



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE ANTIOQUIA
SALA UNITARIA DE DECISIÓN
MAGISTRADO PONENTE: JAIVER CAMARGO ARTEAGA

Medellín, once (11) de julio de dos mil veinticinco (2025)

RADICADO	05001 23 33 000 2025 00673 00
MEDIO DE CONTROL	PROTECCIÓN DE DERECHOS E INTERESES COLECTIVOS – ACCIÓN POPULAR
DEMANDATE	DISTRITO ESPECIAL DE CIENCIA TECNOLOGÍA E INNOVACIÓN DE MEDELLÍN Y OTROS
DEMANDADO	MINISTERIO DE SALUD Y PROTECCIÓN SOCIAL Y OTROS
INSTANCIA	PRIMERA
ASUNTO	RESUELVE MEDIDA CAUTELAR.
A.I. Nro.	167

Procede la Sala a resolver la medida cautelar solicitada, por el Distrito Especial de Ciencia Tecnología e Innovación de Medellín en el escrito introductorio de la acción de la referencia.

I. ANTECEDENTES

EI DISTRITO ESPECIAL DE CIENCIA TECNOLOGÍA E INNOVACIÓN DE MEDELLÍN por conducto de apoderado judicial, presentó acción popular en contra de la **NACION – MINISTERIO DE SALUD Y PROTECCIÓN SOCIAL, SUPERINTENDENCIA NACIONAL DE SALUD -SUPERSALUD-, ADMINISTRADORA DE LOS RECURSOS DEL SISTEMA GENERAL DE SEGURIDAD SOCIAL EN SALUD -ADRES, MINISTERIO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO**, en orden a que se protejan los derechos e intereses colectivos de la población, en relación con el acceso oportuno y eficiente a los servicios de salud, con la infraestructura que garantice la salubridad publica, la defensa del patrimonio público y la moralidad administrativa, consagradas en el artículo 49 de la Constitución Política de 1991 y en los literales b), e), g) y j) del artículo 4º de la Ley 472 de 1998.

Como consecuencia de la anterior declaración:

1. Sírvasse ORDENAR a la NACIÓN – MINISTERIO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO, MINISTERIO DE SALUD Y PROTECCIÓN SOCIAL, en calidad de rector del Sistema General de Seguridad Social en Salud, para que a través de la ADRES y de las SUPERSALUD, y a las EPS intervenidas que están siendo accionadas, que adelanten todas las gestiones que les correspondan para hacer efectivo e inmediato el pago de la cartera vencida a las Instituciones Prestadoras de Servicios de Salud para que se PUEDA GARANTIZAR A LA POBLACIÓN, EL ACCESO OPORTUNO Y EFICIENTE A LOS SERVICIOS DE SALUD EN MEDELLÍN.

2. Sírvasse ORDENAR a la NACIÓN – MINISTERIO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO, MINISTERIO DE SALUD Y PROTECCIÓN SOCIAL, en calidad de rector del Sistema General de Seguridad Social en Salud, para que a través de la ADRES y de la SUPERSALUD, y a las EPS intervenidas que están siendo accionadas, se GARANTICE el flujo oportuno y completo de los giros directos a las Instituciones Prestadoras de Servicios de Salud (IPS) por las facturas radicadas principalmente ante las EPS intervenidas por la Superintendencia de Salud, PARA QUE SE GARANTICE A LA POBLACIÓN, EL ACCESO OPORTUNO Y EFICIENTE A LOS SERVICIOS DE SALUD EN MEDELLÍN.

3. ORDENAR cualquier otra medida que estime pertinente en el trámite del proceso para que cese la conculcación de los derechos solicitados, y se eviten perjuicios irremediables y se salvaguarde la vida y la salud de la población.

MEDIDA CAUTELAR

El extremo activo solicitó como medida cautelar:

1. Sírvasse **ORDENAR** a la Nación – Ministerio de Hacienda y Crédito Público, Ministerio de Salud y Protección Social, en calidad de rector del Sistema General de Seguridad Social en Salud, para que a través de la ADRES y de las SUPERSALUD, y a las EPS intervenidas que están siendo

*accionadas, que adelanten todas las gestiones que les correspondan para hacer efectivo e inmediato el pago de la cartera vencida a las Instituciones Prestadoras de Servicios de Salud para que se **PUEDA GARANTIZAR A LA POBLACIÓN, EL ACCESO OPORTUNO Y EFICIENTE A LOS SERVICIOS DE SALUD EN MEDELLÍN.***

- 2. Sírvasse ORDENAR a la Nación-Ministerio de Hacienda y Crédito Público, Ministerio de Salud y Protección Social, en calidad de rector del Sistema General de Seguridad Social en Salud, para que a través de la ADRES y de la SUPERSALUD, y las EPS intervenidas que están siendo accionadas, se GARANTICE el flujo oportuno y completo de los giros directos a las Instituciones Prestadoras de Servicios de Salud (IPS) por las facturas radicadas principalmente ante las EPS intervenidas por la Superintendencia de Salud, PARA QUE GARANTICE A LA POBLACIÓN, EL ACCESO OPORTUNO Y EFICIENTE A LOS SERVICIOS DE SALUD EN MEDELLÍN.*
- 3. Sírvasse ORDENAR a la Nación-Ministerio de hacienda y Crédito Público, Ministerio de Salud y Protección Social, en calidad de rector del Sistema General de Seguridad Social en Salud, para que a través de la ADRES y de la SUPERSALUD, y las EPS intervenidas que están siendo accionadas, para que adelanten todas las gestiones que correspondan para hacer efectivo el pago oportuno y completo a los gestores farmacéuticos y proveedores de servicios de salud, PARA QUE SE PUEDA GARANTIZAR A LA POBLACIÓN, EL ACCESO OPORTUNO Y EFICIENTE A LOS SERVICIOS DE SALUD EN MEDELLÍN.*
- 4. Señor Juez sírvase ORDENAR cualquier otra medida que estime pertinente en el trámite del proceso para que cese la conculcación de los derechos solicitados, se eviten perjuicios irremediables y se salvaguarde la vida y la salud de la población.*

La anterior solicitud la elevó con la finalidad de evitar un daño inminente en las condiciones de vida digna, salud, e integridad de los habitantes del Distrito Especial de Ciencia Tecnología e Innovación de Medellín, como consecuencia de la saturación de los servicios de urgencias en la red pública y privada, para evitar el aumento de las tasas de mortalidad, y reducir el desgaste del talento humano del sector salud derivado de la ausencia de recursos para atender las contingencias médicas.

