



REPÚBLICA DE COLOMBIA  
RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO  
TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL CAUCA

Popayán, quince (15) de julio de dos mil veinte (2020)

Magistrado Ponente: David Fernando Ramírez Fajardo

EXPEDIENTE: **19001-33-33-004-2020-00053-01 (ACUMULADA)**  
ACCIÓN: **TUTELA-SEGUNDA INSTANCIA**  
ACTOR: **JUAN FERNANDO SIERRA URREGO Y OTROS**  
DEMANDADO: **SUPERINTENDENCIA NACIONAL DE SALUD Y OTROS**

## SENTENCIA

### I.- OBJETO A DECIDIR.

Decide la Sala la impugnación interpuesta por la señora Edith Rocío Benítez Sánchez, contra la Sentencia No. 099 01 de junio de 2020, proferida por el Juzgado Sexto Administrativo de Popayán, que declaró la improcedencia de la acción.

### II.- ANTECEDENTES.

#### 2.1.- La demanda.

Los señores Juan Fernando Sierra Ortega, Martha Suleny Mora Torres, Cira Hermina Chacón Bolaños, Ana Lidia Mera Pencua, Milena Isabel Fulí Camayo, Paola Andrea Maca, Leidy Vanesa Arana Urrutia, Luis Vicente Izquierdo Villota, Edilson Machabajoy López, Yurley Yela Collazos, Yamileth Sánchez Cortés, Susan Adriana Medina López, Leidy Johana Ordóñez Alegría, Héctor Hermes Ruiz, Juan Sebastián Viteri Rosero, Mayerlin Solano Larrahondo, Gladis María Basante, Mónica Esperanza Narváez, Ilder Enrique Elvira, Sandra Milena Valencia Cardona, Ana Ruby Muñoz Carvajal, Aura Milena Muñoz Oviedo, Andrés Fernando Erazo Domínguez, Edith Rocío Benítez Sánchez, Yeny Yaneth Gonzáles Díaz, Jazmín del Socorro Pinzón, Zulma Liliana Rivera, José Eduardo Martínez, Sandra del Carmen Santacruz, Mary Luz Agudelo María Consuelo Cuellar, Yarlin Eliana Cabrera, Betty Aguilar Alegría, Blanca Nelly López Carvajal y Leydi Johana Tintinago, instauraron acción de tutela en contra de la Superintendencia Nacional de Salud, el Ministerio de Trabajo y Protección Social, MEDIMÁS E.P.S. y CORPORACIÓN MI I.P.S., por la presunta vulneración a sus derechos fundamentales al mínimo vital, trabajo y seguridad social.

Relataron, en síntesis, que se encuentran **vinculados laboralmente con la CORPORACIÓN MI IPS** desde tiempo atrás, desempeñando diferentes cargos, tales como odontólogos, auxiliares, enfermeros, entre otros. Que dicha empresa

EXPEDIENTE: 19001-33-33-004-2020-00053-01 (ACUMULADA)  
ACCIÓN: TUTELA SEGUNDA INSTANCIA  
ACTOR: JUAN FERNANDO SIERRA URREGO Y OTROS  
DEMANDADO: SUPERINTENDENCIA NACIONAL DE SALUD Y OTROS

presta los servicios de atención básica en salud, para los afiliados de la E.P.S. MEDIMAS.

Que, mediante Resolución No. 1146 de 03 de marzo de 2020, la Superintendencia Delegada para la Supervisión, de la Superintendencia Nacional de Salud, ordenó el inicio de una actuación administrativa de revocatoria parcial de la autorización de funcionamiento a MEDIMÁS E.P.S., por presuntamente baja en calidad, oportunidad, accesibilidad, seguridad, pertinencia en el aseguramiento en salud en el departamento, por el incremento de PQRD registradas.

Que por Resolución No. 2379 de 15 de mayo de 2020, el ente de control ratificó la revocatoria parcial de la autorización de funcionamiento de la E.P.S. en los departamentos de Atlántico, Arauca, Bolívar, Cauca, Cundinamarca, Guainía, La Guajira y Magdalena.

Que al ser MEDIMÁS E.P.S, el único contratista de la CORPORACIÓN MI IPS, la revocatoria de la autorización de funcionamiento, traerá como consecuencia la terminación de su vínculo laboral.

Por su parte, Susan Adriana Medina López, Juan Sebastián Viteri Rosero, Héctor Hermes Ruíz Mejía y Milena Isabel Fulí Camayo, manifiestan ser trabajadores directos de MEDIMÁS E.P.S.

