

República de Colombia
RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL TOLIMA
Magistrado Ponente. Dr. CARLOS ARTURO MENDIETA RODRÍGUEZ

Ibagué, veinte (20) de agosto de dos mil veintiuno (2021).

Radicación: No. 73001-23-33-000-2021-00283-00
Acción: TUTELA
Accionante: ÁLVARO ANDRÉS SILVA MANRIQUE – MEINTEGRAL S.A.S
Accionada: SUPERINTENDENCIA NACIONAL DE SALUD, SECRETARÍA DE SALUD DEL DEPARTAMENTO DEL TOLIMA, MINISTERIO DE SALUD, SECRETARÍA DE SALUD DE IBAGUÉ, COMPARTA EPS EN LIQUIDACIÓN Y ADMINISTRADORA DE LOS RECURSOS DEL SISTEMA DE SEGURIDAD SOCIAL EN SALUD – ADRES
Asunto: Sentencia de primera instancia

I. ANTECEDENTES

1.1. El escrito de tutela¹

El señor ÁLVARO ANDRÉS SILVA MANRIQUE, obrando en de representante legal de MEINTEGRAL S.A.S, promovió acción de tutela en contra de la SUPERINTENDENCIA NACIONAL DE SALUD, SECRETARÍA DE SALUD DEL DEPARTAMENTO DEL TOLIMA, MINISTERIO DE SALUD, SECRETARÍA DE SALUD DE IBAGUÉ, COMPARTA EPS EN LIQUIDACIÓN Y ADMINISTRADORA DE LOS RECURSOS DEL SISTEMA DE SEGURIDAD SOCIAL EN SALUD – ADRES, al considerar vulnerados sus derechos constitucionales a la libertad de empresa, ejecución de su actividad comercial, derecho al equilibrio financiero de la entidad que representa, así como el derecho al trabajo de todos los colaboradores, en conexidad con el derecho a la salud y la seguridad social de toda la población de afiliados de COMPARTA EPS, en relación con los siguientes:

HECHOS

Como sustento fáctico, el accionante relacionó²:

*“1. Meintegral S.A.S IPS es una Institución Prestadora de Servicios de salud de mediana y alta complejidad con más de 10 años de experiencia en el sector, que cuenta con servicios de **HOSPITALIZACIÓN, UNIDAD DE CUIDADOS INTERMEDIOS E INTENSIVOS para ADULTOS, PEDIÁTRICOS Y NEONATALES**, en los*

¹ Ver documento No. 001 del expediente remitido por el Juzgado.

² Ver documento No. 001, folios 4 - 8 del expediente remitido por el Juzgado.

municipios de Ibagué (Tolima), Chaparral (Tolima), Líbano (Tolima), Zipaquirá (Cundinamarca), Manizales (Caldas), Duitama (Boyacá), ofertando diversas especialidades y subespecialidades al Departamento del Tolima, en especial a la población del **RÉGIMEN SUBSIDIADO**, convirtiéndose referente de atención en el Departamento.

2. Que pese a existir barreras de tipo social, geográfico y económico para la prestación de servicios de salud en municipios alejado de la urbe, Meintegral S.A.S ha mantenido todo su obrar en el pilar de la calidad y el completo cumplimiento a todos los requisitos para una prestación eficiente e ininterrumpida del servicio en los Municipios **de LIBANO Y CHAPARRAL (TOLIMA)**, en donde ha llevado **UNIDADES DE CUIDADO INTENSIVO –UCI, ADULTO, PEDIATRICA Y NEONATAL, ASI COMO ESPECIALIDADES Y SUBESPECIALIDADES**, en donde antes del inicio de nuestra prestación, existía una profunda carencia de dichos servicios, a una población que durante mucho tiempo no fue atendida ya fuera por el régimen al que pertenecían, por carencia de la especialidad en la región o por problemas administrativos de la EPS, entre otros.

3. Que Igualmente Meintegral S.A.S ha sido durante la pandemia por COVID-19 una IPS clave en la lucha por la vida y salud de los Tolimenses, Caldenses, Cundinamarquenses y Boyacenses , al ser muchas de sus agencias designadas por los gobiernos locales o departamentales como centros de atención **EXCLUSIVOS** para COVID-19, como es el caso de su agencia Ibagué – Sede Centro (Antigua Clínica Minerva), y su agencia Zipaquirá, en donde se han atendido un sinnúmero de pacientes positivos para COVID19 provenientes de todas las regiones del país.

4. Que entre COMPARTA EPS y MEINTEGRAL S.A.S, se ha celebrado acuerdo privado, con el fin de atender a sus afiliados en los departamentos del Tolima, Caldas, Cundinamarca y Boyacá, de acuerdo a lo siguiente:

NÚMERO DE CONTRATO	DURACIÓN	ESTADO ACTUAL DE LA CARTERA(FACTURADA PENDIENTE DE PAGO)	NUMERO DE CUENTAS PENDIENTES DE FACTURAR
27300101214RS02	01-01-2021 AL 31-12-2021	\$ 6.052.050.010	200 APROXIMADAMENTE

5. Que de conformidad con el contrato suscrito con COMPARTA EPS, la IPS la cual represento a contratado personal suficiente, especializado, tanto en lo asistencia como administrativo, teniendo entonces **QUINIENTOS VEINTICINCO (525) TRABAJADORES DE LA SALUD, CONTRATADOS DE FORMA DIRECTA, y TRESCIENTOS DIEZ (310) CONTRATISTAS DEL AREA DE LA SALUD (MEDICOS GENERALES Y MEDICOS ESPECIALISTAS)**, Considerados como Héroes de la patria, al poner su vida en riesgo en beneficio de otros.

6. Que esta IPS planeo arrendamientos, pagos de impuestos, gastos de operatividad, así mismo contrató personal asistencial, administrativo, proveedores para el desarrollo de la actividad contractual, teniendo como respaldo haber suscrito los contrato con COMPARTA EPS, e igualmente de acuerdo a su número de afiliados en cada una de las regiones.

7. Que la población afiliada a COMPARTA EPS, son aquella que recibe su atención en salud a través del **REGIMEN SUBSIDIADO**.

