



Bogotá, D.C., 29 de noviembre de 2019

Doctor
FABIO ARISTIZABAL ÁNGEL
Superintendente Nacional de Salud
E.S.D.

Asunto: **Solicitud adopción medida preventiva.** Artículo 160 Ley 734 de 2002.

Respetados doctor Aristizabal Ángel:

En mi calidad de Procuradora Segunda Delegada para la Contratación Estatal, designada funcionaria especial para adelantar las diligencias disciplinarias radicadas con el IUS E – 2019-709901 / IUC – D – 2019 - 142366¹, atentamente solicito estudiar el asunto que a continuación se precisa y, si es del caso, adoptar la decisión administrativa pertinente en aras de proteger el ordenamiento jurídico.

I. **FUNDAMENTO LEGAL**

Esta solicitud se eleva en los términos previstos en el artículo 160 de la Ley 734 de 2002, que habilita al señor Procurador General de la Nación o su delegado para requerir la suspensión de un procedimiento administrativo en las actuaciones disciplinarias en las cuales se evidencien circunstancias que puedan conllevar la vulneración del ordenamiento jurídico o se defraude el patrimonio público.

II. **CONSIDERACIONES**

Colombia es un estado social de derecho², por consiguiente, el principio de legalidad es fundamental y el ejercicio de la función pública debe realizarse acorde a la Constitución, la Ley y los reglamentos.

El artículo 229 de la Constitución Política establece que toda persona tiene derecho a acceder a la justicia, es decir; a acudir ante los jueces para que se resuelva un conflicto en el cual se discute un derecho sustancial, a través

¹ Resolución 1049 del 27 de noviembre de 2019

² Artículo 1° Constitución Política de Colombia



de un proceso que es reglado y con el pleno de las garantías previstas en la Ley.³

La Corte Constitucional en su jurisprudencia ha puntualizado que el Estado debe cumplir unas obligaciones para que el derecho de acceso a la administración de justicia se materialice, entre estas se encuentra:

Obligación de realizar, que conlleva que el Estado debe facilitar las condiciones para el disfrute del derecho al acceso a la administración de justicia y **hacer efectivo el goce del mismo**.⁴(Resalta el despacho)

La efectividad de éste derecho comporta la obligación de los particulares y servidores públicos de acatar y cumplir las providencias judiciales, como lo puntualizó la corporación judicial en la sentencia SU 034 – 2018:

Por su parte, el artículo 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos establece que “toda persona tiene derecho a un recurso sencillo y rápido o a cualquier otro recurso efectivo ante los jueces o tribunales competentes, que la ampare contra actos que violen sus derechos fundamentales reconocidos por la Constitución, la ley o la presente Convención (...) y, en consecuencia, corresponde al Estado **garantizar el cumplimiento, por las autoridades competentes, de toda decisión en que se haya estimado procedente el recurso.**”

En la misma dirección, el artículo 2 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos prescribe que “Cada uno de los Estados Partes en el presente Pacto se compromete a garantizar que: (...) **Las autoridades competentes cumplirán toda decisión en que se haya estimado procedente el recurso.**”

De igual manera, el cumplimiento de las providencias judiciales se erige como un componente del derecho fundamental al debido proceso, y así lo ha reconocido este Tribunal desde su jurisprudencia más temprana:

“La ejecución de las sentencias es una de las más importantes garantías de la existencia y funcionamiento del Estado social y democrático de Derecho (CP art. 1) que se traduce en la final sujeción de los ciudadanos y los poderes públicos a la Constitución. El incumplimiento de esta garantía por parte de uno de los órganos del poder público constituye un grave atentado al Estado de Derecho.

“El sistema jurídico tiene previstos diversos mecanismos (CP arts. 86 a 89) para impedir su autodestrucción. Uno de ellos es **el derecho fundamental al cumplimiento de las sentencias comprendido en el núcleo esencial del derecho a un debido proceso público sin dilaciones injustificadas** consagrado en el artículo 29 de la Constitución (CP. Preámbulo, arts. 1, 2, 6, 29 y 86).”

