COPIA DE CONSULTA · DOCUMENTO PÚBLICO OFICIAL

Sentencia T/889/13

Corte	Corte Constitucional
Tipo	Sentencia de tutela
Referencia	T/889/13
Expediente	—
Fecha	2013-12-03
Sala	Sala ha
Magistrado ponente	LUIS ERNESTO VARGAS SILVA
Partes	—

Temas que titula la Corte Constitucional

- Legitimacion En La Causa Por Activa En Tutela De Persona Juridica
- Accion De Tutela Transitoria
- Accion De Tutela Contra Actos Administrativos
- Accion De Tutela Frente A Medio De Defensa Judicial
- Accion De Tutela Contra Superintendencia Nacional De Salud

Resumen del caso (según la propia sentencia)

Por medio de su representante legal, directamente o a través de apoderado agenciamiento de los derechos fundamentales de las personas jurídicas, que debe realizarlo su representante legal o su apoderado judicial, y los derechos

Texto completo

T-889-13 Referencia: expediente T-4010353 Sentencia T-889/13 LEGITIMACION EN LA CAUSA POR ACTIVA EN TUTELA DE PERSONA JURIDICA- Reiteración de jurisprudencia/ ACCION DE TUTELA INTERPUESTA POR PERSONA JURIDICA- Actuación por medio de su representante legal, directamente o a través de apoderado La Sala ha distinguido claramente entre el agenciamiento de los derechos fundamentales de las personas jurídicas, que debe realizarlo su representante legal o su apoderado judicial, y los derechos fundamentales de las personas naturales que constituyen o hacen parte de la persona jurídica en cuestión. Por tanto, para esta Corporación es claro que la legitimidad por activa para la defensa de los derechos fundamentales de las personas jurídicas depende de que exista una relación de representación legal o apoderamiento judicial entre la persona natural que alega la vulneración y la persona jurídica que ha sido afectada.

Ahora bien, acerca de la representación judicial de las personas jurídicas, la Corte ha señalado que debe guiarse por las reglas generales de postulación, de manera que la acción de tutela debe ser presentada o bien por su representantes legal o bien por intermedio de apoderado. En cuanto a las entidades públicas, este Tribunal ha señalado que su representación judicial puede llevarse a cabo por otros funcionarios distintos del Representante Legal, cuando así lo dispongan las normas que definan su estructura.

LEGITIMACION POR ACTIVA EN TUTELA- Requisito de procedibilidad La legitimidad por activa es un requisito de procedibilidad imprescindible a la hora de interponer una acción de tutela, de manera que las personas naturales están legitimadas por activa, de manera directa, o a través de sus representantes legales o por agentes oficiosos;

mientras que las personas jurídicas están legitimadas por activa exclusivamente a través de su representante legal o apoderado judicial. PRINCIPIO DE SUBSIDIARIEDAD- Requisitos que se deben demostrar para que la inexistencia de otro medio de defensa judicial de lugar a la acción de tutela ACCION DE TUTELA TRANSITORIA- Requisitos especiales de procedibilidad/ ACCION DE TUTELA TRANSITORIA- Prueba del perjuicio irremediable La tutela se puede presentar como un mecanismo principal, esto es en los casos en los que no haya otro medio judicial para reclamar los derechos que el tutelante considera se le han vulnerado; o como un mecanismo transitorio, en los casos en los que haya medio de defensa judicial ordinario idóneo pero el cual no sea el indicado por presentarse un perjuicio irremediable, el cual debe ser evitado o subsanado según sea el caso. En relación con este perjuicio, ha señalado la jurisprudencia constitucional que éste debe ser inminente, grave, urgente e impostergable, esto es, que el riesgo o amenaza de daño o perjuicio debe caracterizarse " (i) por ser inminente, es decir, que se trate de una amenaza que está por suceder prontamente;

(ii) por ser grave, esto es, que el daño o menoscabo material o moral en el haber jurídico de la persona sea de gran intensidad; (iii) porque las medidas que se requieren para conjurar el perjuicio irremediable sean urgentes; y (iv) porque la acción de tutela sea impostergable a fin de garantizar que sea adecuada para restablecer el orden social justo en toda su integridad". Cuando se alega perjuicio irremediable, la Corporación ha señalado que en general quien afirma una vulneración de sus derechos fundamentales con estas características debe acompañar su afirmación de alguna prueba, al menos sumaria, pues la informalidad de la acción de tutela no exonera al actor de probar, aunque sea de manera sumaria, los hechos en los que basa sus pretensiones.