8. *COMPARTA EPS, conforme a la población que tiene afiliada a constituido una red de atención de las cual hacen parte muchas IPS en el Departamento, prestado servicios habilitados, partiendo de la buena fe contractual de que dichas obligaciones dinerarias serán canceladas de manera pronta, eficiente, y sin el menor de los tropiezos, pues con ellos cumplimos con nuestras obligaciones tributarias, laborales, y comerciales.*

9. *Los dineros con los cuales nos cancelan proviene de los giros autorizados por la EPS ante el ADRES, es decir los recursos que de manera mensual las Entidades Prestadoras de Salud (EPS) indican a la Administradora de los Recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud (en adelante ADRES) los pagos que programan para los diferentes prestadores que atienden su población, con el fin de que esta última gire los recursos, cancelando de esta forma las atenciones prestadas y permitiendo que las instituciones Prestadoras de Servicios de Salud (IPS) oxigenen sus finanzas y puedan continuar atendiendo a los usuarios.*

10. *Mediante la Resolución No. 202151000124996 del 26 de Julio de 2021 la SUPERINTENDENCIA NACIONAL DE SALUD ordenó la toma de posesión inmediata de los bienes, haberes y negocios y la intervención forzosa administrativa para liquidar la COOPERATIVA DE SALUD COMUNITARIA EMPRESA PROMOTORA DE SALUD SUBSIDIADA – COMPARTA EPS-S, identificada con NIT 804.002.105-0.*

11. *La anterior decisión ha puesto en crisis está IPS, así como muchas otras a nivel DEPARTAMENTAL Y NACIONAL, empleados, y el crecimiento económico de la ciudad, ya que corresponderá despedir empleados, dejar de contratar proveedores y reducir gastos, ya que en las noticias del orden nacional, se firma que los afiliados a COMPARTA se distribuirán a otras EPS, que no tienen contrato con nosotros.*

12. *Que dicha decisión también pone en riesgo la salud y vida de muchos pacientes, dado que en el caso de no poder continuar con la prestación de servicios de salud generaría una gran afectación a la capacidad instalada de la región en CAMAS DE UNIDAD DE CUIDADO INTERMEDIO - INTENSIVO y HOSPITALIZACIÓN de toda la población incluyendo la población neonatal y pediátrica de la Región, Debiendo decir igualmente que la decisión de la SUPERINTENDENCIA NACIONAL DE SALUD no solo obligaría a esta IPS al cierre de servicios, sino a muchas otras a nivel Departamental y Nacional, por lo que la capacidad de atención del Departamento quedaría Colapsada.*

*Y aún más teniendo en cuenta que el estado de salud de los pacientes no puede verse afectado, ni disminuido por problemas y trámites de índole administrativo de la EPS, ni de las IPS, por lo que, el principio de continuidad, mencionado en el numeral 3.21 del artículo 3° de la Ley 1438 del 2011, nos habla de que toda persona que haya ingresado al Sistema General de Seguridad Social en Salud tiene vocación de permanencia y **NO DEBE SER SEPARADO DEL MISMO CUANDO ESTE HAYA RECUPERADO SU ESTADO DE SALUD** de forma total mas no parcial, es decir que el servicio de salud en Colombia debe ser garantizado de modo **INTEGRAL Y SIN INTERRUPCIONES**.*

Este principio estrechamente relacionado a la INTEGRALIDAD que la misma Ley 1751 de 2015 señala en su artículo 8 de la siguiente manera:

*“Artículo 8: **la integralidad, los servicios y tecnologías de salud deberán ser suministradas de manera completa para prevenir paliar o curar la enfermedad**, con independencia del origen de la enfermedad o condición de salud, del sistema de provisión, cubrimiento o financiación definido por el legislador. No podrá*

fragmentarse la responsabilidad en la prestación de un servicio de salud específico en desmedro de la salud del usuario”

En este punto, con respecto al principio de continuidad, ha señalado la Corte Constitucional en su sentencia T-485 de 2008 lo siguiente:

*“2.3.3 Concretamente, el principio de continuidad, implica que **el servicio de salud debe prestarse de manera ininterrumpida, constante y permanente.** Tal postulado obedece que es deber del estado garantizar la prestación eficiente de este servicio, obligación que igualmente asumen los entes privados que se comprometan a garantizarlo y a prestarlo”*

*13. Que se pone en peligro de nuestras finanzas, y el flujo de caja, quedando entonces MEINTEGRAL S.A.S en **INCAPACIDAD DE PAGO INMINENTE**, así como muchas otras a nivel Departamental y Nacional tienen acreencias con COMPARTA EPS, como se discrimina a continuación:*

NÚMERO DE CONTRATO	ESTADO ACTUAL DE LA CARTERA(FACTURADA PENDIENTE DE PAGO)	NUMERO DE CUENTAS PENDIENTES DE FACTURAR
27300101214RS02	\$ 6.052.050.010	200 APROXIMADAMENTE

14. Los ejercicios de toma de posesión de bienes, haberes, y negocios y la intervención forzosa, no son los más éxitos ni diligentes, y pone en peligro nuestra estabilidad y permanencia en el sector, tal cual como sucedió con muchas IPS LIQUIDADAS a raíz de la liquidación de las EPS SALUDCOOP, CAFESALUD, COMFACOR, CRUZ BLANCA, EMDISALUD Y SALUD VIDA, sabemos que una vez la entidad sea liquidada la recuperación y pago de servicios de salud EFECTIVAMENTE PRESTADOS, recursos cruciales para continuar la operación de la IPS es muy engorroso, largo, y en ocasiones como ha sido el caso los recursos recuperados han sido pocos o incluso nulos.

15. Por esto es imperativo que se emita una medida en la que se suspendan los efectos de la Resolución No. 202151000124996 del 26 de julio de 2021 para evitar que se cause un perjuicio irremediable a la estructura de la salud del Tolima en este caso específico. Los efectos de dicha resolución generarían un vacío económico de la IPS que represento en una alta probabilidad podrá materializarse en el cierre total de varias de nuestras entidades de salud NIVEL III en la ciudad de Ibagué y el Departamento del Tolima.