Arguyen que la ‘masacre laboral’ que se propicia como consecuencia de la decisión de la Superintendencia de Salud, constituye un grave e injustificado perjuicio, que merece protección constitucional.

Solicitan se amparen sus derechos fundamentales y se disponga de la suspensión o inaplicación de la Resolución No. 2379 de 15 de mayo de 2020, expedida por la Superintendencia Nacional de Salud.

## **2.2.- Informe entidades accionadas**

### **2.2.1. MEDIMÁS E.P.S. S.A.S.<sup>1</sup>**

Como manifestación inicial, coadyuva la solicitud de los accionantes, hasta cuando la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo se pronuncie respecto de la Resolución 2379 de 15 de mayo de 2020, o hasta cuando se supere la crisis derivada la emergencia sanitaria, pues con dicha decisión se interrumpe de manera inmediata las actividades de aseguramiento en los departamentos de Atlántico, Arauca, Bolívar, Cauca, Cundinamarca, Guainía, La Guajira y Magdalena.

Arguye que la presente acción resulta procedente en virtud de la afectación a los derechos fundamentales de los afiliados a MEDIMÁS E.P.S. y demás operadores afectados por la decisión. Razón por la cual, se torna necesaria la adopción de medidas excepcionales con carácter provisional para evitar la consumación de un perjuicio irremediable, máxime cuando estamos frente a la declaratoria de un estado de emergencia económica, social y ecológica.

---

<sup>1</sup> Folio 271-284, 289-291.

EXPEDIENTE: 19001-33-33-004-2020-00053-01 (ACUMULADA)  
ACCIÓN: TUTELA SEGUNDA INSTANCIA  
ACTOR: JUAN FERNANDO SIERRA URREGO Y OTROS  
DEMANDADO: SUPERINTENDENCIA NACIONAL DE SALUD Y OTROS

Añade que los medios ordinarios de defensa judicial contemplados por el legislador carecen de idoneidad y eficacia, en tanto el contenido de la decisión desarrolla planteamientos de ejecutoria inmediata que prohíben la continuidad de la prestación de los servicios, así como la continuidad de los empleos de los accionantes.

Que de no adoptarse medida alguna, los empleos de 311 personas se verían afectados, siendo su trabajo su única o principal fuente de ingreso, lo que generará una grave situación económica que no les permitirá solventar sus necesidades básicas.

Que ante la decisión adoptada por la Supersalud, se verá en la obligación de dar por terminados los contratos de trabajo. Que, además, ante la emergencia generada por la pandemia, el Ministerio de Trabajo implementó normativas diferentes que propenden por la protección de las garantías laborales de los ciudadanos, por lo que, al poner a tal cantidad de personas en situación de desempleo sería desatender las indicaciones del ministerio, pese a estar en una situación tan particular y preocupante como lo es la propagación del COVID-19.

Indica que ante la inminente suspensión de servicios de la población, trae como consecuencia un riesgo inminente dado que implica la suspensión drástica de los servicios de salud de los afiliados a la EPS.

Adicionalmente presenta un informe de los avances presentados por MEDIMÁS E.P.S., y que aduce, fueron desconocidos por la Superintendencia dentro del proceso administrativo.

### **2.2.2. Corporación Mi IPS Occidente<sup>2</sup>.**

Indicó que en virtud de la situación que presenta el país ante la emergencia por COVID-19, el Ministerio de Trabajo expidió medidas encaminadas a proteger los derechos de los trabajadores. Que, por su parte, el Ministerio de Salud y Protección Social contempló medidas de carácter extraordinario para impedir posibles saturaciones en la capacidad instalada.

Conforme lo anterior, resulta contradictoria la decisión de la Superintendencia en un momento crítico como el que estamos viviendo, pues ello propiciará que la ya escasa red de prestadores en la región se vea aún más afectada.

Arguye que no es la IPS la que amenaza los derechos fundamentales de los accionantes, pues, por el contrario, arguye ser también víctima de la decisión.

Alega que existió desconocimiento de las directrices de la OIT en el contexto de la pandemia por COVID-19 y coadyuva la solicitud de suspensión del acto administrativo en cuestión.

---

<sup>2</sup> Folio 286-288, 302-315

EXPEDIENTE: 19001-33-33-004-2020-00053-01 (ACUMULADA)  
ACCIÓN: TUTELA SEGUNDA INSTANCIA  
ACTOR: JUAN FERNANDO SIERRA URREGO Y OTROS  
DEMANDADO: SUPERINTENDENCIA NACIONAL DE SALUD Y OTROS

### **2.2.3. Ministerio de Salud<sup>3</sup>.**

Después de hacer referencia a sus competencias, arguye que a él le corresponde diseñar las grandes políticas y establecer las normas técnicas de calidad que se deben aplicar en la prestación de los servicios de salud. Que la revocatoria de autorización de funcionamiento de las EPS se encuentra en cabeza de la Superintendencia Nacional de Salud, entidad de carácter técnico que cuenta con personería jurídica, autonomía administrativa y patrimonio; por lo cual, considera, no se encuentra legitimado dentro de la presente acción.