³ Al respecto revisar la sentencia c- 426 de 2002

⁴ Sentencia t- 443 de 2013



(Resaltado del despacho)

De conformidad con lo anterior, el acceso a la justicia no se agota con la obtención de una sentencia, es sustancial obedecer la decisión judicial en los términos en se hubiese proferido por la autoridad, pues, el cumplimiento de la providencia comporta la eficacia de la misma.⁵

En este contexto se recuerda que para la protección de los derechos fundamentales el constituyente de 1991 estableció en el artículo 86 la acción de tutela que se reglamentó en el Decreto 2591 de 1991, que en su artículo 1° establece:

ARTICULO 1°- Objeto. Toda persona tendrá acción de tutela para reclamar ante los jueces, en todo momento y lugar, mediante un procedimiento preferente y sumario, por si misma o por quien actúe a su nombre, la protección inmediata de sus derechos constitucionales fundamentales, cuando quiera que éstos resulten vulnerados o amenazados por la acción o la omisión de cualquier autoridad pública o de los particulares (en los casos que señala este decreto)*. Todos los días y horas son hábiles para interponer la acción de tutela.

La acción de tutela procederá aun bajo los estados de excepción. (Cuando la medida excepcional se refiera a derechos, la tutela se podrá ejercer por los menos para defender su contenido esencial, sin perjuicio de las limitaciones que la Constitución autorice y de lo que establezca la correspondiente ley estatutaria de los estados de excepción.)*

Y en los artículos 7° y 27 del Decreto 2591 de 1991 respecto a la medida provisional para la protección de un derecho fundamental y el cumplimiento del fallo establecen:

ARTÍCULO 7°. Desde la presentación de la solicitud, cuando el juez expresamente lo considere necesario y urgente para proteger el derecho, suspenderá la aplicación del acto concreto que lo amenace o vulnere.

Sin embargo, a petición de parte o de oficio, se podrá disponer la ejecución o la continuidad de la ejecución, para evitar perjuicios ciertos e inminentes al interés público. En todo caso el juez podrá ordenar lo que considere procedente para proteger los derechos y no hacer ilusorio el efecto de un eventual fallo a favor del solicitante.

La suspensión de la aplicación se notificará inmediatamente a aquél contra quien se hubiere hecho la solicitud por el medio más expedito posible.

El juez también podrá, de oficio o a petición de parte, dictar cualquier medida de conservación o seguridad encaminada a proteger el derecho o a evitar que se

⁵ SU- 034 de 2018



produzcan otros daños como consecuencia de los hechos realizados, todo de conformidad con las circunstancias del caso.

El juez podrá, de oficio o a petición de parte, por resolución debidamente fundada, hacer cesar en cualquier momento la autorización de ejecución o las otras medidas cautelares que hubiere dictado.

ARTÍCULO 27.- Cumplimiento del fallo. Proferido el fallo que concede la tutela, la autoridad responsable del agravio deberá cumplirla sin demora.

Si no lo hiciere dentro de las cuarenta y ocho horas siguientes, el juez se dirigirá al superior del responsable y le requerirá para que lo haga cumplir y abra el correspondiente procedimiento disciplinario contra aquél. Pasadas otras cuarenta y ocho horas, ordenara abrir proceso contra el superior que no hubiere procedido conforme a lo ordenado y adoptará directamente todas las medidas para el cabal cumplimiento del mismo. El juez podrá sancionar por desacato al responsable y al superior hasta que cumplan su sentencia.

Lo anterior sin perjuicio de la responsabilidad penal del funcionario en su caso.

En todo caso, el juez establecerá los demás efectos del fallo para el caso concreto y mantendrá la competencia hasta que este completamente restablecido el derecho o eliminadas las causas de la amenaza.

Acerca de la medida provisional y el cumplimiento del fallo de tutela, la Corte Constitucional en las sentencias T-103 de 2018 y SU 034 de la misma anualidad puntualizó:

T – 103 de 2018:

1.El Artículo 7 del Decreto 2591 de 1991⁶ autoriza al juez constitucional para que adopte, a petición de parte o de oficio, "cualquier medida de conservación o seguridad". La jurisprudencia de la Corte ha comprendido que la oportunidad que tiene el funcionario judicial para pronunciarse sobre la protección provisional va desde la presentación de la acción de tutela hasta antes de pronunciarse definitivamente en el fallo⁷, "pues al resolver de fondo deberá decidir si tal medida provisional se convierte en permanente, esto es, definitiva o si por el contrario, habrá de revocarse"⁸.