TRASLADO DE LA MEDIDA CAUTELAR

En auto del 4 de julio del presente año¹ el despacho corrió traslado de la solicitud de medida cautelar, el cual se notificó de forma simultánea con el auto que admitió la acción popular.

¹ Índice 14 de la plataforma SAMAI.

Una vez vencido el término de traslado, las partes se pronunciaron respecto a la solicitud, descorrieron traslado de la medida:

1.1 ADRES²

Pidió negar la medida cautelar, y argumentó que la solicitud carece de sustento probatorio y fáctico que permita concluir que la omisión atribuida a esta entidad está generando un perjuicio inminente, irreparable o que comprometa la efectividad de la sentencia que eventualmente se profiera.

A su vez, argumentó que no se acreditó la urgencia, ni la proporcionalidad, ni la idoneidad de la medida solicitada en relación con la ADRES, por el contrario, el actor popular no aporta elementos contundentes que acrediten que las entidades demandadas estén generando una interrupción en el acceso oportuno y eficiente a la prestación de servicios de salud de manera directa y comprobable.

Puso de presente también que, la ADRES no interviene en las relaciones contractuales entre las EPS y sus prestadores de servicios de salud, pues su función se limita a actuar como pagador en cumplimiento de las instrucciones y autorizaciones expresamente emitidas por las EPS.

Respecto al acceso de la población a la prestación de servicios de salud eficiente y oportuna invocó que, la transferencia de los recursos que realiza la ADRES en favor de las IPS y proveedores provienen de dos procedimientos administrativos. El primero, mediante mecanismo de giro directo, que consiste en la manifestación que realiza la EPS y EAS para que la ADRES gire, en nombre de esta, recursos en favor a las IPS y proveedores.

El segundo, mediante el procedimiento de reclamación, integrado por la auditoría integral, quien verifica los términos y condiciones en que se

² Índice 75 de la plataforma SAMAI.

presenta la solicitud para determinar la viabilidad del reconocimiento de recursos.

En consecuencia, la ADRES no afecta el flujo de recursos a las Instituciones Prestadoras de Salud y, por lo tanto, no afecta la prestación del servicio de salud a los afiliados del Sistema, dado que el reconocimiento de los recursos se realiza conforme a; i) el valor autorizado por las EPS y; ii) los términos y condiciones que establecen las normas que reglamenta el procedimiento administrativo de reclamaciones, particularmente previsto en la Resolución 1236 de 2023.

Informó que la ADRES efectúa el giro directo de presupuesto máximo de forma oportuna, esto es, conforme a los términos y condiciones que establecen las normas que regulan el procedimiento administrativo, y que la liquidación, distribución y ejecución de esos recursos corresponde exclusivamente a las EPS, según la metodología y montos determinados por el Ministerio.

En lo referente a las medidas cautelares deprecadas arguyó que, son las Entidades Promotoras de Salud en cada régimen las responsables de cumplir con las funciones indelegables del aseguramiento.

Así las cosas, enfatizó que las EPS tienen la obligación de garantizar la prestación del servicio de salud de a sus afiliados, para lo cual pueden conformar libremente su red de prestadores, por lo que en ningún caso pueden dejar de garantizar la atención de sus afiliados, ni retrasarla de tal forma que pongan en riesgo su vida o su salud con fundamento en la prescripción de servicios y tecnologías no cubiertas con el Plan de Beneficios en Salud con cargo a la UPC.

Insistió en que, la ADRES limita su actuar a efectuar el giro de recursos previa información de la EPS a las instituciones prestadoras de servicios, por lo tanto, no afecta la prestación del servicio de salud a los afiliados del Sistema, dado que el reconocimiento de los recursos se realiza

conforme a los términos y condiciones que señalan las normas que reglamentan los procedimientos administrativos.

1.2. COOSALUD³.

Pidió que las medidas cautelares fueran negadas, porque no se encuentra probada la exigibilidad de la cartera, pues no se aportó en el expediente el resultado de la auditoría de cuentas médicas que debió surtir en cada uno de los casos de las IPS implicadas, lo que no permite constituir el título ejecutivo.

De lo anterior se establece que la acción popular no es el mecanismo idóneo para obtener el pago de la cartera al ser controversias de carácter contractual, y ella tiene como objeto la protección de derechos e intereses colectivos, y no la declaración de obligaciones dinerarias ni para la ejecución de pagos de acreencias contractuales, por lo que imponer el pago de obligaciones en el marco de una medida cautelar de una acción popular vulneraría el principio de especialidad procesal y desnaturaliza la finalidad de esta acción constitucional.

Manifestó que, con las cautelas rogadas se busca beneficiar derechos individuales de los prestadores que hacen parte de ella, y que no se entiende porque el ente territorial que impetra la acción está legitimado para perseguir este tipo de intereses, y que además decretarlas violaría el principio de la igualdad entre acreedores consagrado en el régimen de intervención forzosa.

Propone también que, las medidas cautelares del presente asunto no cumplen con lo contenido en el literal B del artículo 25 de la Ley 472 de 1998, pues su representada ha dado cumplimiento a sus deberes legales, no solo en Medellín sino en todo el territorio nacional.

³ Índice 57 de la plataforma SAMAI.

Para cerrar indicó que, la demanda no cumplió con los requisitos establecidos en el artículo 231 del CPACA, y justificó uno por uno porque la EPS no está conculcando ninguno de los derechos colectivos que se pide proteger.

1.3. EPS SANITAS⁴

En su pronunciamiento frente a la medida cautelar solicitó negarlas dado que:

- Se advierte que las medidas preventivas solicitadas se dirigen a resolver el fondo del asunto, igual que las pretensiones 2.1, 2.2, 2.5 de la acción popular, por lo que las cautelas peticionadas no son preventivas.
- Dentro del plenario no se evidencia prueba que demuestre la ocurrencia de un daño cierto o a punto de suceder frente al acceso oportuno y eficiente a los servicios de salud de la población de Medellín.
- No se allegó con la demanda prueba idónea que demuestre la afectación al servicio de salud ni tampoco que acredite que es un daño que se pueda producir a corto plazo.
- En la demanda no se acreditó la titularidad de los presuntos derechos vulnerados.
- Así mismo, no hay prueba que acredite la configuración de un perjuicio irremediable, comoquiera que, las consecuencias enunciadas nacen a partir de supuestos y apreciaciones subjetivas de la parte demandante.