Añade que con la revocatoria de la autorización de funcionamiento de la EPS MEDIMÁS, no se está vulnerando algún derecho fundamental en tanto, conforme el ordenamiento jurídico, existen herramientas claras y expresamente definidas para garantizar y asegurar la continuidad de la prestación del servicio de salud por parte de las entidades receptoras.

Alega que la presente acción resulta improcedente al no tener el Ministerio el carácter de empleador de los accionantes, lo que configura una falta de legitimación en la causa por pasiva. Además, porque conforme al principio de subsidiariedad de la acción de tutela, esta resulta improcedente cuando existan mecanismos alternativos de los medios judiciales ordinarios. Que, además, en la presente acción no se demuestra siquiera sumariamente la vulneración de los derechos fundamentales alegados.

### **2.2.4. Superintendencia Nacional de Salud.**

Arguye que la Supersalud no está vulnerando los derechos fundamentales de manera directa o indirecta, pues precisamente la decisión se tomó con el fin de salvaguardar los derechos a la vida y a la salud de los 319.223 afiliados de MEDIMÁS en los departamentos donde se revocó parcialmente la autorización de funcionamiento.

Destacó que la transgresión de los derechos fundamentales que se alegan como presuntamente vulnerados, debe ser cierta y no eventual, inminente y próxima, para que se configure el perjuicio irremediable que se pretende derivar del amparo constitucional. Que, en ese sentido, no se acreditó la carga de probar sumariamente el perjuicio irremediable, por lo cual, la presente acción se torna improcedente.

Que al ser la acción de tutela un mecanismo subsidiario, su procedencia depende de la acreditación del perjuicio irremediable, lo cual no ocurrió en el presente asunto. Asimismo, evidenció que los hechos que origina la acción se sustentan en hipótesis o hechos futuros inciertos.

Señala que la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo es la llamada a conocer el asunto, a través del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, medio de control que cuenta con medidas cautelares como la suspensión provisional de los actos demandado, siendo este entonces el medio de defensa judicial eficaz.

---

<sup>3</sup> Folio 292-301

EXPEDIENTE: 19001-33-33-004-2020-00053-01 (ACUMULADA)  
ACCIÓN: TUTELA SEGUNDA INSTANCIA  
ACTOR: JUAN FERNANDO SIERRA URREGO Y OTROS  
DEMANDADO: SUPERINTENDENCIA NACIONAL DE SALUD Y OTROS

Posteriormente hace anotaciones respecto de su competencia para autorizar o revocar el funcionamiento de una EPS, la cual, aduce, fue aplicada en el presente asunto al configurarse las causales de los literales a) y g) del artículo 2.5.2.3.5.3 del Decreto 780 de 2016, pues se evidenció que MEDIMÁS incumplió de forma reiterada e injustificada las condiciones de habilitación técnico-administrativas, tecnológicas, lo que ponía en riesgo la efectividad de los servicios, la seguridad de los afiliados y la destinación de los recursos del sector.

Añade que es deber del Juez constitucional, dar aplicación al principio de ponderación y armonización donde se evidencia la colisión de derechos fundamentales. Que, en el *sub judice* no se trató de una medida arbitraria ni caprichosa, pues con ello se buscaba la garantía del derecho a la salud con sujeción a la Ley Estatutaria del Derecho Fundamental a la Salud. Por lo tanto, el derecho al trabajo no puede servir como argumento para la restricción del derecho a la salud. Que, ante esta colisión, debe darse primacía a los derechos a la vida, a la salud y a la dignidad humana de los usuarios afectados.

Agrega que la medida y la situación de MEDIMÁS no son consecuencia del Estado de Emergencia Económica y Social decretada, pues aquello es previo, y las decisiones no están supeditadas al cumplimiento de los decretos legislativos que para ello se expidan.

Que en el caso concreto, el derecho al trabajo no se ha vulnerado, y que, en todo caso, sería eventual y temporal; no se les priva a perpetuidad del acceso al mercado laboral. Que, por el contrario, las EPS receptoras tienen más capacidad de incrementar su red de prestadores, para así suplir las deficiencias que afectaban a los usuarios de MEDIMÁS.