La protección provisional está dirigida a⁹: i) proteger los derechos de los demandantes con el fin de impedir que un eventual amparo se torne ilusorio; ii) salvaguardar los derechos fundamentales que se encuentran en discusión o en

⁶ Decreto 2591 de 1991, "Artículo 7o. Medidas provisionales para proteger un derecho. Desde la presentación de la solicitud, cuando el juez expresamente lo considere necesario y urgente para proteger el derecho, suspenderá la aplicación del acto concreto que lo amenace o vulnere. Sin embargo, a petición de parte o de oficio, se podrá disponer la ejecución o la continuidad de la ejecución, para evitar perjuicios ciertos e inminentes al interés público. En todo caso el juez podrá ordenar lo que considere procedente para proteger los derechos y no hacer ilusorio el efecto de un eventual fallo a favor del solicitante. La suspensión de la aplicación se notificará inmediatamente a aquél contra quien se hubiere hecho la solicitud por el medio más expedito posible. El juez también podrá, de oficio o a petición de parte, dictar cualquier medida de conservación o seguridad encaminada a proteger el derecho o a evitar que se produzcan otros daños como consecuencia de los hechos realizados, todo de conformidad con las circunstancias del caso."

⁷ Sentencia T-888 de 2005

⁸ Sentencia T-440 de 2003 y Autos 049 de 1995.

⁹ Autos 419 de 2017, 380 de 2010, 350 de 2010,



amenaza de vulneración; y iii) evitar que se produzcan otros daños como consecuencia de los hechos objeto de análisis en el proceso, perjuicios que no se circunscriben a los que pueda sufrir el demandante. De ahí que, el juez está facultado para "ordenar lo que considere procedente" con arreglo a estos fines (inciso 2º del artículo transcrito).

Las medidas provisionales cuentan con restricciones, debido a que la discrecionalidad que entraña su ejercicio no implica un poder arbitrario u omnímodo. Por ello, la expedición de esa protección cautelar debe ser "razonada, sopesada y proporcionada a la situación planteada"¹⁰.

SU034 de 2018:

Incumplir la orden dada por el juez constitucional en un fallo de tutela es una conducta de suma gravedad, porque (i) prolonga la vulneración o amenaza de un derecho fundamental tutelado y (ii) constituye un nuevo agravio frente a los derechos fundamentales a un debido proceso y de acceso a la justicia.¹¹

De lo anterior se desprende que "al incumplir una orden emitida dentro de un fallo judicial, se vulnera directamente los derechos constitucionales al debido proceso y al acceso a la administración de justicia de la persona a la cual resultó favorable la providencia.

De lo anterior se colige que, incumplir una orden impartida en un proceso judicial y en especial en el curso de una acción de tutela, impide el acceso a la justicia del accionante y prolonga de manera injustificada la violación del derecho amparado y desconoce el derecho al debido proceso.

La Procuraduría General de la Nación conforme a los numerales 3, 5, 7, del artículo 277 de la Constitución Política tiene la función de actuar en defensa de los intereses de la sociedad, velar por el ejercicio diligente y eficiente de la función administrativa e intervenir cuando sea necesario para defender el orden jurídico.

En este contexto, este ente de control en representación de los intereses de la sociedad encuentra imperioso poner de presente la situación que a continuación se expondrá, que se evidenció en las diligencias disciplinarias adelantadas en relación con el cumplimiento de las órdenes impartidas durante el trámite de la acción de tutela de radicado 2019-252.

¹⁰ Auto 419 de 2017 y A-222 de 2009



II.1 Posible vulneración del ordenamiento jurídico

Las documentales arrimadas a las diligencias disciplinarias de radicado IUS E – 2019-709901 / IUC – D – 2019 – 142366, permiten vislumbrar que la Superintendencia Nacional de Salud, expidió la Resolución No. 008896 del 1° de octubre de 2019, por medio de la cual se ordenó la toma de posesión de los bienes, haberes y negocios y la intervención forzosa administrativa para liquidar SALUDVIDA S.A.EPS.

Así mismo, los elementos de juicio recaudados acreditan que algunas personas afiliadas a SALUDVIDA EPS, incoaron acción de tutela contra la Superintendencia Nacional de Salud, cuyo conocimiento le correspondió al Juzgado Primero Civil Del Circuito En Oralidad de Valledupar, bajo el radicado 2019-252, el amparo iba dirigido, entre otras cosas, a dejar sin efectos la Resolución No. 008896 del 1 de octubre de 2019 y suspender los efectos del mismo acto administrativo.

La acción de tutela fue admitida a través de auto proferido el 22 de octubre de 2019 y se concedió la medida provisional solicitada para garantizar el derecho a la salud de los accionantes, en los siguientes términos:

Segundo. Conceder la medida provisional solicitada en consecuencia se ordena a la SUPERINTENDENCIA NACIONAL DE SALUD que de manera inmediata suspenda de (sic) los efectos de la resolución 008896 del 01 de octubre de 2019 por la cual se toma posesión de los bienes, haberes y negocios y la intervención forzosa administrativa para liquidar SALUDVIDA S.A. E.P.S., con el fin de que los pacientes sigan siendo atendidos sin dilaciones ni negativas por parte de los prestadores adscritos a la red, hasta la fecha en que se emita la decisión de fondo dentro de la presente acción constitucional.