*16. Como sabemos, la red de prestadores de servicios de salud es primordial en todo momento, pero más ahora que nos enfrentamos a una pandemia mundial que tiende a empeorar antes de mejorar, y aun teniendo en cuenta que cada vez se encuentra más cerca de nuestra región la **NUEVA VARIANTE DELTA DEL COVID-19 Y SUS MISTERIOSAS MUTACIONES Y VARIANTES, ASI COMO SU ALTO GRADO DE PROPAGACIÓN Y CONTAGIO**, siendo entonces el cierre de IPS o de servicios de IPS, o de camas de unidad de cuidado intermedio o intensivo un detonante en los servicios de salud de la Región.*

A lo anterior se suma, como dificultad el desabastecimiento a nivel Nacional de medicamentos esenciales para sedo analgesia y relajación, medicamentos críticos de atención en salud particularmente en UCI, así como dificultades con el suministro de elementos de protección para el personal de salud; los cuales, además de no encontrarse en el mercado, los que se encuentran tienen incrementos en sus precios de porcentajes descontrolados de hasta un 300% que hacen imposible la adquisición teniendo en cuenta las dificultades de flujo de recursos a la IPS.

17. *Que igualmente debemos mencionar que antes de la decisión tomada por la Superintendencia Nacional de Salud, el sistema de salud se encontraba pasando por una difícil crisis económica dada la falta de flujo de recursos por parte de las entidades pagadoras de salud (EPS Y ENTIDADES TERRITORIALES), lo que ha dificultado fuertemente la prestación y operación de los servicios de salud durante la emergencia sanitaria, siendo entonces la liquidación de COMPARTA EPS un detonante en la liquidez de las IPS, teniendo en cuenta que la EPS COMPARTA era de las pocas EPS que giraba recursos de forma mensual a las IPS.*

Nosotros somos un referente en el Tolima y específicamente en Ibagué donde hemos atendido y continuamos atendiendo gran cantidad de pacientes contagiados con COVID-19. Pero además somos entidades caracterizadas por brindar todos los servicios a la población más vulnerable, población de adultos mayores y del régimen subsidiado.

18. *A raíz de la medida implementada por la SUPERINTENDENCIA NACIONAL de Salud el 26 de julio de 2021 contra COMPARTA EPS, se produjo preocupación entre los funcionarios de nuestra IPS, especialistas y proveedores, lo cual aumenta debido al retaso de pagos descrito en el punto anterior, empieza a generar abandono de puestos y suspensión de suministro de proveedores de medicamentos e insumos imperativos para atender las patologías de nuestros pacientes y específicamente los casos COVID19 que van en aumento y en general un total pánico por parte de todos los interesados.”*

PRETENSIONES

La parte tutelante, solicitó³:

“PRIMERO- Se Conceda la MEDIDA PREVIA de acuerdo a lo citado en el numeral SEGUNDO de la presente acción tutelar.

SEGUNDO – Que se declare el amparo a los derechos fundamentales vulnerados por la SUPERINTENDENCIA DE SALUD Y PROTECCIÓN SOCIAL, como lo son los derechos constitucionales a la libertad de empresa, ejecución de su actividad comercial, derecho al EQUILIBRIO FINANCIERO de la entidad que yo represento, así como el DERECHO AL TRABAJO de todos nuestros colaboradores, en conexidad con el DERECHO A LA SALUD y a la SEGURIDAD SOCIAL de toda la población de afiliados de COMPARTA EPS.

TERCERO – Que se suspendan los efectos de la Resolución No. 202151000124996 del 26 de Julio de 2021, y en su lugar se emita una alternativa que no conlleve a la liquidación inmediata de COMPARTA EPS, sino que permita estar intervenida o controlada para que continúe con su actividad y cancele los montos adeudados a las IPS por la atención efectivamente prestada a sus afiliados, pero no ser objeto de liquidación hasta no se ponga al día con las obligaciones ya adquiridas.

CUARTO – Requerimos de manera urgente los pagos de giros correspondientes a los servicios efectivamente prestados a los afiliados de COMPARTA EPS y facturados dentro de la normatividad vigente.”

³ Ver documento No. 001, folio 9 del expediente remitido por el Juzgado.

1.2. Actuación procesal en primera instancia

Mediante auto admisorio fechado el 06 de agosto de 2021⁴ y de conformidad con lo previsto en los artículos 14 y 16 del Decreto 2591 de 1991, y en los numerales 1º y 5º del artículo 1º del Decreto 1382 de 2000, se solicitó a la SUPERINTENDENCIA NACIONAL DE SALUD, SECRETARIA DE SALUD DEL DEPARTAMENTO DEL TOLIMA, MINISTERIO DE SALUD, SECRETARIA DE SALUD DE IBAGUÉ, AGENTE LIQUIDADOR DE COMPARTA EPS y la ADMINISTRADORA DE LOS RECURSOS DEL SISTEMA GENERAL DE SEGURIDAD SOCIAL EN SALUD – ADRES, que dentro de los dos (2) días siguientes a la notificación del mencionado proveído rindieran informe respecto de la tutela entablada, de igual forma se resolvió de forma negativa la solicitud de medida provisional solicitada por el extremo accionante.

Integrado el contradictorio por pasiva, la Superintendencia Nacional de Salud y el Ministerio de Salud rindieron oportunamente el informe requerido, mientras que las demás entidades guardaron silencio.

II. INFORMES RENDIDOS

- **Superintendencia Nacional de Salud⁵**

La Asesora del Despacho del Superintendente Nacional de Salud, ROCÍO RAMOS HUERTAS, indicó:

“En este sentido, se advierte al Despacho que la parte accionante refiere una eventualidad como sustento de la acción de tutela, un hecho futuro e incierto, que se basa en una conjetura que supone a partir de la decisión administrativa, que no constituye perse, una vulneración actual, concreta y real a los derechos fundamentales solicitados en el amparo, máxime porque la decisión no se tomó sobre la IPS sino sobre la EPS y como se puede constatar, en cada región del país, operan múltiples EPS, IPS, proveedores.

Por tanto, no es cierto ni ha probado siquiera sumariamente la parte actora, que se afecte “la estructura de salud” de los municipios que menciona, sino antes bien, la medida de intervención preserva la confianza pública en el sistema y garantiza la continuidad en el aseguramiento y prestación del servicio público de salud como se expondrá.

