

REPÚBLICA DE COLOMBIA



RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO  
JUZGADO PROMISCOUO DE FAMILIA

Gachetá, Cundinamarca, seis (6) de octubre de dos mil veintidós (2022)

SENTENCIA

RADICACIÓN: No. 2529731840012022-00076-00  
CLASE DE PROCESO: ACCIÓN DE TUTELA 1ª INSTANCIA  
ACCIONANTE : E.S.E. POLICLÍNICO DE JUNÍN CUNDINAMARCA  
ACCIONADA: SUPERINTENDENCIA DE SALUD  
VINCULADAS: GOBERNACIÓN DE CUNDINAMARCA y ALCALDÍA MUNICIPAL DE JUNÍN

1. ASUNTO:

Procede el Despacho a resolver la acción de Tutela instaurada por la E.S.E. POLICLÍNICO DE JUNÍN, contra la SUPERINTENDENCIA NACIONAL DE SALUD, por la presunta vulneración a los derechos fundamentales de la VIDA y SALUD de los pacientes usuarios de la mencionada IPS accionante y que se encuentran afiliados a la EPS CONVIDA por haberse proferido la Resolución No. 202232 0030005874-6 por medio de la cual se realizó la intervención forzosa a la Empresa Promotora de Salud CONVIDA.

2. ANTECEDENTES Y ACTUACIÓN DE LA ACCIONANTE:

Se trata de la acción de tutela instaurada por JUAN CARLOS BELTRÁN BELTRÁN, en calidad de representante legal de la Empresa Social del Estado ESE POLICLÍNICO DE JUNÍN por tener convenio con la EPS CONVIDA que fuera liquidada mediante resolución proferida por la SUPERINTENDENCIA NACIONAL DE SALUD.

3. HECHOS Y RELATO CONTENIDO EN LA DEMANDA (síntesis):

3.1. Refiere la forma en que se creó el POLICLÍNICO DE JUNÍN y la EPS CONVIDA, mencionando el número de usuarios y la cobertura que tenía en el departamento.

3.2. Argumentó que la prestación de los servicios de salud se hacía a través de las Empresas Sociales del Estado, informando que en el municipio de Junín el 60% de la población se encontraba afiliada a la EPS nombrada, expuso que por concepto de servicios de salud prestados por la ESE POLICLÍNICO DE JUNÍN eran de \$75.000.000 siendo de la EPS CONVIDA más o menos \$40.000.000 mensuales.

3.3.- Relató que para el 14 de septiembre de 2022 la Superintendencia de Salud emitió la Resolución No. 202232 0030005874-6 ordenándose la posesión inmediata de los bienes, haberes y negocios y la intervención forzosa administrativa para liquidar a la Empresa Promotora de Salud EPS CONVIDA, aduciendo que en el nombrado acto administrativo no se señaló medidas preventivas o transitorias para la población afiliada y que tiene citas programadas con el aludido POLICLÍNICO.

3.4. Manifiesta que con lo descrito en el numeral anterior se ponía en riesgo la cobertura en salud de los municipios retirados de las cabeceras municipales que no cuentan con convenios interadministrativos que garanticen los servicios de salud y esa circunstancia impactaba negativamente en la estabilidad y sostenibilidad financiera de esa entidad, y ponía en grave riesgo los derechos a la vida y a la salud de los habitantes del municipio de Junín, especialmente a los afiliados a la EPS CONVIDA.

#### 4. PRETENSIÓN:

4.1.- Tutelar los derechos fundamentales a la VIDA y a LA SALUD de los habitantes del municipio de Junín, especialmente de los pacientes afiliados a la EPS CONVIDA, por lo que solicita se ordene a la Superintendencia de Salud suscribir convenios con

la ESE POLICLÍNICO DE JUNÍN a través de la cual se garanticen la prestación de los servicios médicos de los aludidos usuarios de la EPS CONVIDA.

4.2.- Previamente se habría solicitado como medida provisional, suspender los efectos de la Resolución No. 202232 0030005874-6 emitida por la accionada Superintendencia de Salud y que tiene efectos directos sobre la EPS CONVIDA por estarles adeudando la suma de \$139.581.193.

## 5. ADMISIÓN Y LITIS:

Este Juzgado mediante providencia del veintitrés (23) de septiembre de dos mil veintidós (2022), admitió la acción de tutela y ordenó correr traslado a la entidad accionada, siendo notificada en debida forma vía correo electrónico, además de vincular a otras entidades de orden departamental y municipal a las cuales también se les corrió traslado.