⁴ Índice 56 de la plataforma SAMAI.

- En los argumentos de la solicitud de la medida cautelar no hay fundamento que concluyan que, de no decretarse la cautela solicitada, los efectos de la sentencia favorable sean nugatorios.

Posteriormente indicó que dicha Entidad presta los servicios de salud con arreglo a la normatividad vigente.

1.4. Clínica el Rosario⁵.

Coadyuvó la solicitud de medida cautelar del Distrito e indicó que la falta de pago afecta considerablemente la parte financiera de la clínica lo que impacta en su correcto funcionamiento.

1.5. Nueva EPS⁶.

Solicitó no acceder a la medida cautelar por el no cumplimiento de la carga probatoria que le asistía al actor popular para la demostración de la violación o posible vulneración de los derechos colectivos, además de esto, también solicitó se decrete la imposibilidad de cumplimiento de la medida cautelar pretendida, en razón que su adopción acarrearía perjuicios graves a la comunidad usuaria del régimen subsidiado y contributivo de afiliados de NUEVA EPS.

1.6. Promotora Médica las Américas⁷.

Solicitó el decreto de la medida cautelar, dado que se ha visto afectada por las altas deudas en cabeza de las EPS que han sido intervenidas en los últimos años, lo que compromete su capacidad de adquisición de insumos, medicamentos y en general la prestación de un servicio de salud oportuno y de calidad.

1.8. Savia Salud EPS⁸.

⁵ Índice 74 de la plataforma SAMAI.

⁶ Índice 67 de la plataforma SAMAI.

⁷ Índice 64 de la plataforma SAMAI.

⁸ Índice 58 de la plataforma SAMAI.

Solicitó el no decreto de la pluri mencionada medida, en el entendido de no configurarse ninguna de las violaciones alegadas, argumentó que con la presentación de la medida cautelar el extremo accionante pretendió demostrar la urgencia y necesidad de adoptar medidas anticipadas a la sentencia, sin que se cumplieran los presupuestos mínimos para su concesión, advirtiéndose que no existen normas que a la fecha se encuentre violadas, ni mucho menos elementos probatorios que den cuenta mínimamente de la violación de los derechos solicitados, sin dejar de lado que dicha medida contiene obligaciones de imposible cumplimiento por parte de su representada.

1.9. Superintendencia Nacional de Salud⁹.

Abogó, por que la medida cautelar impetrada sea negada por lo siguiente:

1. **Falta de sustento legal y probatorio:** La solicitud presentada por el demandante no cumple con las cargas legales y jurisprudenciales necesarias para que la medida cautelar prospere. No se demuestra de manera sumaria la existencia del perjuicio ni se sustenta adecuadamente.
2. **Competencias de la Superintendencia:** No tiene la facultad de coadministrar con los agentes interventores ni asumir las obligaciones generadas por las EPS intervenidas. Su función se limita a la inspección, vigilancia y control, sin responsabilidad directa sobre los actos administrativos, contratos o pagos realizados por las EPS.
3. **Inexistencia de nexo causal:** No existe una conexión real y efectiva entre las presuntas omisiones o acciones perjudiciales y las funciones de la Superintendencia. Los responsables de las posibles

⁹ Índice 50 de la plataforma SAMAI.

violaciones de derechos colectivos son los agentes interventores de las EPS mencionadas, no la Superintendencia.

4. **Gestores farmacéuticos:** Las gestiones relacionadas con el pago a proveedores de tecnologías en salud, incluidos los gestores farmacéuticos, son responsabilidad de las EPS, IPS y la ADRES, no de la Superintendencia.

En conclusión, la Superintendencia argumentó que no se configura la causal de omisión establecida en la norma y que las medidas cautelares solicitadas no son procedentes.

CONSIDERACIONES

1.- Competencia:

De acuerdo con lo establecido por el artículo 25 de la Ley 472 de 1998, el Despacho es competente para pronunciarse sobre la medida cautelar solicitada en el líbello introductor de la presente acción.

2.- Problema jurídico

Según los antecedentes expuestos, se debe determinar si la medida previa o cautelar solicitada por los actores populares procede para evitar un daño inminente a los derechos colectivos invocados.

3. De la acción popular.

La Ley 472 de 1998, que fue expedida en desarrollo del artículo 88 de la Constitución Política establece:

ARTÍCULO 2º.- *Acciones Populares. Son los medios procesales para la protección de los derechos e intereses colectivos.*

*Las acciones populares se ejercen para **evitar el daño contingente, hacer cesar el peligro, la amenaza, la vulneración o agravio sobre los derechos e intereses colectivos, o restituir las cosas a su estado anterior cuando fuere posible.*** (destaca el despacho)

La norma en cita le da al juez medios procesales de carácter preventivo, reparativo, correctivo o restitutivo contra toda acción u omisión de las

entidades públicas o de particulares que hayan violado o amenacen con hacerlo intereses colectivos amparados en el ordenamiento jurídico, que no son más que aquellos derechos que la Constitución y la ley han reconocido de manera indivisible y global a la comunidad.

La jurisprudencia administrativa ha señalado que para que prospere la acción popular deben darse unos presupuestos, a saber:

- i) Acción u omisión de la entidad demandada.
- ii) Daño contingente, peligro, amenaza, vulneración de derechos o intereses colectivos.
- iii) Relación de causalidad entre los dos primeros.

3.2 De las medidas cautelares en sede de acción popular

Estudiada la relevancia que el ordenamiento jurídico le da a los derechos colectivos y a la acción popular como su mecanismo de protección, la Ley 472 de 1998 confirió especial relevancia a la protección anticipada como salvaguarda previa, que da al juez los poderes suficientes para asegurar una eficiente y eficaz tutela judicial efectiva, autorizándole la adopción de medidas cautelares, protectoras, correctivas o restitutivas para resolver este tipo de controversias sin tener que esperar la decisión final, siempre y cuando cuente con elementos de juicio para fundamentar con convicción la existencia de una amenaza o afectación tal del derecho que aguantar hasta la sentencia sería asumir el riesgo de configuración de un daño o afectación irreversible a los derechos colectivos en litigio (*periculum in mora*)¹⁰, además de una reclamación con la seriedad y visos de legitimidad suficientes que respalden una decisión anticipada (*fumus boni iuris*)¹¹.