(...)

Los afiliados siguen siendo atendidos por la EPS Comparta que será responsable del aseguramiento hasta el día anterior a la fecha en que se haga efectiva la asignación, y también será responsable de las obligaciones derivadas de la prestación de servicios en salud hasta esa fecha. Las EPS receptoras asumirán el aseguramiento y garantizarán el acceso a la prestación de servicios de salud de los afiliados, a partir del día en que se haga efectiva la asignación, (...) por lo cual ni en la actualidad, ni en el futuro se avizora riesgo o amenaza alguna a los derechos fundamentales a la salud

⁴ Ver documento No. 005 del expediente.

⁵ Ver documento No. 016, folios 4-47 del expediente.

y seguridad social de los afiliados de COMPARTA EPS, por lo que se trata entonces de una hipótesis de la parte actora que no puede tener efectos en este contexto.

(...)

Como se evidencia en las diferentes medidas implementadas en COMPARTA EPS-S la última decisión ordenada en el acto administrativo ahora tutelado impropia, no es intempestiva, ni desproporcionada, ni se constituye su adopción, en un actuar caprichoso de esta Superintendencia, debido a que se agotaron previamente todas las demás facultades del menú de competencias de mi representada, para que la entidad corrigiera sus falencias; sin que los responsables de la administración de la EPS, cumplieran como corresponden las obligaciones propias del objeto social en materia del aseguramiento y prestación de tan importante servicio público.

(...)

En otras palabras, es a la EPS sujeto de la medida, a quien le corresponde pronunciarse (Recurso de Reposición) contra la Resolución 202151000124996 del 26 de julio de 2021, puesto que la medida de intervención recae sobre la EPS como persona jurídica y no sobre sus afiliados, contratistas o demás personas, quienes carecen de legitimación.

(...)

Con ocasión de lo expresado por el accionante ÁLVARO ANDRÉS SILVA MANRIQUE en calidad de representante legal de MEINTEGRAL S.A.S, en el presente trámite de tutela, debemos enmarcar que la SUPERINTENDENCIA NACIONAL DE SALUD, no se encuentra vulnerando derechos fundamentales a la parte accionante de manera directa o indirecta, ni de las personas que supuestamente refiere -cuya representación no acredita- y muy por el contrario, el objetivo principal de la Resolución No. 202151000124996 del 26 de julio de 2021, expedida por la Entidad, es precisamente el de mantener salvaguardados los derechos a la vida y a la salud de los 1.500.000 afiliados a COMPARTA EPS-S.”

- **Ministerio de Salud y Protección Social⁶**

La apoderada judicial, EDIDTH PIEDAD RODRÍGUEZ ORDUZ adujo dentro del informe que allego al plenario lo siguiente:

“En relación con los hechos descritos en la tutela, debe señalarse que a este Ministerio no le consta nada de lo dicho por la parte accionante, el Ministerio de Salud y Protección Social no tiene dentro de sus funciones y competencias la prestación de servicios médicos ni la inspección, vigilancia y control del sistema de salud, sólo es el ente rector de las políticas del Sistema General de Protección Social en materia de salud, pensiones y riesgos profesionales, razón por la cual desconocemos los antecedentes que originaron los hechos narrados y por ende las consecuencias sufridas. De otra parte, debe considerarse que las otras Entidades accionadas y/o vinculadas, son entidades descentralizadas que gozan de autonomía administrativa y financiera y sobre las cuales el Ministerio de Salud y Protección Social no tiene injerencia alguna en sus decisiones ni actuaciones, tal y como se sustentará más adelante.”

(...)

“Así las cosas, no teniendo el Ministerio de Salud y Protección Social participación alguna en la relación de los hechos efectuada por los convocantes, y al no existir

⁶ Ver documento No. 018 del expediente.

imputación jurídica en virtud de la cual pueda asignarse algún tipo de responsabilidad, no existe legitimación en la causa por pasiva en cabeza de este ente ministerial. Recuérdese que tal y como se dijo en párrafos previos, no le corresponde al Ministerio de Salud y Protección Social garantizar la correcta y oportuna prestación de los servicios de salud a sus afiliados, pues ello no hace parte de sus competencias funcionales.

Es del caso precisar que si bien la COOPERATIVA DE SALUD COMUNITARIA EMPRESA PROMOTORA DE SALUD SUBSIDIARIA – COMPARTA EPS-S a la fecha se encuentra en un proceso de intervención forzosa por parte de la Superintendencia de Salud, ello no implica que esta entidad desconozca sus obligaciones frente a la parte accionante. Por lo tanto, la COOPERATIVA DE SALUD COMUNITARIA EMPRESA PROMOTORA DE SALUD SUBSIDIARIA – COMPARTA EPS-S, a través de su agente liquidador debe garantizar el pago de las obligaciones contractuales que a la fecha tiene con otros agentes del sistema, trabajadores, entre otros.”

(...)

“Es preciso indicar que esta cartera ministerial no ha vulnerado ni amenaza vulnerar los derechos fundamentales objeto de la presente acción de tutela por cuanto en ejercicio de sus competencias, es la institución encargada de dirigir, coordinar, ejecutar y evaluar la política pública en materia de salud, salud pública, y promoción social en salud, lo cual se desarrolla a través de la institucionalidad que comprende el sector administrativo, lo anterior, dado que en el marco de sus competencias legales da línea de política en materia de salud en Colombia, pero no es el encargado de pagar las obligaciones contractuales adquiridas por la COOPERATIVA DE SALUD COMUNITARIA EMPRESA PROMOTORA DE SALUD SUBSIDIARIA – COMPARTA EPS-S.”