Que de acogerse las pretensiones de los actores, se mantendría indefinidamente la operación de una EPS que no cuenta con las condiciones de habilitación técnico-científicas ni garantiza el servicio público de salud, mientras es remota e improbable la aparente afectación que se alega en la presente acción. Que la decisión de suspensión parcial de funcionamiento se tomó tras el seguimiento que el ente de vigilancia realizó, en el cual se identificó el incumplimiento de indicadores que generaban un riesgo para la salud de la población afiliada.

Conforme los anteriores argumentos, solicitó se declare la improcedencia de la acción.

### **2.3. La providencia impugnada<sup>4</sup>.**

El Juzgado Sexto Administrativo del Circuito de Popayán, mediante sentencia del 01 de junio de 2020, declaró improcedente la acción de tutela, al considerar que este no es el mecanismo principal para la protección de derechos fundamentales que resulten amenazados o vulnerados con ocasión de la expedición de actos administrativos.

Que en el *sub judice* no se acreditó la configuración de un perjuicio irremediable, pues la suspensión de la autorización del funcionamiento de MEDIMÁS EPS, no implicaba per se la suspensión de las actividades de la CORPORACIÓN MI IPS,

---

<sup>4</sup> Folios 430-456

EXPEDIENTE: 19001-33-33-004-2020-00053-01 (ACUMULADA)  
ACCIÓN: TUTELA SEGUNDA INSTANCIA  
ACTOR: JUAN FERNANDO SIERRA URREGO Y OTROS  
DEMANDADO: SUPERINTENDENCIA NACIONAL DE SALUD Y OTROS

en tanto, tal como se afirmó en la contestación de la demanda por parte de dicha empresa, ha prestado sus servicios a SALUDCOOP, CAFÉSALUD y MEDIMÁS, por lo que la CORPORACIÓN MI IPS puede seguir prestando sus servicios a otras entidades receptoras de los afiliados a la EPS.

Al analizar el proceso administrativo, no encontró que dentro de este se hubiera vulnerado derecho fundamental alguno o existiera violación flagrante o irregular del régimen jurídico aplicable. Que, el análisis detallado de la legalidad del acto, debe ser objeto de pronunciamiento a través de los canales judiciales ordinarios como lo es el medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, máxime cuando las conclusiones a las cuales llegó la Superintendencia fueron reforzadas por la Contraloría General de la República.

Frente a la situación de salud pública generada por la pandemia por COVID-19, indica que las orientaciones dictadas por la Organización Internacional del Trabajo aluden a la pérdida del empleo por la crisis sanitaria, en tanto las medidas de aislamiento han generado el cierre de diversas actividades económicas y como consecuencia, una pérdida masiva de empleos. Que en el caso analizado, de llegarse a producir el eventual despido de los trabajadores de la CORPORACIÓN IPS, dicha situación no tiene relación con la recesión por COVID-19 ni en la actuación de la Superintendencia, pues, insiste en que la decisión de pérdida de habilitación es consecuencia de hallazgos e irregularidades en el manejo del Sistema de Seguridad Social en Salud, atribuidas por los órganos de control a MEDIMÁS E.P.S.

Respecto de los empleados directos de MEDIMÁS, arguye que la suspensión de la habilitación de funcionamiento eventualmente podría generar un perjuicio irremediable; sin embargo, aquellos podrían ser reubicados en otras sedes donde no se ha perdido la habilitación. Que, aunque podría configurarse el primer elemento para la prosperidad de la tutela, insiste en que no se encontró una flagrante vulneración o ilegalidad, y por el contrario, se vislumbró una flagrante afectación masiva de los derechos de los usuarios de la EPS, además de las graves inconsistencias económicas halladas, las cuales tenían la capacidad de poner en riesgo el Sistema de Seguridad Social en Salud, con afectación no solo de los usuarios de la EPS sino de la población en general.

#### **2.4. Trámite relevante.**

Los señores Héctor Ruíz Mejía, Edith Rocío Benítez Sánchez, Jazmín del Socorro Pinzón Ortega, Mónica Narváez, Leydi Johana Tintinago y Paula Andrea Macca presentaron impugnación en contra de la anterior decisión.

El señor Héctor Ruíz Mejía desistió de la impugnación, la cual fue aceptada por la juez de instancia mediante auto de 08 de junio de 2020, en el cual también se rechazaron por extemporáneos los demás recursos presentados.

Por escrito radicado el 09 de junio de 2020, formuló recurso de súplica de la anterior decisión, adecuándose por la Juzgadora de instancia a recurso de queja, remitiéndose a esta Corporación, el 11 de junio de 2020.