El 6 de noviembre de 2019, el juzgado de conocimiento emitió auto en el trámite de incidente de desacato de la medida provisional ordenada, en esta decisión la autoridad judicial señaló:

Por lo anterior, dentro del presente incidente de desacato se informa a la SUPERINTENDENCIA NACIONAL DE SALUD, que los efectos de la suspensión tal como se indica en la medida cautelar decretada, se configura con la suspensión legal y material de las acciones emprendidas con la resolución 008896 del 01 de octubre de 2019, por lo no podrá entenderse cumplimiento si se han emitido decisiones individuales con respecto a ciertos aspectos de la liquidación, sino a través de los actos públicos que involucren a los receptores de las órdenes impartidas en el acto suspendido.



El 14 de noviembre de 2019, el juzgado de Valledupar profirió el fallo de primera instancia, en el cual decidió tutelar los derechos de los accionantes y ratificó la medida provisional ordenada el 22 de octubre del presente año.

El 22 de noviembre de 2019, la autoridad judicial aclaró el fallo de primera instancia indicando que: **"los efectos de la suspensión, tal como se indica en la medida cautelar decretada, se configura con la suspensión legal y material de las acciones emprendidas con la resolución 008896 del 01 de octubre del 2019, hasta el punto de retornar sus acciones al momento antes de la intervención administrativa,** como se resolvió en el auto del 06 de noviembre del 2019 que admite incidente de desacato de la orden de medida provisional por parte del SUPERINTELENTE NACIONAL DE SALUD." (Resalta el despacho).

Por su parte, en la página web de la Superintendencia Nacional de Salud¹¹, se observa que el 15 de noviembre de 2019, publicó el siguiente comunicado dirigido a la opinión pública:

En cumplimiento de lo ordenado en el fallo de tutela proferido el 14 de noviembre de 2019 por la Juez Primera Civil del Circuito de Valledupar, la Superintendencia Nacional de Salud, tomará las medidas necesarias para que se garantice la prestación continua de los servicios a los usuarios, en especial a la población vulnerable afiliada a Saludvida S.A EPS en liquidación, hasta el momento en el cual el Ministerio de Salud y Protección Social realice el procedimiento de asignación ordenado al liquidador y a la Supersalud en el fallo referido y se habilite el traslado de los usuarios a las EPS receptoras, tal como lo establece el Decreto 1424 de agosto de 2019.

Para atender las órdenes del juez de tutela la Superintendencia Nacional de Salud procederá de la siguiente manera:

- Coordinará con el Agente Especial Liquidador designado para la Saludvida S.A. EPS en liquidación, para que se adopten las medidas pertinentes, ordenadas en el segundo punto de la parte resolutoria del fallo, con el fin de garantizar a los usuarios la continua y eficaz prestación de los servicios de salud, mientras se completa el proceso de asignación a otras EPS igualmente ordenado en el fallo de tutela.
- Convocará a la Procuraduría General de la Nación, a la Defensoría del Pueblo y al Ministerio de Salud y Protección Social para asegurar y garantizar que se continúe la prestación de los servicios a los usuarios y realicen el seguimiento al proceso de liquidación de Saludvida S.A. EPS en liquidación, de acuerdo con lo establecido en el numeral cuarto de la parte resolutoria del fallo.

¹¹<https://www.supersalud.gov.co/es-co/Noticias/listanoticias/comunicarlo-a-la-opinion-publica#Default=%7B%22k%22%3A%22%22%7D%a1dea593-4b7f-4de2-8ccc-c2d7d79d188c-%7B%22k%22%3A%22%22%7D%b571a6bb-c3f2-4fff-9029-bcd8ea4f9438-%7B%22k%22%3A%22%22%7D%02531ce9-d067-4244-9d6b-fb85>



- La Superintendencia Nacional de Salud y el Agente Especial liquidador de Saludvida S.A EPS en liquidación establecerán canales de comunicación para mantener informadas a las redes de veedores y a las asociaciones de usuarios sobre las medidas que se adopten en aras de garantizarles la atención en salud a los usuarios, como se los ordena el fallo en su numeral quinto.
- La Superintendencia advertirá a las IPS de la red de prestadores de Saludvida S.A. EPS en liquidación, para que cumplan lo ordenado por la Juez en el numeral sexto de la resolución, en el sentido de “abstenerse de asumir conductas que impongan barreras en la atención de los usuarios afiliados a EPS que entren en proceso de liquidación forzosa, adoptando los principios que inspiran su formación académica, anteponiendo los derechos humanos a los intereses económicos”.
- La Superintendencia convocará reunión y seguimientos con las EPS receptoras para que garanticen la atención, la prestación de los servicios en salud requeridos y tratamientos de los usuarios que serán trasladados, de acuerdo con la asignación que en virtud de la liquidación realizará el Ministerio de Salud y Protección Social.