¹⁰ 5 de julio de 2018 Rad. 11001-03-28-000-2018-00033-00 M.P Carlos Enrique Moreno Rubio. (...) Otro criterio a tener en cuenta al momento de conceder una medida cautelar distinta a la de suspensión provisional de los efectos del acto administrativo demandado, es el «*periculum in mora*» o perjuicio de la mora, el cual busca que con el decreto de la cautela, se garantice la efectividad de la decisión de fondo, teniendo en cuenta que en el transcurso del proceso puede darse alguna situación que haga imposible su cumplimiento, ocasionando que los efectos de la sentencia sean ilusorios. En consecuencia, de ello, el juzgador debe advertir la necesidad de decretar la medida cautelar, con el propósito de garantizar el cumplimiento de la sentencia que resuelva de fondo las pretensiones de la demanda, evitando que se desconozcan los derechos invocados por el demandante.

¹¹ La apariencia de buen derecho o «*fumus boni iuris*», es un principio o criterio desarrollado por el derecho comunitario europeo, el cual tiene por objeto verificar que quien solicita una medida cautelar, goce de la probabilidad razonable de que prospere su causa, esto con el objetivo, de que no sean decretadas medidas

La precitada ley en tratándose de medidas previas dispone:

"ARTÍCULO 25.- Medidas Cautelares. Antes de ser notificada la demanda y en cualquier estado del proceso podrá el juez, de oficio o a petición de parte, decretar, debidamente motivadas, las medidas previas que estime pertinentes para prevenir un daño inminente o para hacer cesar el que se hubiere causado. En particular, podrá decretar las siguientes:

- a) Ordenar la inmediata cesación de las actividades que puedan originar el daño, que lo hayan causado o lo sigan ocasionando;
- b) Ordenar que se ejecuten los actos necesarios, cuando la conducta potencialmente perjudicial o dañina sea consecuencia de la omisión del demandado;
- c) Obligar al demandado a prestar caución para garantizar el cumplimiento de cualquiera de las anteriores medidas previas;
- d) Ordenar con cargo al Fondo para la Defensa de los Derechos e Intereses Colectivos los estudios necesarios para establecer la naturaleza del daño y las medidas urgentes a tomar para mitigarlo.

PARÁGRAFO 1º.- El decreto y práctica de las medidas previas no suspenderá el curso del proceso.

PARÁGRAFO 2º.- Cuando se trate de una amenaza por razón de una omisión atribuida a una autoridad o persona particular, el juez deberá ordenar el cumplimiento inmediato de la acción que fuere necesaria, para lo cual otorgará un término perentorio. Si el peligro es inminente podrá ordenar que el acto, la obra o la acción la ejecute el actor o la comunidad amenazada, a costa del demandado.

ARTÍCULO 26.- Oposición a las Medidas Cautelares. El auto que decreta las medidas previas será notificado simultáneamente con la administración de la demanda y podrá ser objeto de los recursos de reposición y de apelación; los recursos se concederán en el efecto devolutivo y deberán ser resueltos en el término de cinco días. La oposición a las medidas previas sólo podrá fundamentarse en los siguientes casos:

- a) Evitar mayores perjuicios al derecho o interés colectivo que se pretende proteger;
- b) Evitar perjuicios ciertos e inminentes al interés público;
- c) Evitar al demandado perjuicios cuya gravedad sea tal que le haga prácticamente imposible cumplir un eventual fallo desfavorable.
- d) Corresponde al quien alegue estas causales demostrarlas.

Por su parte, el H. Consejo de Estado, ha dicho que "acorde con la finalidad protectora de los derechos e intereses colectivos de la Ley 472 de 1998, las medidas previas buscan hacer efectiva dicha protección,

cautelares propuestas por la parte que sostiene una posición manifiestamente injusta o sin fundamento legal suficiente, de conformidad al principio general del derecho según el cual, «la necesidad del proceso para obtener la razón no debe convertirse en un daño para quien tiene la razón». Para determinar si la solicitud de cautela tiene apariencia de buen derecho, el juez de lo contencioso administrativo debe realizar un análisis anticipado de los argumentos expuestos por las partes al momento de decidir sobre la procedencia de esta. Dicha valoración no constituye prejuzgamiento, esto en atención a que, es posible que el proceso se encuentre en una etapa inicial, y que, por tanto, no se haya hecho efectivo el derecho de defensa del demandado, o no se haya surtido la etapa probatoria o de alegaciones.

cuando de esperarse a la culminación del proceso, las medidas que se adopten en el fallo podrían resultar ineficaces, es decir, buscan conjurar de manera previa al fallo, un peligro o vulneración que se está presentando o que se percibe como de inminente ocurrencia y que no da tiempo a esperar por un fallo definitivo. // Entonces, el objetivo pretendido con las medidas previas es el de evitar que el daño se concrete o que, de estarse produciendo, no se prolongue por un término mayor”¹²

Como requisitos para decretar medidas cautelares, el CPACA dispuso:

"ARTÍCULO 231. REQUISITOS PARA DECRETAR LAS MEDIDAS CAUTELARES. Cuando se pretenda la nulidad de un acto administrativo, la suspensión provisional de sus efectos procederá por violación de las disposiciones invocadas en la demanda o en la solicitud que se realice en escrito separado, cuando tal violación surja del análisis del acto demandado y su confrontación con las normas superiores invocadas como violadas o del estudio de las pruebas allegadas con la solicitud. Cuando adicionalmente se pretenda el restablecimiento del derecho y la indemnización de perjuicios deberá probarse al menos sumariamente la existencia de los mismos.

