÁS EXPEDITO Y CÚMPLASE

Los Magistrados,



CLAUDIA BERMUDEZ CARVAJAL



OSCAR HERNANDO CASTRO RIVERA



DARIO IGNACIO ESTRADA SANÍN