El 16 de junio de 2020, el magistrado aquí sustanciador declaró su impedimento, el cual no fue aceptado.

EXPEDIENTE: 19001-33-33-004-2020-00053-01 (ACUMULADA)  
ACCIÓN: TUTELA SEGUNDA INSTANCIA  
ACTOR: JUAN FERNANDO SIERRA URREGO Y OTROS  
DEMANDADO: SUPERINTENDENCIA NACIONAL DE SALUD Y OTROS

A través de providencia del 26 de junio de 2020, esta Corporación, bajo ponencia de quien también realiza esa función en esta sentencia, declaró mal denegada la impugnación y concedió la misma respecto de la señora Edith Rocío Benítez Sánchez.

El 30 de junio de 2020, el Juzgado cognoscente envió vía correo electrónico piezas procesales, conforme constancia secretarial. Al percatarse del faltante de algunos apartes del proceso, el Juzgado remitió posteriormente la contestación de la Supersalud. La señora Edith Rocío Benítez Sánchez remitió vía correo electrónico, del escrito de tutela y de impugnación, previa solicitud del Despacho.

## **2.6 La impugnación.**

La señora Edith Rocío Benítez Sánchez impugnó el fallo de tutela, al considerar que la decisión de la Superintendencia de Salud deja desprotegidos a los trabajadores de la salud, personas que laboran en las empresas contratadas por MEDIMÁS EPS, lo que vulnera sus derechos a la salud, educación, vivienda, recreación y desarrollo armónico de sus menores hijas.

Arguye que en el caso concreto debió concederse la tutela como mecanismo transitorio, mientras se surte el proceso de nulidad y restablecimiento del derecho. Que el perjuicio irremediable se encuentra suficientemente demostrado con los registros civiles de sus hijas, quienes, aduce, dependen exclusivamente de sus ingresos para acceder a sus necesidades básicas.

Arguye que aunque su empleadora no ha sido liquidada, no tiene posibilidad de sostener su vínculo laboral cuando no hay posibilidad de continuar con las actividades para las cuales fue contratada, lo que genera un perjuicio grave al quedar desamparado su núcleo familiar.

Respecto de la afirmación hecha en la sentencia de instancia en cuanto a que la Corporación Mi EPS, pese a la liquidación de anteriores EPS ha continuado prestado sus servicios, ello obedeció a que no existió traslado de todos los usuarios, lo que permitió garantizar la estabilidad laboral.

Que además, aunque las entidades receptoras deban garantizar la prestación del servicio de salud a los nuevos usuarios, ello no ofrece certeza en la protección de sus derechos pues las EPS receptoras no están obligados a contratar con la CORPORACIÓN MI IPS.

Que la decisión de “inclinarse la balanza” hacia el derecho de los usuarios, no se ajusta a los postulados constitucionales y no protege los derechos de sus hijas menores.

Que la Supersalud debió analizar la situación y desprotección a la que se enfrentaban sus trabajadores e incluir en la decisión priorizar a los trabajadores que obtenían sus ingresos directa o indirectamente de MEDIMÁS.

Que nada se dijo respecto de su situación particular dado que es madre cabeza de familia y tiene la calidad de prepensionada, condiciones especiales que ameritan sean consideradas.

EXPEDIENTE: 19001-33-33-004-2020-00053-01 (ACUMULADA)  
ACCIÓN: TUTELA SEGUNDA INSTANCIA  
ACTOR: JUAN FERNANDO SIERRA URREGO Y OTROS  
DEMANDADO: SUPERINTENDENCIA NACIONAL DE SALUD Y OTROS

### III.- CONSIDERACIONES DEL TRIBUNAL.

#### 5.1.- La competencia.

El Tribunal es competente para conocer de la presente acción de tutela en segunda instancia, conforme lo establece el artículo 32 del Decreto Ley 2591 de 1991.

#### 5.2.- Problema jurídico.

La Sala analizará si en el presente proceso, debe confirmarse la sentencia impugnada o si por el contrario la presente acción resulta procedente.

Para resolver se abordarán los siguientes tópicos: i) acción de tutela contra actos administrativos; ii) caso concreto.

#### 5.3.- Acción de tutela contra actos administrativos

La Corte Constitucional ha señalado que la acción de tutela, de manera general, resulta improcedente para controvertir actos administrativos ya sea generales o particulares, pues para ello se han previsto otros instrumentos judiciales. Sin embargo, sólo de manera excepcional esta acción procede transitoriamente cuando se compruebe la existencia de un perjuicio irremediable, así.