En los demás casos, las medidas cautelares serán procedentes cuando concurren los siguientes requisitos:

1. Que la demanda esté razonablemente fundada en derecho.
2. Que el demandante haya demostrado, así fuere sumariamente, la titularidad del derecho o de los derechos invocados.
3. Que el demandante haya presentado los documentos, informaciones, argumentos y justificaciones que permitan concluir, mediante un juicio de ponderación de intereses, que resultaría más gravoso para el interés público negar la medida cautelar que concederla.
4. Que, adicionalmente, se cumpla una de las siguientes condiciones:
 - a) Que al no otorgarse la medida se cause un perjuicio irremediable, o
 - b) Que existan serios motivos para considerar que de no otorgarse la medida los efectos de la sentencia serían nugatorios.”

Como puede verse, el legislador hizo una distinción entre los requisitos exigibles para la procedencia de la suspensión provisional de los actos administrativos demandados, y lo que se requiere para las demás medidas cautelares.

¹² 19 de mayo de 2016 Rad 73001-23-31-000-2011-00611-01 M.P. Guillermo Vargas Ayala

El Consejo de Estado¹³, en aras de dar claridad a los requisitos que deben analizarse para decretar las medidas cautelares elaboró el siguiente esquema:

Segundo cuadro. Requisitos de procedencia específicos, para decretar medidas cautelares, en la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo.

REQUISITOS PARA EL DECRETO DE LAS MEDIDAS CAUTELARES			
REQUISITOS DE PROCEDENCIA ESPECÍFICOS	SUSPENSIÓN PROVISIONAL	Si la demanda tiene únicamente la pretensión de nulidad del acto administrativo, se debe verificar que exista una violación de las normas superiores invocadas, la cual puede surgir:	a) tras confrontar el acto demandado con estas
			b) tras confrontar, las normas superiores invocadas, con las pruebas.
	Si se pretenden otras medidas cautelares diferentes a la de suspensión de los efectos del acto administrativo demandado, deben concurrir los siguientes requisitos:	Si la demanda además de la nulidad del acto administrativo pretende el restablecimiento del derecho y la indemnización de perjuicios...	Además de verificarse que exista una violación de las normas superiores invocadas debe probarse al menos sumariamente la existencia de los perjuicios (artículo 231, inciso 2º, Ley 1437 de 2011)
		a) Que la demanda esté razonablemente fundada en derecho;	
		b) Que el demandante haya demostrado, así fuere sumariamente la titularidad del derecho o de los derechos invocados;	
		c) Que el demandante haya presentado los documentos, informaciones, argumentos y justificaciones que permitan concluir, mediante un juicio de ponderación de intereses, que resultaría más gravoso para el interés público negar la medida cautelar que concederla; y	
		d) Que, al no otorgarse la medida se cause un perjuicio irremediable o que existan serios motivos para considerar que de no otorgarse los efectos de la sentencia serían nugatorios (artículo 231, inciso 3º, numerales 1º a 4º, Ley 1437 de 2011).	

En ese orden de ideas, para decretar medidas cautelares diferentes a la suspensión provisional de un acto administrativo se debe corroborar que;

¹³ CONSEJO DE ESTADO SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO SECCIÓN SEGUNDA, SUBSECCIÓN B
Consejera Ponente: SANDRA LISSET IBARRA VÉLEZ Bogotá D.C., siete (07) de febrero de dos mil diecinueve (2019) Expediente: 05001-23-33-000-2018-00976-01 (5418-2018)

i) la demanda esté razonablemente derecho; ii) el demandante haya demostrado, así sea sumariamente la titularidad del derecho involucrado; c) Que el demandante haya presentado los documentos, informaciones, argumentos y justificaciones que permitan concluir, mediante un juicio de ponderación de intereses, que resultaría más gravoso para el interés público negar la medida que concederla; y que de no otorgarse la medida se cause un perjuicio irremediable o que existan serios motivos para considerar que de no otorgarse, los efectos de la sentencia serían nugatorios.

Sin embargo, en cuanto a las medidas cautelares en el trámite de la acción popular el órgano de cierre de lo contencioso administrativo ha establecido como requisitos:

"a) Que esté debidamente demostrado en el proceso la inminencia de un daño a los derechos colectivos o que el mismo se haya producido, esto con el fin de justificar la imposición de la medida cautelar, el cual es prevenir aquel daño que está por producirse o a hacer cesar aquel que ya se consumó;

b) Que la decisión del juez al decretar la medida cautelar esté plenamente motivada; y

c) Que para adoptar esa decisión, el juez tenga en cuenta los argumentos contenidos en la petición que eleve el demandante, para que se decrete tal medida, lo cual, lógicamente, no obsta para que el juez oficiosamente, con arreglo a los elementos de juicio que militen en la actuación, llegue al convencimiento de la necesidad de decretar una medida cautelar y proceda en tal sentido"¹⁴

Determinados los requisitos que exige para decretar la medida cautelar, se analizará si en este caso se cumplen los mismos.

3.- Caso concreto

Descendiendo al caso concreto se tiene que el actor popular adujo que la solicitud tiene por finalidad "evitar un **daño inminente en las condiciones de vida digna, salud, e integridad de los habitantes del Distrito Especial de Ciencia Tecnología e Innovación de Medellín**, como consecuencia de la saturación de los servicios de

¹⁴ Rad. 25000-23-24-000- 2011-00136-01. M.P Hernán Andrade Rincón.

urgencias en la red pública y privada, para evitar el aumento de las tasas de mortalidad, reducir el desgaste del talento humano del sector salud derivado de la ausencia de recursos para atender las contingencias médicas". (destaca el despacho)

En el escrito de demanda del medio de control de protección de derechos e intereses colectivos, se lee:

*"Honorables Magistrados, interponemos esta acción popular, sin haberse constituido en renuencia las entidades accionadas, en el entendido que está **en riesgo inminente la vida y la salud de la población, porque ante el incremento en los cierres de servicios de salud en la ciudad, el retraso en los pagos de salarios y honorarios del talento humano en salud, la falta de entrega oportuna y completa de medicamentos para el tratamiento de patologías o enfermedades crónicas, la interrupción del suministro de medicamentos y de insumos por parte de los proveedores y gestores farmacéuticos, el incremento en la cancelación de citas, consultas médicas especializadas, cirugías y procedimientos, y el ascendente y sostenido incremento de la saturación de los servicios de urgencias, han generado un colapso en la atención en salud, lo que ha conllevado a la declaratoria de alerta hospitalaria en la ciudad de Medellín**, lo cual demanda decisiones urgentes y perentorias del poder judicial para salvaguardar la vida y salud de toda la población que demanda acceso a los servicios de salud, toda vez que desde las competencias del Distrito Especial de Ciencia Tecnología e Innovación, se han agotado todas las gestiones técnicas, financieras y administrativas, sin que por parte de las entidades accionadas se haya obtenido una solución real y efectiva a esta problemática, que insistimos, es de la mayor gravedad y demanda decisión urgente por parte de estas entidades". (destaca el despacho).*