Como petición final, el Ministerio de Salud y Protección Social solicita que se le exonere de toda responsabilidad que se le pueda llegar a endilgar dentro de la presente acción de tutela, *“toda vez que como se dejó demostrado no se ha configurado vulneración o violación alguna de los derechos invocados por parte de esta Cartera Ministerial, máxime cuando claramente no es la Institución encargada de garantizar la prestación de los servicios de salud de los afiliados.”*

CONSIDERACIONES DE LA SALA

1. Precisiones preliminares

a. Competencia

Es competente este Tribunal para conocer de la presente acción de tutela promovida contra la SUPERINTENDENCIA NACIONAL DE SALUD, SECRETARÍA DE SALUD DEL DEPARTAMENTO DEL TOLIMA, MINISTERIO DE SALUD, SECRETARÍA DE SALUD DE IBAGUÉ, COMPARTA EPS EN LIQUIDACIÓN Y ADMINISTRADORA DE LOS RECURSOS DEL SISTEMA DE SEGURIDAD SOCIAL EN SALUD – ADRES, teniendo en cuenta que la jurisprudencia constitucional ha indicado que las únicas normas que determinan la competencia en materia de tutela, son el artículo 86 de la Constitución que señala que ésta se puede interponer *ante cualquier juez*, y el artículo 37 de Decreto 2591 de 1991, que

establece la competencia territorial y la correspondiente a las acciones de tutela que se dirijan contra los medios de comunicación, la cual es asignada a los jueces del circuito.

En este sentido, al artículo 37 del Decreto 2591 de 1991, dispone:

*“Art. 37. – Primera instancia. Son competentes para conocer de la acción de tutela, **a prevención**, los jueces o tribunales con jurisdicción en el lugar donde ocurriere la violación o la amenaza que motivaren la presentación de la solicitud...” (Negrilla fuera de texto original.)*

En armonía con el anterior precepto, el artículo 1º del Decreto No. 333 de 2021, "Por el cual se modifican los artículos 2.2.3.1.2.1, 2.2.3.1.2.4 y 2.2.3.1.2.5 del Decreto 1069 de 2015, Único Reglamentario del sector Justicia y del Derecho, referente a las reglas de reparto de la acción de tutela", literalmente señala:

*“3. Las acciones de tutela dirigidas contra las actuaciones del Contralor General de la Republica, del Procurador General de la Nación, del Fiscal General de la Nación, del Registrador Nacional del Estado Civil, del Defensor del Pueblo, del Auditor General de la Republica, del Contador General de la Nación, del Consejo Nacional Electoral, así como, **las decisiones tomadas por la Superintendencia Nacional de Salud relacionadas con medidas cautelares y de toma de posesión e intervención forzosa administrativa para administrar o liquidar, de cesación provisional, o de revocatoria total o parcial de habilitación o autorización de funcionamiento, con fundamento en los artículos 124 y 125 de la Ley 1438 de 2011, serán repartidas, a los Tribunales Superiores de Distrito Judicial o a los Tribunales Administrativos. (...)**” (Subrayas fuera de texto).*

En este orden de ideas, este Tribunal es competente para conocer la presente acción de tutela conforme a las reglas de reparto contempladas anteriormente.

b. Marco Jurídico de las Acciones de Tutela

El artículo 86 de la Constitución política expresa que toda persona tendrá acción de tutela para reclamar ante los jueces en todo momento y lugar mediante un procedimiento breve y sumario, por sí misma o quien actúe en su nombre la protección inmediata de sus derechos constitucionales fundamentales cuando quiera que estos resulten vulnerados o amenazados por cualquier autoridad pública.

El inciso tercero de la anterior disposición igualmente dice que esta acción solo procederá cuando el afectado no disponga de otros medios de defensa judicial, salvo que aquella se autorice como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable.

El artículo 8 del Decreto 2591 de 1991 prescribe que la tutela procede como mecanismo transitorio aun cuando el afectado disponga de otro medio judicial para evitar un perjuicio irremediable, esto es, cuando el daño no sea irreparable jurídicamente, o cuando al interpretarse en el sentido de que los efectos del acto durante su ejecución sean físicamente irreparables.

2. Análisis Sustancial

Corresponde a esta Corporación determinar si la presente acción es la adecuada para determinar si presuntamente la SUPERINTENDENCIA NACIONAL DE SALUD, SECRETARÍA DE SALUD DEL DEPARTAMENTO DEL TOLIMA, MINISTERIO DE SALUD, SECRETARÍA DE SALUD DE IBAGUÉ, COMPARTA EPS EN LIQUIDACIÓN y la ADMINISTRADORA DE LOS RECURSOS DEL SISTEMA DE SEGURIDAD SOCIAL EN SALUD – ADRES, están vulnerando los derechos constitucionales de la entidad MEINTEGRAL S.A.S., a la libertad de empresa, ejecución de su actividad comercial, derecho al equilibrio financiero, así como el derecho al trabajo de todos los colaboradores, en conexidad con el derecho a la salud y a la seguridad social de toda la población de afiliados de COMPARTA EPS.

En este orden de ideas, advierte la Sala que dentro del expediente se observan las siguientes:

a. Pruebas allegadas al plenario:

- Certificado No. ME-RH-TH-BG-CER-0001-2021, del 30 de julio de 2021, expedido por MEINTEGRAL S.A.S, en donde se especifica el número de empleados con que cuenta la empresa. (Documento No. 001, fol. 14 del expediente remitido por el Juzgado).
- Certificado No. ME-RH-TH-BG-CER-0001-2021, del 30 de julio de 2021, expedido por MEINTEGRAL S.A.S, donde se especifica el número de contratistas con los que cuenta la entidad. (Documento No. 001, fol. 15 del expediente remitido por el Juzgado).
- Contrato No. 27300101214RS02 suscrito entre COMPARTA EPS Y MEINTEGRAL S.A.S el día 26 de mayo de 2021. (Documento No. 001, fol. 16-37 del expediente remitido por el Juzgado).
- Resolución No. 202151000124996 de 2021 expedida por la Superintendencia nacional de salud, por medio de la cual se ordena la toma de posesión inmediata de los bienes, haberes y negocios y la intervención forzosa administrativa para liquidar COMPARTA EPS. (Documento No. 001, fol. 38-44 del expediente remitido por el Juzgado).
- El Certificado de existencia y representación legal de Meintegrал S.A.S. (Documento No. 001, fol. 45-60 del expediente remitido por el Juzgado).

b. De la procedibilidad de la acción de tutela

Con miras a resolver lo pertinente, observa la Sala que el numeral 1° del artículo 6° del Decreto 2591 de 1991, dispone:

“ART. 6°.-Causales de improcedencia de la tutela. La acción de tutela no

procederá:

1. *Cuando existan otros recursos o medios de defensa judiciales, salvo que aquella se utilice 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 encuentre el solicitante”.*

De acuerdo a la norma en cita, no cabe duda que una característica esencial de la acción de tutela es la **subsidiariedad**, por cuanto sólo resulta procedente instaurar la demanda de tutela en subsidio o a falta de instrumentos constitucionales o legales diferentes, susceptibles de ser alegados ante los jueces, es decir, cuando el afectado no disponga de otro medio judicial para su defensa.