*“3.6.7. Ahora bien, la jurisprudencia de esta Corporación ha establecido que en el ámbito del derecho administrativo, la acción de tutela es improcedente como mecanismo principal para proteger derechos fundamentales que resulten amenazados o vulnerados con ocasión de la expedición de actos administrativos, ya que, para controvertir la legalidad de ellos están previstas acciones idóneas en la jurisdicción contenciosa administrativa, en las cuales se puede solicitar desde la demanda como medida cautelar la suspensión del acto.*

*No obstante, la Corte ha admitido que en los casos en que se acredite un perjuicio irremediable, la tutela se torna procedente y habilita al juez constitucional para suspender la aplicación del acto administrativo u ordenar que el mismo no se ejecute, mientras se surte el proceso respectivo ante la jurisdicción contenciosa administrativa.*

*3.6.8. Así entonces, las consideraciones expuestas con antelación permiten colegir que la acción de tutela por regla general resulta improcedente para dirimir conflictos que involucren derechos de rango legal, máxime cuando se trata de controversias legales que surgen con ocasión a la expedición de actos administrativos, puesto que para la solución de este tipo de asuntos, el legislador consagró en la jurisdicción contenciosa administrativa, las acciones pertinentes para garantizar el ejercicio y la protección de tales derechos. Empero, cuando el accionante demuestre la ocurrencia de un perjuicio irremediable que amenace o afecte algún derecho fundamental, la acción de tutela se torna procedente como mecanismo transitorio, hasta tanto la persona acuda dentro de un término perentorio al proceso ordinario correspondiente.”<sup>5</sup>*

Así entonces, bajo el principio de subsidiariedad, la acción de tutela sólo procederá cuando el afectado no disponga de otro medio de defensa judicial, salvo

---

<sup>5</sup> Sentencia T-234 de 2014



EXPEDIENTE: 19001-33-33-004-2020-00053-01 (ACUMULADA)  
ACCIÓN: TUTELA SEGUNDA INSTANCIA  
ACTOR: JUAN FERNANDO SIERRA URREGO Y OTROS  
DEMANDADO: SUPERINTENDENCIA NACIONAL DE SALUD Y OTROS

que aquella se utilice como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable.

Frente al concepto de perjuicio irremediable, el Tribunal Constitucional ha sido enfático en señalar que este debe ser *“(a) cierto e inminente –esto es, que no se deba a meras conjeturas o especulaciones, sino a una apreciación razonable de hechos ciertos-, (b) grave, desde el punto de vista del bien o interés jurídico que lesionaría, y de la importancia de dicho bien o interés para el afectado, y (c) de urgente atención, en el sentido de que sea necesaria e inaplazable su prevención o mitigación para evitar que se consuma un daño antijurídico en forma irreparable.”*<sup>6</sup>

También ha conceptualizado que *“un perjuicio irremediable se configura cuando el peligro que se cierne sobre el derecho fundamental es de tal magnitud que afecta con inminencia y de manera grave su subsistencia, requiriendo por tanto de medidas impostergables que lo neutralicen”*.

Sobre las características jurídicas del perjuicio irremediable la Corte dice en su jurisprudencia lo siguiente:

*“En primer lugar, el perjuicio debe ser inminente o próximo a suceder. Este exige un considerable grado de certeza y suficientes elementos fácticos que así lo demuestren, tomando en cuenta, además, la causa del daño. En segundo lugar, el perjuicio ha de ser grave, es decir, que suponga un detrimento sobre un bien altamente significativo para la persona (moral o material), pero que sea susceptible de determinación jurídica. En tercer lugar, deben requerirse medidas urgentes para superar el daño, entendidas éstas desde una doble perspectiva: como una respuesta adecuada frente a la inminencia del perjuicio, y como respuesta que armonice con las particularidades del caso. Por último, las medidas de protección deben ser impostergables, esto es, que respondan a criterios de oportunidad y eficiencia a fin de evitar la consumación de un daño antijurídico irreparable”*<sup>7</sup>

En ese caso, la parte accionante debe acreditar i) la inminente afectación del derecho (elemento temporal), ii) la urgencia de la medida, iii) la gravedad del perjuicio y iv) el carácter impostergable de la medida.

Ahora bien, en cuanto a la idoneidad del mecanismo de defensa judicial al alcance del afectado, se tiene que este *“ha de tener una efectividad igual o superior a la de la acción de tutela para lograr efectiva y concretamente que la protección sea inmediata. La idoneidad del medio judicial puede determinarse, según la Corte lo ha indicado, examinando el objeto de la opción judicial alternativa y el resultado previsible de acudir a ese otro medio de defensa judicial.”* Así, el juez constitucional deberá efectuar un análisis particular del caso concreto, pues en este podría percatarse que la acción ordinaria no permite resolver la cuestión en una dimensión constitucional o adoptar las medidas necesarias para la protección de los derechos fundamentales afectados.