Lo afirmado por el Distrito Especial de Ciencia Tecnología e Innovación de Medellín lo obligó a declarar una alerta hospitalaria en la ciudad de Medellín en Circular No. 202560000083 de 2025¹⁵ en la que de sus consideraciones se extrae:

*"Con ocasión al debilitamiento financiero del sistema de salud y el consecuente **deterioro en la función y capacidad de gestión del riesgo de las EPS, la mayor siniestralidad en términos de aseguramiento, la reducción selectiva de operaciones, el cierre paulatino de unidades de atención, el poco incentivo para la habilitación de nuevos servicios por la baja sostenibilidad, la consecuente desvinculación del talento humano, la insuficiencia de atenciones electivas, incumplimientos en la entrega de medicamentos, insuficiencia de redes de atención primaria y especializada, inoportunidad del inicio del tratamiento, entre muchas otras deficiencias del sistema; el Distrito de Medellín ha venido resistiendo en los últimos meses un desbordamiento en la***

¹⁵ Archivo 1.7 Circular alerta hospitalaria de las pruebas allegadas con la acción popular,

capacidad de atención en los servicios de urgencias para adultos y niños, llegando a limites que ponen en riesgo la seguridad de los pacientes y en consecuencia, su vida". (destaca el despacho)

La medida adoptada por la administración distrital lejos de ser caprichosa encuentra sustento en los estados financieros de las IPS públicas que se anexaron a la acción popular:

Información de cuentas por cobrar del Hospital Infantil Concejo de Medellín:

COOSALUD (Intervenida Súpersalud)	\$840,055,297.00
NUEVA EPS (Intervenida Súpersalud)	\$906,591,854.00
SALUD TOTAL	\$1,283,701,874.00
SANITAS (Intervenida Súpersalud)	\$18,735,642.00
SAVIA SALUD (Intervenida Súpersalud)	\$7,496,022,259.00
SURA	\$1,431,326,734.00
TOTAL	\$11,976,433,660.00

Certificado de cartera con corte al 30 de abril de 2025 emitido por el líder de cartera de la ESE METROSALUD:

Nombre de la EPS	Total, Cartera
COOSALUD (Intervenida Super Salud)	584.909.640,00
NUEVA EPS (Intervenida Super Salud)	1.128.218.212,07
SALUD TOTAL	262.919.169,00
SANITAS (Intervenida Super Salud)	399.014.315,00
SAVIA SALUD (Intervenida Super Salud)	29.967.998.292,35
SURA	2.487.695.843,60
	34.830.755.472,02

Certificado de cartera con corte al 30 de abril de 2025 expedido por el Hospital General de Medellín:

Entidad Responsable de Pago	Saldo Cartera
Coosalud (Intervenida Supersalud)	10.552.339.278
Nueva EPS (Intervenida Supersalud)	7.387.270.656
Salud Total	2.691.995.619
Sanitas (Intervenida Supersalud)	1.205.996.318
Savia Salud (Intervenida Supersalud)	109.345.158.760
Sura	4.564.447.068
Total	135.747.207.699

La crítica situación de cartera ha generado un impacto directo, real y constatable, pues contratistas que prestan servicios a estas Instituciones les han notificado la suspensión de la ejecución de los contratos por falta de pago, como se ve a continuación.

Comunicación fechada 13 de mayo de 2025 remitida por Gases Industriales de Colombia S.A con destino a la Corporación Hospital Concejo de Medellín en la que se informa:

"Para nuestra compañía es muy importante mantener excelentes relaciones comerciales con clientes estratégicos como usted, sin embargo, debido a que a la fecha no hemos recibido notificaciones de pago de la deuda vencida, debemos informarle que a partir de hoy la cuenta presentará restricción de ingreso y despacho de nuevos pedidos.

(...)".

Comunicación del 29 de mayo de 2025, reiterada el 25 de junio del año en curso por parte de FEDSALUD a la ESE Hospital General de Medellín en la que se lee:

"Dado el grave incumplimiento de la obligación principal del Hospital frente a FEDSALUD, consistente en el pago, y teniendo presente que se trata de obligaciones laborales, que comprometen el ingreso de los trabajadores de la salud y el pago de la seguridad social, notificamos que a partir del día de mañana 30 de mayo de 2025 suspendemos la prestación de nuestros servicios hasta que se realice el pago en los términos contractualmente pactados".

Consecuencia de lo manifestado por FEDSALUD el Hospital General en memorial allegado al proceso¹⁶ puso en conocimiento que:

"(...)

la E.S.E. HOSPITAL GENERAL DE MEDELLÍN "Luz Castro de Gutiérrez", en atención a Comunicado para la Opinión Pública, fechado 26 de junio de 2025, suscrito por la Federación Gremial de Trabajadores de la Salud – FEDSALUD, se procede a informar a su Despacho, Honorable Magistrado, que a partir de mañana en esta Entidad Pública no se podrán prestar los servicios de salud en:

- Anestesiología general.
- Anestesiología cardiovascular.
- Cuidado intensivo.

¹⁶ Índice 112 de la plataforma SAMAI.

- *Pediatría.*
- *Ginecooncología*
- *Instrumentación quirúrgica*
- *Citotecnólogos”.*

La problemática planteada por el Distrito tiene eco en los escritos allegados por las IPS privadas vinculadas a la acción, en las que al unisonó afirman que el no pago de las obligaciones por parte de las EPS está comprometiendo la prestación de los servicios de salud, al respecto el apoderado de CARDIOVID aseveró:

"Las dificultades para recibir los pagos derivados de servicios ya prestados, y que han sido debidamente facturados y auditados, han implicado que la Clínica Cardio VID se vea obligada a contraer obligaciones, reprogramar servicios, aplazar intervenciones quirúrgicas y enfrentar una creciente incertidumbre financiera. Esta situación no es exclusiva de nuestra institución, pero nos golpea con especial severidad por tratarse de una entidad especializada en atención cardiovascular de alta complejidad, muchas veces única en el territorio.