Aunado a lo anterior, el requisito de subsidiariedad no sólo se limita a los recursos o acciones judiciales, cobijando en consecuencia, a los procedimientos administrativos, los cuales se hallan por expresa disposición legal, atribuidos en cabeza de las autoridades del Estado, quienes son las llamadas en primera instancia a suministrar la protección requerida por los solicitantes. Así lo ha establecido la Corte Constitucional en sentencia T- 580 de 2006, M.P Dr. Manuel José Cepeda Espinosa, en los siguientes términos:

"De allí que quien alega la vulneración de sus derechos fundamentales deba haber agotado los medios de defensa disponibles por la legislación para el efecto.⁷ Exigencia que se funda en el principio de subsidiariedad de la tutela descrito, que pretende asegurar que una acción tan expedita no sea considerada en sí misma una instancia más en el trámite jurisdiccional, ni un mecanismo de defensa que reemplace aquellos diseñados por el legislador,⁸ y menos aún, un camino excepcional para solucionar errores u omisiones de las partes⁹ en los procesos judiciales.¹⁰

*Bajo estos supuestos, la tutela no puede ser percibida como un medio para desplazar otros mecanismos jurídicos de protección o para usurpar competencias ordinarias,¹¹ sino que resulta ser una acción que puede “fungir como recurso orientado a suplir los vacíos de defensa que en determinadas circunstancias presenta el orden jurídico en materia de protección de derechos fundamentales”.¹² **El juez de tutela, en consecuencia, no entra a reemplazar a la autoridad competente para resolver aquello que le autoriza la ley¹³, especialmente si los mecanismos no han sido utilizados ni ejercidos por las partes, conforme a las atribuciones y competencias legales. Por lo que, en conclusión, ante otro medio de defensa idóneo y efectivo, la acción de tutela resulta improcedente...***

En otra oportunidad, la misma Alta Corporación señaló lo siguiente¹⁴:

⁷ Corte Constitucional. Ver Sentencias T-441 de 2003 M.P. Eduardo Montealegre Lynett; T-742 de 2002. M.P. Clara Inés Vargas y T-606 de 2004 M.P. Rodrigo Uprimny Yepes, entre otras.

⁸ Corte Constitucional. Sentencia SU-622 de 2001 M.P. Jaime Araujo Rentería.

⁹ Corte Constitucional. Sentencias C-543 de 1992 M.P. José Gregorio Hernández; T-567 de 1998 M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz; T-511 de 2001 M.P. Eduardo Montealegre Lynett; SU-622 de 2001 M.P. Jaime Araujo Rentería y T-108 de 2003 M.P. Álvaro Tafur Galvis, entre otras.

¹⁰ Corte Constitucional. Sentencia T-200 de 2004 M.P. Clara Inés Vargas.

¹¹ Corte Constitucional. Sentencia C-543 de 1992.M.P. José Gregorio Hernández Galindo.

¹² Corte Constitucional. Sentencia T-972 de 2005. M.P. M.P. Jaime Córdoba Triviño.

¹³ Corte Constitucional. Sentencia T-038 de 1997. M.P. Hernando Herrera Vergara.

¹⁴ Corte Constitucional, sentencia T-480 del 13 de junio de 2011. C.P Dr. Luis Ernesto Vargas Silva.

*“La jurisprudencia constitucional ha sido reiterativa en señalar que, en virtud del principio de subsidiariedad de la tutela, **los conflictos jurídicos relacionados con los derechos fundamentales deben ser en principio resueltos por las vías ordinarias -jurisdiccionales y administrativas-** y sólo ante la ausencia de dichas vías o cuando las mismas no resultan idóneas para evitar la ocurrencia de un perjuicio irremediable, resulta admisible acudir a la acción de amparo constitucional.*

*En efecto, el carácter subsidiario de la acción de tutela impone al interesado la obligación de desplegar todo su actuar dirigido a poner en marcha los medios ordinarios de defensa ofrecidos dentro del ordenamiento jurídico para la protección de sus derechos fundamentales. Tal imperativo constitucional pone de relieve que **para acudir a la acción de tutela el peticionario debe haber actuado con diligencia en los procesos y procedimientos ordinarios, pero también que la falta injustificada de agotamiento de los recursos legales deviene en la improcedencia del mecanismo de amparo establecido en el artículo 86 superior...**”.* (Negrilla fuera de texto original).

No obstante, la Corte Constitucional en sentencia T- 097 de 2018¹⁵, señaló que de la redacción del artículo 86 de la Constitución Política se desprende, como requisito lógico-jurídico de procedencia de la acción de tutela, el deber de acreditar la existencia de una acción u omisión de una autoridad pública que vulnere o amenace los derechos fundamentales cuya protección se solicita. Es decir, **de manera previa** a la comprobación de los requisitos de procedencia de la acción, relativos a legitimación en la causa, inmediatez y subsidiariedad, el juez constitucional **debe verificar si, en el caso concreto, existe una conducta activa u omisiva de la autoridad estatal demandada**, que pueda generar un efecto de amenaza o vulneración de los derechos fundamentales cuya protección se solicita¹⁶.