En síntesis, la acción constitucional no puede desplazar al juez ordinario y solo subsidiariamente, en eventos excepcionales definidos por la jurisprudencia, aquella puede invocarse para solicitar una protección transitoria, o una protección

---

<sup>6</sup> Sentencia T-494 de 2010.

<sup>7</sup> Sentencia T-451 de 2010, citada en la Sentencia T-318 de 2017.

EXPEDIENTE: 19001-33-33-004-2020-00053-01 (ACUMULADA)  
ACCIÓN: TUTELA SEGUNDA INSTANCIA  
ACTOR: JUAN FERNANDO SIERRA URREGO Y OTROS  
DEMANDADO: SUPERINTENDENCIA NACIONAL DE SALUD Y OTROS

definitiva. Cuando se invoca el perjuicio irremediable, el peticionario debe acreditarlo o aportar mínimos elementos de juicio que le permitan al juez constitucional comprobar la existencia de este elemento.

### **3.2.- Caso concreto.**

En el presente asunto, la *a quo*, declaró la improcedencia de esta acción al considerar, principalmente, que no se trajo alguna prueba al proceso que diera cuenta de la configuración de un perjuicio irremediable, esto es, que el daño que se alega cual es, la pérdida de sus empleos, realmente se consumara, máxime cuando la decisión de la Superintendencia de Salud no cubría a la Corporación Mi IPS.

En su escrito de impugnación, la parte accionante refiere que la revocatoria de autorización de funcionamiento de MEDIMAS EPS, le genera un perjuicio irremediable al perder su empleo y el sustento de sus menores hijas. Además, porque se trata de una persona con la calidad de prepensionable.

Específicamente para el caso de la señora Edith Rocío Benítez, apelante única, se observa que con el escrito introductorio fueron aportados los registros civiles de sus hijas y la certificación de la CORPORACIÓN MI IPS, que la acredita como trabajadora de dicha entidad.

Como petición, ha solicitado la suspensión de la Resolución No. 002379 de 15 de mayo de 2020, de la Superintendencia Nacional de Salud, "*Por la cual se decide una actuación de revocatoria parcial de autorización de funcionamiento*", según la cual, MEDIMÁS E.P.S. S.A.S., debe interrumpir sus actividades de afiliación y prestación del servicio como empresa promotora de salud, en los departamentos de Atlántico, Arauca, Bolívar, Cauca, Cundinamarca, Guainía, La Guajira y Magdalena.

Frente a lo anterior, y conforme los lineamientos jurisprudenciales antes citados, se tiene que la acción de tutela resulta improcedente, de manera general, para controvertir la validez o legalidad de un acto administrativo, en razón a la naturaleza residual de la acción de tutela. Por ello, para que proceda de manera excepcional, el accionante debe acreditar la configuración del perjuicio irremediable o que el medio judicial preferente carece de idoneidad.

En el caso que nos ocupa, la Sala no vislumbra un grado de certeza posible de determinar frente al supuesto despido al que se vería sometida la accionante, dado que no se aportó prueba alguna que diera cuenta de dicha situación. Máxime, cuando, tal como lo advirtió la *a quo*, la CORPORACIÓN MI IPS indicó que su vinculación contractual estuvo precedida con SALUDCOOP EPS y CAFESALUD EPS. Luego, nada impide que la IPS pueda seguir prestando sus servicios con otras entidades promotoras de salud contratantes.

Adicionalmente, esta Corporación comparte la apreciación hecha por la Juez de instancia al indicar que la medida dictada por la Superintendencia de Salud, no cobija a la IPS empleadora de la actora; luego, se insiste, no existe certeza sobre el despido inminente que se aduce en la impugnación, dado que la sociedad puede continuar prestando sus servicios.

EXPEDIENTE: 19001-33-33-004-2020-00053-01 (ACUMULADA)  
ACCIÓN: TUTELA SEGUNDA INSTANCIA  
ACTOR: JUAN FERNANDO SIERRA URREGO Y OTROS  
DEMANDADO: SUPERINTENDENCIA NACIONAL DE SALUD Y OTROS

Aunado a lo ya dicho, aunque en el presente proceso se documentó con los certificados de nacimiento que la señora Edith Rocío Benítez Sánchez tiene dos hijas menores de edad, no por ello se acredita su condición de madre cabeza de familia, que la haga sujeto de especial protección. Para la Corte Constitucional, esta condición se prueba, entre otras, cuando la pareja murió, está ausente de manera permanente o está presente, pero se demuestra que se sustrae de sus obligaciones<sup>8</sup>. De ninguno de los documentos aportados, que son el único material probatorio, se logra deducir que ella sea la única que vela por el sustento económico de su familia, ni que no tenga ninguna otra fuente de ingresos.