En apoyo a lo anterior, nos permitimos adjuntar el siguiente cuadro de cartera a corte 15 de junio de 2025, en el cual se evidencia la dimensión del impacto económico por entidad responsable de pago:

Deudor	Total general
EPS SURA	\$ 27,068,602,834
ALIANZA MEDELLIN ANT. EPS SAS	\$ 16,778,758,587
NUEVA EPS S.A.	\$ 15,639,396,569
CAFESALUD EPS	\$ 4,874,918,451
COOMEVA EPS	\$ 4,358,354,301
SALUD TOTAL EPS	\$ 4,216,142,169
SALUDCOOP EPS	\$ 3,735,287,351
SANITAS EPS	\$ 3,324,206,036
MEDIMAS EPS S.A.S.	\$ 3,099,567,705
CRUZ BLANCA EPS	\$ 1,750,053,438
COOSALUD LTDA	\$ 576,621,620
ECOOPSOS ARS	\$ 257,328,590
SALUDVIDA EPS S.A.	\$ 255,806,906
BARRIOS UNIDOS DE QUIBDO	\$ 255,779,745
COMFACOR MONTERIA	\$ 149,805,272
COMPARTA SALUD ARS	\$ 129,743,320
EMDIS	\$ 119,946,899
FAMISANAR	\$ 92,081,174
SERVICIO OCCIDENTAL DE SALUD S	\$ 48,363,021
CAJACOPI	\$ 36,437,968
ASMET SALUD EPS-S	\$ 25,326,720
COMFASUCRE EPS-S	\$ 497,694
PIJAOS SALUD EPSI	\$ 181,859
Total	86,793,208,229

Por su parte, el Hospital Alma Mater sostuvo:

El Hospital Alma Máter de Antioquia, es una "corporación de participación mixta, de derecho privado y sin ánimo de lucro" que tiene como objeto "la prestación de los servicios de salud, entendidos como un servicio público esencial," para el desarrollo de su objeto social mi representada atiende pacientes de diferentes aseguradores (EPS) que adicionalmente son Entidades Responsables de Pago – ERPs), en virtud del convenio contractual celebrado y de lo establecido en la ley 100 de 1993. Son estas entidades, quienes asumen los costos de las atenciones médicas de la población afiliada, ahora bien, son las IPS en Colombia quienes han asumido la falta de recursos, liquidación de EPS (cartera imposible de recaudar), costos y gastos fijos de la operación, obligaciones laborales de los profesionales de la salud y demás gastos para garantizar la atención de los pacientes, es decir, el Hospital Alma Máter de Antioquia también se encuentra inmerso en la realidad del Sistema de Salud, con una cartera de difícil cobro acumulada con la historia y antecedentes del sistema, donde el 32% (\$ 90.636 Millones) de la cartera total corresponde a EPS Liquidadas, acreencias donde se determinó un desequilibrio económico y sin patrimonio para pagar las deudas a las IPS

La Clínica el Rosario al pronunciarse sobre la medida cautelar informó:

"A la fecha la Clínica el Rosario, tiene una cartera por valor de \$9.360.609.834 respecto de las siguientes EPS: ENTIDAD PROMOTORA DE SALUD SANITAS S A S, ENTIDAD PROMOTORA DE SALUD SERVICIO OCCIDENTAL DE SALUD S.A, EMSSANAR EPS S.A.S, FAMISANAR SAS EPS, NUEVA EPS S.A, ALIANZA MEDELLIN - SAVIA SALUD EPS, ASMET SALUD EPS SAS

Es de anotar que las atenciones hechas a los pacientes de las EPS mencionadas son por evento, lo que quiere decir que no se tiene ningún tipo de contrato para la prestación del servicio, por lo que la clínica El Rosario enfrenta una crisis financiera debido a que no se han realizado los pagos de las facturas de los servicios de salud prestados, ni tampoco se han recibido los anticipos respectivos a pesar de que el literal d) del artículo 13, de la ley 1122 de 2007".

La sociedad, Promotora Médica las Américas manifestó:

La operación de Promotora Las Américas se ha visto afectada por las altas deudas en cabeza de diferentes empresas prestadoras de salud – EPS que han sido intervenidas en los últimos años.

9. La falta de pagos oportunos y la acumulación de saldos vencidos en cabeza de las diferentes EPS está comprometiendo la capacidad de adquisición de insumos, medicamentos, y el pago de salarios necesarios para la prestación, por parte de Promotora Las Américas, de un servicio oportuno y de calidad.

Obran en el plenario copiosas solicitudes de coadyuvancia, del Personero Distrital, Gobernación de Antioquia, Municipio de la Estrella y diferentes agremiaciones de empleados del sector salud y pacientes, entre otras, que dan cuenta de la crisis del sector salud y su impacto en la prestación de este servicio a la ciudadanía.

Sobre el tema, la Contraloría General de la República emitió informe¹⁷ en el que concluyó que:

"A 31 de diciembre del 2024, la deuda acumulada por servicios de salud asciende a \$ 32,9 billones, lo que para la Contraloría General de la República evidencia la insostenibilidad financiera del sistema.

Para el ente de control fiscal, las medidas de intervención forzosa de la Superintendencia de Salud no han logrado resolver los problemas de las EPS.

Adicionalmente, 16 EPS presentan problemas de liquidez que limitan su capacidad de responder a sus obligaciones inmediatas.

De las 29 EPS activas, únicamente seis cumplen con los tres indicadores de habilitación financiera (capital mínimo, patrimonio adecuado e inversión en reservas técnicas), pero tienen apenas un cubrimiento del 10,92 % de los afiliados. El resto de la población afiliada (89,08 %) está en EPS que incumplen uno o más de estos requisitos.

Según el informe de la Contraloría, los indicadores críticos de solvencia son:

- 15 EPS no cumplen con el capital mínimo.
- 14 EPS incumplen el patrimonio adecuado.
- 22 EPS no invierten sus reservas técnicas como exige la norma.