Bajo este panorama, la Sala detendrá su análisis en establecer si está demostrada una acción, omisión o extralimitación por parte de las entidades accionadas, que amerite la protección constitucional invocada.

c. Caso concreto

De entrada, en consonancia con las pruebas aportadas al plenario, el Tribunal no encuentra demostrada ninguna conducta que diera lugar a una acción, omisión o extralimitación en el ejercicio de las funciones que pueda ser imputable a la SUPERINTENDENCIA NACIONAL DE SALUD, SECRETARÍA DE SALUD DEL DEPARTAMENTO DEL TOLIMA, MINISTERIO DE SALUD, SECRETARÍA DE SALUD DE IBAGUÉ, COMPARTA EPS EN LIQUIDACIÓN Y ADMINISTRADORA DE LOS RECURSOS DEL SISTEMA DE SEGURIDAD SOCIAL EN SALUD – ADRES, causante de la vulneración de los derechos constitucionales invocados por el señor ÁLVARO ANDRÉS SILVA MANRIQUE en calidad de representante legal de MEINTEGRAL S.A.S.

¹⁵ M. P. Dr. Carlos Bernal Pulido.

¹⁶ Para la Asamblea Nacional Constituyente, el juez de tutela debía tener competencia para ordenar, a la entidad que hallara responsable de la vulneración o amenaza de los derechos fundamentales, la suspensión de las acciones perturbadoras o de realizar las actuaciones omitidas que dieran lugar a tales consecuencias (Antecedentes del Artículo 86 Constitución Política de Colombia, p., 18). Suponía, por tanto, la existencia de una actuación u omisión que diera lugar al desconocimiento de las garantías fundamentales de las personas.

En relación con la presunta violación a los derechos constitucionales a la libertad de empresa, ejecución de su actividad comercial y derecho al equilibrio financiero, aprecia la Sala que estos derechos invocados por el actor no son derechos fundamentales, advirtiéndose que la acción de tutela es aplicable a situaciones en las que se encuentran vulnerados derechos fundamentales.

Frente a los demás derechos invocados como lo son el derecho al trabajo de todos los colaboradores de la entidad, en conexidad con el derecho a la salud y a la seguridad social de toda la población de afiliados de COMPARTA EPS, se debe tener en cuenta que la entidad accionante no puede presentar acción de tutela con respecto a los derechos fundamentales ajenos sin tener en cuenta el artículo 10 del Decreto 2591 de 1991, el cual establece lo siguiente:

“ARTICULO 10. LEGITIMIDAD E INTERES. *La acción de tutela podrá ser ejercida, en todo momento y lugar, por cualquiera persona vulnerada o amenazada en uno de sus derechos fundamentales, quien actuará por sí misma o a través de representante. Los poderes se presumirán auténticos.*

También se pueden agenciar derechos ajenos cuando el titular de los mismos no esté en condiciones de promover su propia defensa. Cuando tal circunstancia ocurra, deberá manifestarse en la solicitud.

También podrá ejercerla el Defensor del Pueblo y los personeros municipales.”

De acuerdo con lo anterior, el actor puede promover acción de tutela para proteger derechos fundamentales ajenos cuando los titulares de los mismos no estén en condiciones de promover su propia defensa, el cual no se presenta en este caso.

De otro lado, se deberá indicar que la tutela no es procedente para requerir el pago de giros correspondientes a los servicios prestados a los afiliados de COMPARTA EPS ni ejecutar la suspensión de los efectos de la Resolución No. 202151000124996 del 26 de julio de 2021, *“para que se emita una alternativa que no conlleve a la liquidación inmediata de COMPARTA EPS, y se permita estar intervenida o controlada para que continúe con su actividad y cancele los montos adeudados a las IPS por la atención efectivamente prestada a sus afiliados, pero no ser objeto de liquidación hasta no se ponga al día con las obligaciones ya adquiridas”¹⁷*, en la medida que es un proceso totalmente diferente, por lo que el procedimiento anterior no se puede adelantar por medio de la acción invocada ya que esta solamente procede frente a la protección de los derechos constitucionales fundamentales de conformidad con el artículo 86 de la Constitución Política de Colombia y el artículo 2 del Decreto 2591 de 1991.

Igualmente, de los informes brindados por cada una de las partes accionadas en esta instancia, quedó acreditado que no existe vulneración alguna a los derechos constitucionales invocados ya que el actor solicita el amparo de derechos no fundamentales y la suspensión de los efectos de la resolución citada con anterioridad, se debe tener en cuenta que la acción de tutela no es procedente para este tipo de procesos requeridos por el accionante.

¹⁷ Ver documento 001, folio 9 del expediente remitido por el Juzgado.

Por todo lo expuesto, se deberá reiterar que la tutela no es el medio idóneo para solicitar el pago de giros correspondientes a los servicios prestados a los afiliados de COMPARTA EPS ni ejecutar la suspensión de los efectos de la Resolución No. 202151000124996 del 26 de julio de 2021, como quiera que existen otros mecanismos de defensa judicial; pues el amparo constitucional es por naturaleza residual y subsidiario, resultando evidente para esta Sala, que es menester respetar el conducto regular de las competencias, acciones, procedimientos, instancias y recursos jurisdiccionales, a efecto de conservar la estructura funcional de la rama judicial; evitando de esta forma, la indebida intromisión del juez de tutela en las competencias asignadas por el legislador a los jueces naturales; por consiguiente, no le es dable a esta colegiatura acceder a las pretensiones tutelares; esto debido, a la imposibilidad jurídica de atacar mandatos administrativos a través de la presente acción residual, más aun cuando se viene adelantando un proceso liquidatorio en contra de COMPARTA EPS.

En ese orden de ideas, la citada improcedencia de la tutela deprecada, radica en que el accionante pretende mediante la presente acción, suplir un procedimiento ante las entidades accionadas; hecho que desde cualquier perspectiva es jurídicamente inviable, ya que existen mecanismos judiciales ordinarios que son incompatibles con la acción tutelar, la cual, por su naturaleza residual y subsidiaria, impide que el juzgador pueda anticiparse a definiciones propias de otras autoridades. En ese sentido, al juez de tutela le asiste el deber de respetar el conducto regular de las competencias, acciones, procedimientos, instancias y recursos legales, con el objeto de conservar en todo momento la estructura funcional de la rama judicial; esto es, que el tutelante cuenta con el mecanismo idóneo.