Además, se dispuso NEGAR la medida provisional solicitada por la accionante por considerar que NO se advertía violación flagrante de derechos fundamentales además por cuanto lo allí solicitado podría hacerse vía proceso ante la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo.

### 5.1. RESPUESTA DE LA GOBERNACIÓN DE CUNDINAMARCA

5.1.1. Dando contestación a la acción de tutela, hizo relación de lo pretendido por la accionante y las circunstancias por las cuales se iniciaba la acción de tutela de la referencia, informando acerca de las competencias de la entidad territorial en materia de prestación de servicios de salud citando el artículo 43 de la Ley 715 de 2001, concluyendo que la población que estaba afiliada a la EPS CONVIDA NO estaba a cargo de ese ente territorial y que la accionada SUPERINTENDENCIA NACIONAL DE SALUD debió prever el correspondiente traslado a esos usuarios a otras EPS.

5.1.2. Por lo anterior, sustentó que dicho ente territorial era ajeno a las determinaciones tomadas por la SUPERINTENDENCIA NACIONAL DE SALUD y por tanto carecía de legitimación en la causa por pasiva por lo que solicitó su desvinculación de este ente territorial.

5.1.3. No obstante, refirió que coadyuvaba lo mencionado por la accionante ESE POLICLÍNICO DE JUNÍN en cuanto a las determinaciones de liquidar EPS que prestaban servicios médicos a la población de Cundinamarca por lo que pide se reconsideren las medidas provisionales solicitadas.

5.1.4. Por lo anterior, solicitó DESVINCULAR a la GOBERNACIÓN DE CUNDINAMARCA por carecer de la legitimación en la causa por pasiva y no estarse vulnerando derechos fundamentales al accionante.

## 5.2. RESPUESTA DE LA SUPERINTENDENCIA NACIONAL DE SALUD

5.2.1. La accionada SUPERINTENDENCIA DE SALUD, inicialmente hizo una relación de lo descrito en la acción de tutela, sustentado su respuesta sobre los siguientes puntos: (i) Falta de legitimación en causa para solicitar suspender los efectos de una Resolución; (ii) la medida de intervención forzosa y traslado de los usuarios por asignación y (iii) la inexistencia de violación de derechos fundamentales alegados como violados.

5.2.2. Respecto a la falta de legitimación, concluyó que el accionante NO se encontraba facultado legalmente para reclamar la suspensión de los efectos de un acto administrativo que como tal NO está transgrediendo derechos fundamentales en la actualidad.

5.2.3. Explicó la medida preventiva de vigilancia especial que se ejerció sobre la EPS CONVIDA desde el 24 de agosto de 2012 so pena de toma de posesión de la referida EPS y que concluyó con la resolución 2022320030005874-6 de septiembre

14 de 2022 por la cual se ordenó con la toma de posesión inmediata de bienes, haberes y negocios y la intervención forzosa administrativa para liquidar la EPS CONVIDA citando algunos de sus apartes, afirmando que dichas medidas no conllevan al perjuicio de los afiliados a salud y que lo que se hace es la asignación de los usuarios a EPS's receptoras conforme el Decreto 709 de 2021 y de la cual es responsable el Ministerio de Salud y Protección Social.

5.2.4. Estimó que no existía violación a los derechos a la salud y a la vida de los habitantes del municipio de Junín y que la decisión de liquidación de la tantas veces nombrada EPS era justamente para evitar vulneraciones de derechos fundamentales de aquellos; citando el bloque normativo que faculta a la Superintendencia Nacional de Salud a la imposición de medidas especiales, y exponiendo la forma en como contrataban las IPS con las EPS receptoras de los usuarios de las EPS liquidadas, así como la suscripción de convenios con la ESE accionante.

5.2.5. Así mismo, informó que no existía un perjuicio irremediable y por tanto predicó la improcedencia de la presente acción de tutela, relacionando jurisprudencia de la Corte Constitucional, concluyendo que la accionante habría argumentado este perjuicio con meras afirmaciones y supuestos.

5.2.6. Pidió se diera aplicación del Decreto 333 de 2021 sobre las reglas de competencia de la acción de tutela, aseverando que la presente era competencia de los Tribunales Superiores de Distrito Judicial o Tribunales Administrativos por pretenderse la suspensión de un acto administrativo; así mismo requirió la acumulación de procesos al Juzgado Primero Penal del Circuito para Adolescentes de Soacha por tener identidad de hechos, argumentos y pretensiones con otras acciones de tutela que se han adelantado sobre este asunto, estimando además que conforme al precedente jurisprudencial las resoluciones que se han pretendido atacar vía tutela NO han prosperado siendo la jurisdicción de lo contencioso administrativo la competente para ventilar estos casos.