Las EPS adeudan \$ 2,8 billones a operadores farmacéuticos, a pesar que en la vigencia 2024 les fueran pagadas cerca del 90 % de la facturación (13,3 de 14,7 billones de pesos), lo que ha afectado la entrega oportuna de medicamentos y se ha convertido en la principal causa de PQR".

Visto lo anterior, este ponente encuentra probado que la falta de pago está generando un daño que evidencia deficiencia en la prestación de los servicios de salud, originado en la precaria situación económica de las IPS del Distrito, el cual se debe hacer cesar y prevenir que siga su progresión.

Así las cosas, advierte el Despacho la existencia de elementos suficientes, que permiten la decisión de decretar la medida cautelar solicitada.

Por todo lo anterior, decretará la medida cautelar y ordenará a la Nación – Ministerio de Hacienda y Crédito Público, Ministerio de Salud y Protección Social, en calidad de rector del Sistema General de Seguridad Social en Salud, para que a través de la ADRES y de las SUPERSALUD, y a las EPS intervenidas que están siendo accionadas, que en un término

¹⁷ <https://www.ambitojuridico.com/noticias/derecho-publico/este-es-el-informe-de-la-contraloria-que-califica-como-critico-el-estado>

de 30 días contados a partir del día siguiente de la notificación de esta providencia, adelanten todas las gestiones que correspondan para el saneamiento de la cartera que se encuentre debidamente acreditada a favor de las IPS, y a su vez garantizar el flujo de recursos que permita hacer efectivo el pago oportuno y completo de las obligaciones para que se pueda garantizar a la población, el acceso oportuno y eficiente a los servicios de salud en Medellín,

Finalmente, en materia de pronunciamientos allegados se tiene que en memorial del 25 de junio de 2025¹⁸, obra el del señor Carlos Alberto Restrepo Molina quien afirma actuar, como delegado de la Clínica Universitaria Bolivariana, sin embargo, no anexa documento que acredite tal calidad, por lo que no se le puede reconocer como interviniente y se le requiere para que anexe el poder que lo faculte para representar a dicha entidad.

Observa el despacho, que el MINISTERIO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO ha radicado varios memoriales en el presente proceso, los cuales están firmados por la abogada LUISA FERNANDA CUELLAR COGOLLO, a quien en auto del 25 de junio del presente año se le requirió en los siguientes términos:

"DECIMOQUINTO. – *Requerir, a la abogada LUISA FERNANDA CUELLAR COGOLLO para que en el término de ejecutoria de la presente providencia allegue poder en los términos expresados en la parte considerativa de la presente providencia".*

Sin embargo, a la fecha no ha dado respuesta, por lo que, como se enunció en ese auto, sus actuaciones no tendrán efecto hasta tanto no acreditar que actúa en calidad de apoderada del Ministerio de Hacienda, por lo que se requerirá por segunda vez, so pena de no tener en cuenta sus actuaciones hasta que acredite que funge como apoderada de la mencionada entidad.

¹⁸ Índice 96 de la plataforma SAMAI.

En memorial allegado el 19 de junio del presente año, el señor **DENIS HONORIO SILVA SEDANO**, en calidad de representante legal de la Asociación Colombia Saludable Asesores – Organización sin ánimo de lucro radicó escrito de coadyuvancia a la acción popular por lo que se le reconocerá en tal calidad en la parte resolutive de esta providencia.

En mérito de lo expuesto, el **TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE ANTIOQUIA, SALA UNITARIA DE DECISIÓN**,

RESUELVE:

PRIMERO .- DECRETAR la medida cautelar en los términos expresados en la parte considerativa de esta providencia, y **ORDENAR** a la Nación – Ministerio de Hacienda y Crédito Público, Ministerio de Salud y Protección Social, en calidad de rector del Sistema General de Seguridad Social en Salud, para que a través de la ADRES y de las SUPERSALUD, y a las EPS intervenidas que están siendo accionadas, para que en un término de 30 días contados a partir del día siguiente de la notificación de esta providencia, adelanten todas las gestiones que correspondan para el saneamiento de la cartera que se encuentre debidamente acreditada a favor de las IPS, y a su vez garantizar el flujo de recursos que permita hacer efectivo el pago oportuno y completo de las obligaciones para que se pueda garantizar a la población, el acceso oportuno y eficiente a los servicios de salud en Medellín.

Para el efecto, las entidades en mención deberán allegar el informe solicitado dentro del término de 30 días siguientes a la notificación del presenta auto.

SEGUNDO. -NOTIFICAR personalmente el contenido del presente auto, a la Procuradora 24 Judicial II para Asuntos del Trabajo y la Seguridad Social de Bogotá.

TERCERO. - Reconocer personería al abogado CARLOS FERNANDO DUQUE GÓMEZ identificado con cédula de ciudadanía 70.385.933 y T.P

155.247 del C.S.J para que represente al **DEPARTAMENTO DE ANTIOQUIA** en el presente proceso según las facultades otorgadas con el poder conferido¹⁹.

CUARTO. - Reconocer personería al abogado ANDRÉS FELIPE VILLEGAS GARCÍA identificado con T.P 115.174 del C.S.J para que represente a LA **CLINICA CARDIOVID** en el presente proceso según las facultades otorgadas con el poder conferido²⁰.

QUINTO. - **ACEPTAR** como coadyuvante a la Asociación Colombia Saludable Asesores – Organización sin ánimo de lucro²¹.

SEXTO. -Requerir, a la abogada LUISA FERNANDA CUELLAR COGOLLO para que en el término de ejecutoria de la presente providencia allegue poder en los términos expresados en la parte considerativa de la presente providencia, so pena de que sus actuaciones como apoderada del Ministerio de Hacienda no surtan efecto hasta que acredite que tiene tal calidad.

SEPTIMO. - En firme la presente decisión, continúese con el trámite del proceso.

NOTIFÍQUESE

(Firmado electrónicamente)
JAIVER CAMARGO ARTEAGA
MAGISTRADO

JCA/JDRC

Este documento está firmado electrónicamente a través de la plataforma de SAMAI, su autenticidad en puede verificar en el siguiente enlace:

<https://samairj.consejodeestado.gov.co/Vistas/documentos/validador.aspx>

¹⁹. Índice 114 de la plataforma SAMAI.

²⁰. Índice 97 de la plataforma SAMAI.

²¹ Índice 85 de la plataforma SAMAI.