Al respecto, la Honorable Corte Constitucional en Sentencia T-108/03, con ponencia del Magistrado ALVARO TAFUR GALVIS precisó:

“Es criterio reiterado de esta Corporación, que, en materia de amparo judicial de los derechos fundamentales, la acción de tutela es el último mecanismo judicial para la defensa de esos derechos, al que puede acudir el afectado por su violación o amenaza sólo después de ejercer infructuosamente todos los medios de defensa judicial ordinarios, o ante la inexistencia de los mismos.”

Ahora bien, es claro que el señor SILVA MARIQUE no ha invocado motivo relevante que justifique el amparo por vía constitucional. Pues para poder apartarse de los medios ordinarios y acudir a la presente en forma transitoria es necesario demostrar la existencia de un perjuicio irremediable, con las características que la jurisprudencia constitucional¹⁸ ha señalado como presupuestos para que se pueda calificar como tal; esto es, inminencia del perjuicio, urgencia de las medidas que debe adoptar el juez para evitar la materialización del daño y gravedad de la vulneración e impostergabilidad de las medidas de restablecimiento, siendo obligación para el accionante que invoque y demuestre la existencia de dicho perjuicio, señalándose con lo anterior que del caudal probatorio allegado el expediente no se demuestra esta situación por el contrario lo que se vislumbra es

¹⁸ Sentencia T-1316 de 2001

que se está solicitando el amparo de derechos constitucionales no fundamentales y derechos fundamentales ajenos, sin comprobarse perjuicio irremediable a la fecha.

Dentro de este contexto, la máxima autoridad en materia constitucional, mediante sentencia T-554 de 1998, ha precisado las características que debe reunir el perjuicio irremediable:¹⁹

“...perjuicio irremediable es aquel que resulta del riesgo de lesión al que una acción u omisión de las autoridades públicas o de los particulares somete a un derecho fundamental que, de no resultar protegido por la vía judicial en forma inmediata, perdería todo el valor subjetivo que representa para su titular y su valor objetivo como fundamento axiológico del ordenamiento jurídico. Dicho de otro modo, el perjuicio irremediable es el daño causado a un bien jurídico como consecuencia de acciones u omisiones manifiestamente ilegítimas y contrarias a derecho que, una vez producido, es irreversible y, por lo tanto no puede ser retornado a su estado anterior. De otro lado, la Corte ha considerado que la acción de tutela es procedente para evitar un perjuicio irremediable cuando concurren los siguientes requisitos:

“(1) el perjuicio es inminente, es decir que se producirá indefectiblemente sino opera la protección judicial transitoria; (2) las medidas que se requieran para conjurar el perjuicio deben ser urgentes; (3) el daño o menoscabo debe ser grave, esto es, que una vez que aquel que se haya producido es imposible retomar la situación a su estado anterior; y, (4) la urgencia y la gravedad determinan que la acción de tutela sea impostergable.”

De conformidad con lo anterior, resulta evidente que no se avizora un perjuicio irremediable que justifique legalmente la procedencia del presente libelo de amparo en el caso bajo estudio, en la medida que el accionante no demostró dicha circunstancia.

Por lo tanto, el análisis precedente pone de manifiesto que en ningún momento se vulneraron los derechos reclamados, ya que no existe prueba alguna en el expediente que demuestre esta circunstancia, pues lo que es claro para esta Sala, es que la entidad COMPARTA E.P.S se encuentra en liquidación y el representante legal de MEINTEGRAL S.A.S no puede pretender que se le realice el pago de los giros adeudados por COMPARTA E.P.S, ni la suspensión de los efectos de la resolución No. 202151000124996 del 26 de Julio de 2021 invocando la presente acción de tutela.

Con todo, esta Corporación encuentra que en este caso, la inconformidad del extremo actor, se enmarca en una controversia de tipo totalmente diferente al que le atañe a la acción de tutela, motivo por el cual la Sala advierte que existe otro medio de defensa, y no por vía de tutela puesto que no es el mecanismo apropiado para satisfacer las pretensiones demandatorias, aunado al hecho que no se vislumbra perjuicio irremediable que amerite la transitoriedad de la presente acción; razón por la cual la Sala declarará improcedente el amparo solicitado por el señor ÁLVARO ANDRÉS SILVA MANRIQUE, en consecuencia, se profiere la siguiente...

¹⁹ M.P. Dr. FABIO MORÓN DÍAZ.

DECISIÓN

En mérito de lo expuesto, el Tribunal Administrativo del Tolima, Sala de Decisión, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley,

RESUELVE

Primero. **DECLARAR** improcedente la tutela impetrada por ÁLVARO ANDRÉS SILVA MANRIQUE contra la SUPERINTENDENCIA NACIONAL DE SALUD, SECRETARÍA DE SALUD DEL DEPARTAMENTO DEL TOLIMA, MINISTERIO DE SALUD, SECRETARÍA DE SALUD DE IBAGUÉ, COMPARTA EPS EN LIQUIDACIÓN Y ADMINISTRADORA DE LOS RECURSOS DEL SISTEMA DE SEGURIDAD SOCIAL EN SALUD – ADRES, de conformidad con lo expuesto en la parte motiva de la presente providencia.

Segundo: **NOTIFÍQUESE** esta decisión a las partes por el medio más expedito y eficaz, en los términos indicados en el artículo 30 del Decreto 2591 de 1991.

Tercero: De no ser impugnada esta decisión, envíese el expediente a la Corte Constitucional para su eventual revisión.

Esta providencia fue estudiada y aprobada en la Sala del día de hoy.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE



JOSE ANDRES ROJAS VILLA
Magistrado



JOSÉ ALETH RUÍZ CASTRO
Magistrado

CARLOS ARTURO MENDIETA RODRÍGUEZ
Magistrado

Firmado Por:

Carlos Arturo Arturo Mendieta Rodriguez Rodriguez
Magistrado

Oral 4

Tribunal Administrativo De Ibague - Tolima

Este documento fue generado con firma electrónica y cuenta con plena validez jurídica, conforme a lo dispuesto en la Ley 527/99 y el decreto reglamentario 2364/12

Código de verificación: **63e3dbf1c83051ec2dfe51fa087afd485a247c25747f2bee554d5755f732bdea**

Documento generado en 20/08/2021 10:24:09 AM