Tampoco se trajo prueba alguna que diera cuenta de la calidad de prepensionada que alega, en tanto no se aportó algún elemento del cual se pudiera inferir que le faltaren 3 años o menos para reunir los requisitos de edad y tiempo de servicios o semanas de cotización para obtener el disfrute de una pensión vitalicia de jubilación<sup>9</sup>, pues pese a aportar copia de su cédula de ciudadanía y la constancia laboral, de estos elementos no se deriva tal situación.

En ese orden de ideas, para esta Corporación, no se deduce que exista un perjuicio irremediable que amerite la procedencia excepcional de la acción, o que sea sujeto de especial protección que haga procedente la presente tutela.

Ahora bien, frente al medio ordinario idóneo se tiene que, al momento de la radicación de la tutela, los términos procesales para impetrar recursos ordinarios se encontraban suspendidos en virtud de la pandemia generada por el virus COVID-19, lo que eventualmente haría procedente la presente acción de tutela al no contar con ningún otro mecanismo de defensa judicial pertinente. Sin embargo, a la fecha de la presente providencia se tiene que los términos judiciales han sido restablecidos, por lo cual, el medio de control de nulidad simple o nulidad y restablecimiento del derecho ante la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, es el mecanismo idóneo para controvertir el acto administrativo en cuestión.

Debe recordarse que, dentro de aquel, podría solicitarse como medida cautelar la suspensión provisional del acto, y así cesar los efectos, al menos temporalmente, de la resolución objeto de controversia. Por lo tanto, para esta Sala de decisión, la actora cuanta con mecanismos judiciales idóneos que le permiten dirimir adecuadamente las controversias planteadas, verbi gratia, la nulidad simple o la nulidad y restablecimiento del derecho, como se dijo en líneas anteriores.

Así las cosas, esta Sala considera que no se cumple con el requisito de procedibilidad de la acción de tutela por subsidiaridad, razón por la cual, deberá confirmarse la sentencia de instancia.

#### **IV.- DECISIÓN.**

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

---

<sup>8</sup> Sentencia T-003 de 2018.

<sup>9</sup> Sentencia T-357 de 2016.

EXPEDIENTE: 19001-33-33-004-2020-00053-01 (ACUMULADA)  
ACCIÓN: TUTELA SEGUNDA INSTANCIA  
ACTOR: JUAN FERNANDO SIERRA URREGO Y OTROS  
DEMANDADO: SUPERINTENDENCIA NACIONAL DE SALUD Y OTROS

**RESUELVE:**

PRIMERO.- CONFIRMAR la Sentencia No. 099 de 01 de junio de 2020, proferida por el Juzgado Sexto Administrativo de Popayán, según lo expuesto.

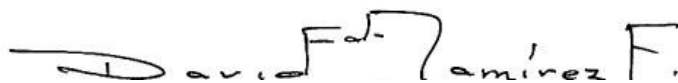
SEGUNDO.- NOTIFÍQUESE personalmente, o por cualquier medio expedito a los interesados, en los términos del artículo 30 del Decreto 2591 de 1991.

TERCERO.- REMITIR el expediente a la Honorable Corte Constitucional, para su eventual revisión dentro de los diez (10) días siguientes.

Se hace constar que el proyecto de sentencia fue considerado y aprobado por la Sala, en sesión de la fecha.

CÓPIESE, NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE,

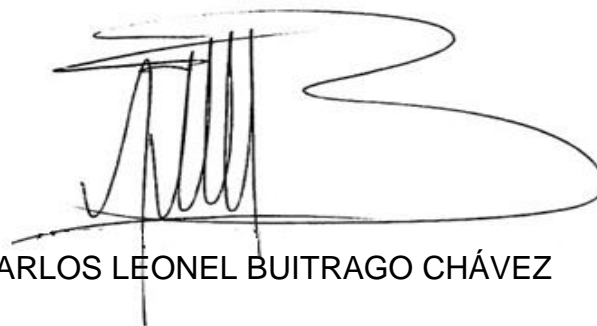
Los Magistrados,



DAVID FERNANDO RAMÍREZ FAJARDO



JAIRO RESTREPO CÁCERES



CARLOS LEÓNEL BUITRAGO CHÁVEZ