5.2.7. Por lo anterior, solicitó declarar improcedente la acción de tutela, negando las pretensiones enervadas por NO haberse vulnerado derecho fundamental alguno, así como la vinculación del agente liquidador, garante de la prestación de servicios de salud.

## 6. PRUEBAS:

6.1. Contratos de prestación de servicios de salud celebrado entre la EPS CONVIDA y la ESE POLICLÍNICO DE JUNÍN del 2 de mayo de 2022 y 1º de Julio de 2022.

6.2. Acta de inicio del 2 de mayo de 2022.

6.3. Acta de Acuerdo de negociación de tarifas del 22 de abril de 2022.

6.4. Resolución 1979 de 2022 de la Secretaría de la Función Pública de la Gobernación de Cundinamarca.

6.5. RESOLUCIÓN NÚMERO 202180200132876 DE 2021 de la Superintendencia de Salud por medio de la cual se efectuó nombramiento de subdirector técnico.

## 7. CONSIDERACIONES:

### 7.1.- ANTECEDENTE JURISPRUDENCIAL

EL PRINCIPIO DE SUBSIDIARIEDAD COMO REQUISITO DE PROCEDIBILIDAD DE LA ACCIÓN DE TUTELA.

De acuerdo con reiterada y uniforme jurisprudencia de la Corte Constitucional<sup>1</sup>, en armonía con lo dispuesto por los artículos 86 de la Carta Política y 6º del Decreto 2591 de 1991, la acción de tutela es un mecanismo judicial, para la protección inmediata de los derechos fundamentales, de carácter subsidiario. Esta procede siempre que en el ordenamiento jurídico no exista otra acción idónea y eficaz para la tutela judicial de estos derechos.

Sin embargo, en los casos en que existan medios judiciales de protección ordinarios al alcance del actor, la acción de tutela será procedente si el juez constitucional logra determinar que:

(i) los mecanismos y recursos ordinarios de defensa no son suficientemente idóneos y eficaces para garantizar la protección de los derechos presuntamente vulnerados o amenazados; (ii) se requiere el amparo constitucional como mecanismo transitorio, pues, de lo contrario, el actor se vería frente a la ocurrencia inminente de un perjuicio irremediable frente a sus derechos fundamentales; y, (iii) el titular de los derechos fundamentales amenazados o vulnerados es sujeto de especial protección constitucional

## **7.2 COMPETENCIA:**

Este Despacho es competente para conocer del asunto, de acuerdo con el artículo 86 de la Constitución Política y el Decreto 2591 de 1991, toda persona tendrá acción de tutela para reclamar ante los jueces la protección inmediata de sus derechos fundamentales, cuando quiera que estos resulten vulnerados o amenazados por la acción o la omisión de cualquier autoridad pública e incluso de particulares, en este caso el accionante es una entidad pública con domicilio en el municipio de Junín, y se pretende la protección de la entidad pública y la salud de los habitantes de Junín.

Antes de adentrarnos en las consideraciones en este asunto, es preciso aclarar respecto a la solicitud de remitir este trámite a otra corporación o enviarlo a otro Despacho con fundamento en las reglas de reparto citadas por la superintendencia accionada, es preciso aclarar que conforme lo previsto en el artículo 37 del Decreto 2591 de 1991, este Despacho es competente para conocer la presente acción constitucional.

## **7.3.- PROBLEMA JURÍDICO:**

Conciérne al Juez Constitucional determinar si la parte accionada SUPERINTENDENCIA NACIONAL DE SALUD, ha vulnerado o no los derechos fundamentales a la vida y a la salud de la población del municipio de Junín, POLICLÍNICO DE JUNÍN. Y si este puede representar a los habitantes de Junín

y especialmente a los afiliados a la EPS CONVIDA, reclamados por la accionante ESE POLICLÍNICO DE JUNÍN.

7.3.1 Sea lo primero señalar que el derecho a la Salud es un DERECHO FUNDAMENTAL y comprende, entre otros, el derecho a acceder a servicios de salud de manera oportuna, eficaz y con calidad, el cual debe ser respetado por las entidades responsables de asegurar y prestar servicios de salud - IPS y EPS.

7.3.2. Frente a la legitimación en la causa por activa la jurisprudencia de la Corte Constitucional en sentencia T-511 de 2017 indicó que ésta era un requisito de procedencia de la acción y entre otras cosas estimó que tiene que acreditarse un interés directo en el proceso y en la resolución del fallo en el que se pueda concluir que el derecho fundamental reclamado es propio del demandante, así mismo prevé la figura de la agencia oficiosa y que la misma tendría que acreditarse cuando el agente oficioso manifiesta que actúa en esa calidad y que el agenciado titular del derecho es una persona en condiciones de vulnerabilidad y que no puede ejercer la acción directamente, a su vez que ha manifestado su voluntad de pedir el amparo constitucional.