Así mismo, al plenario se allegaron elementos probatorios según los cuales con posterioridad a la adopción de la medida provisional dentro de la acción de tutela 2019-252, Darío Laguado Monsalve há suscrito documentos en calidad de liquidador de SALUDVIDA S.A., EN LIQUIDACIÓN, por ejemplo, resoluciones de despido sin justa causa y oficios de terminación de contrato de trabajo sin justa causa, no obstante que los efectos de la Resolución No. 008896 del 1° de octubre de 2019, se encuentran suspendidos.

En consonancia con lo anterior, se precisa que la atención en salud es un servicio público de acuerdo a lo previsto en el artículo 49 de la Constitución Política, que el Estado tiene la obligación de prestar o garantizar, adoptando una política pública que implica la dirección, supervisión, organización, regulación, coordinación y control del mismo y para el usuario comprende la posibilidad de acceder a los servicios de salud de manera oportuna, eficaz y con calidad.

No se pasa por alto que, en las funciones del Superintendente Nacional de Salud, contenidas en el artículo 7 del decreto 2462 de 2013, se incluyen las siguientes:

Son funciones del Despacho del Superintendente Nacional de Salud, las siguientes:

1. Dirigir la acción administrativa de la Superintendencia Nacional de Salud y el cumplimiento de las funciones que a la entidad le corresponden.



2. Dirigir, coordinar y ejecutar las políticas de inspección, vigilancia y control del Sistema General de Seguridad Social en Salud.

3. Ejercer la representación legal de la Superintendencia Nacional de Salud.

Por tanto, el Superintendente Nacional de Salud tiene el deber funcional de cumplir la orden impartida por el juez de tutela el 22 de octubre de 2019, ratificada en el fallo de primera instancia emitido el 14 de noviembre de la misma anualidad, siendo menester recordar que todo servidor público está en la obligación de cumplir las decisiones judiciales.

III. SOLICITUD DE ADOPCIÓN DE LA MEDIDA PREVENTIVA

En razón a las circunstancias evidenciadas en las diligencias disciplinarias radicadas con el IUS E – 2019-709901 / IUC – D – 2019 – 142366, la suscrita procuradora delegada encuentra procedente en aras de salvaguardar el ordenamiento jurídico **solicitar al Superintendente Nacional de Salud suspender los procedimientos administrativos, actos y contratos**, que tengan origen en la Resolución No. 008896 de 2019 cuyos efectos se encuentran suspendidos en virtud a la medida provisional adoptada el 22 de octubre de 2019 y ratificada en el fallo de primera instancia emitido el 14 de noviembre de la misma anualidad, por el Juzgado Primero Civil del Circuito En Oralidad de Valledupar en el trámite de la acción de tutela No. 2019-252.

Se recuerda que la Procuraduría General de la Nación no coadministra, pero si tiene la función constitucional como representante de la sociedad de defender el ordenamiento jurídico, por esta razón, se hace el llamado para que se tenga en cuenta que la orden judicial debe ser acatada de manera inmediata y en los términos en los que fue proferida por la autoridad judicial.

IV. EVIDENCIAS

Se advierte que la solicitud de adopción de la medida preventiva se presenta bajo el amparo del artículo 160 de la Ley 734 de 2002, en el marco de diligencias disciplinarias que se encuentran en etapa de investigación disciplinaria, por tanto, gozan de reserva legal de conformidad con el artículo 95 del CDU.



V. PLAZO

Se solicita a la autoridad administrativa destinataria de esta misiva dar respuesta a la misma dentro de los cinco (5) días hábiles siguientes al recibo de esta comunicación.

VI. OTRAS DISPOSICIONES

En atención al carácter preventivo de la medida solicitada se compulsará copia de esta solicitud a la Procuraduría Delegada para la Salud, la Protección Social y el Trabajo Decente, para que en el marco de sus competencias adelante la actuación que corresponda.

Cordialmente,


GLORIA YANETH QUINTERO MONTOYA
Procuradora Segunda Delegada para la Contratación Estatal