Así las cosas, en el presente asunto tenemos que el Gerente de la ESE POLICLÍNICO DE JUNÍN, quien se limita a afirmar que está actuando en representación de los habitantes de Junín, carecería de legitimación por cuanto NO acredita que se esté vulnerando un derecho fundamental propio, y tampoco reúne la condiciones de agente oficioso pues NO está acreditando tal calidad y menos demostrando que se pretende evitar la vulneración de un derecho fundamental, es por ello, que bastaría el análisis de este presupuesto para concluir que ante la falta de legitimación por activa de la parte accionante esta demanda de tutela deviene en improcedente.

7.3.3. De otra parte, si en gracia de discusión, pudiera llegar a estimarse que la accionante está actuando en calidad de agente oficioso, no ostenta la calidad de



abogado y se pretende atacar un acto administrativo por vía de acción de tutela, lo cual también deviene en improcedente, por existir una vía jurídica para debatir los tópicos que se quiere sean resueltos por un Juez constitucional, siendo el Juez de lo contencioso administrativo el competente para ello, es de advertir que ante esa jurisdicción si se demuestra ánimo de buen derecho puede pedir las medidas cautelares que considere.

Así pues, en la sentencia T-260 de 2018 proferida por el máximo órgano constitucional, respecto al tema de la subsidiariedad mencionó que como causal de improcedencia de la acción de tutela esta la existencia de otros recursos o medios de defensa judicial, sin perjuicio de que pueda estarse ocasionando un perjuicio irremediable, circunstancia que en este caso no se presenta, pues de lo analizado en el expediente, la motivación de instaurar la acción de tutela es la Resolución No. 2022320030005874-6 de septiembre 14 de 2022 *“Por la cual se ordena la toma de posesión inmediata de los bienes, haberes y negocios y la intervención forzosa administrativa para liquidar la EMPRESA PROMOTORA DE SALUD “EPS’s CONVIDA...”*, acto administrativo que por su naturaleza puede ser debatido por medio de la jurisdicción de lo contencioso administrativo y de requerirse medidas cautelares, las mismas se encuentran dispuestas ante esa jurisdicción, conforme se explicó en auto admisorio de la presente acción de tutela, además, conforme contestó la entidad accionada, el supuesto perjuicio irremediable NO se concreta y se trata de meras enunciaciones y supuestos que no encuentran soporte probatorio, careciendo de su calidad de inminente, grave, que requiera medidas urgentes y que solo pueda ser evitado por acciones impostergables.

Es por lo anterior que la acción de tutela de la referencia, se DECLARARÁ IMPROCEDENTE conforme se establecerá en la parte resolutive de esta sentencia.

En mérito de lo expuesto el Juzgado Promiscuo de Familia de Gacheta, Cundinamarca, administrando Justicia, en nombre de la República y por mandato constitucional,

## 8. RESUELVE:

PRIMERO. DECLARAR IMPROCEDENTE el amparo constitucional solicitado por el representante legal de la E.S.E. POLICLÍNICO DE JUNÍN, contra la SUPERINTENDENCIA NACIONAL DE SALUD, de conformidad con la parte motiva de esta decisión.

SEGUNDO. NOTIFICAR mediante correo electrónico a las partes esta decisión, indicándoles que cuentan con el término de tres (3) días para impugnarlo.

TERCERO. - En caso de no ser impugnado, remítase el expediente a la Honorable Corte Constitucional para su eventual revisión, en el término previsto en el Decreto 2591 de 1991.

**CÓPIESE, NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**

La Juez,

**YUDY PATRICIA CASTRO MENDOZA**

JUEZ CON INCAPACIDAD DEL HASTA EL DEL 22 SEPTIEMBRE AL 2 DE OCTUBRE DE 2022

**Firmado Por:**

**Yudy Patricia Castro Mendoza**

**Juez**

**Juzgado De Circuito**

**Promiscuo De Familia**

**Gacheta - Cundinamarca**

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: **62aabb2e52ab141f797ae40fc1e4a63e66ff99b6f28081229ec9ba14e172cfb**

Documento generado en 06/10/2022 06:53:11 AM

**Descargue el archivo y valide éste documento electrónico en la siguiente URL:**

**<https://procesojudicial.ramajudicial.gov.co/FirmaElectronica>**