ACCION DE TUTELA CONTRA ACTOS ADMINISTRATIVOS- Procedencia excepcional como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable Esta Corte ha insistido que, en principio, las controversias frente a actos administrativos, deben ser resueltas por la jurisdicción contenciosa administrativa, pero ha admitido que este criterio no es absoluto, toda vez que frente a la amenaza o vulneración de derechos fundamentales del demandante, la acción constitucional es procedente en algunos casos.

En punto a este tema, es importante mencionar que en el caso de actos administrativos de los cuales pueda desprenderse la ocurrencia de un daño o perjuicio irremediable, la Corte ha reconocido que si bien no puede sustituir la jurisdicción de lo contencioso administrativo decidiendo sobre la validez o suspensión provisional de dichos actos, sí puede ordenar la inaplicación de estos actos con el fin de salvaguardar los derechos fundamentales de los petentes.

ACCION DE TUTELA FRENTE A MEDIO DE DEFENSA JUDICIAL- Procedencia excepcional como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable ACCION DE TUTELA CONTRA SUPERINTENDENCIA NACIONAL DE SALUD- Improcedencia por falta de legitimación por activa, al interponer en su calidad de trabajadora de EPS intervenida y no como representante legal ni con poder para actuar en representación de persona jurídica Reitera la Corporación que tanto las personas naturales como las personas jurídicas están legitimadas por activa para reivindicar la garantía de sus derechos fundamentales a través de la acción de tutela; que las personas naturales lo pueden hacer de manera directa, mediante representante legal o apoderado judicial o mediante agencia oficiosa; que las personas jurídicas solo están legitimadas para interponer acciones de tutela a través de sus representantes legales o apoderados judiciales; y que debe diferenciarse entre los derechos de estos dos tipos de personas, esto es, entre los derechos vulnerados a la empresa prestadora de salud EPS S.A., y los derechos fundamentales de la ciudadana que interpone en este caso la tutela.

Constata este Tribunal que la actora no funge ni como representante legal de la EPS, ni como su apoderada judicial, y que en ninguna de las pruebas que obran dentro del expediente existe algún documento que la legitime por activa para controvertir los actos administrativos de la Superintendencia Nacional de Salud frente a la entidad intervenida. En este orden de ideas, reitera la Sala que la EPS constituye una persona jurídica, si bien es sujeto de derechos fundamentales consagrados por la Constitución, y se encuentra legitimada para interponer una acción de tutela para reivindicar estos

derechos, la legitimidad por activa para las personas jurídicas tiene que ser ejercida exclusivamente por su representante legal o su apoderado judicial, quienes son los que tienen legitimidad jurídica para controvertir actuaciones administrativas que las afectan.

ACCION DE TUTELA CONTRA SUPERINTENDENCIA NACIONAL DE SALUD- Improcedencia por existir otro medio de defensa judicial para controvertir actos administrativos frente a liquidación de EPS y no existir perjuicio irremediable Referencia:

expediente T- 4010353 Acción de tutela instaurada por Deyanira Rojas Quesada, contra la Superintendencia Nacional de Salud. Magistrado Ponente:

LUIS ERNESTO VARGAS SILVA Bogotá·, D.C., tres (3) de diciembre de dos mil trece (2013) La Sala de Selección Número Nueve de la Corte Constitucional, integrada por los Magistrados Luis Ernesto Vargas Silva, María Victoria Calle Correa y Mauricio González Cuervo, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, ha pronunciado la siguiente SENTENCIA Dentro del proceso de revisión del fallo proferido por el Juzgado Cuarto Civil del Circuito de Neiva, Huila, que resolvió la acción de tutela instaurada por Deyanira Rojas Quesada, actuando en calidad de trabajadora de Solsalud EPS S.A., en contra de la Superintendencia Nacional de Salud.

La presente acción de tutela fue escogida para revisión por la Sala de Selección Número Ocho, mediante Auto del 15 de agosto 2013 y repartida a la Sala Novena de Revisión de esta Corporación para su decisión.

I. ANTECEDENTES 1. De los hechos de la demanda La señora Deyanira Rojas Quesada, actuando en calidad de trabajadora de Solsalud EPS S.A. en Neiva y como adscrita al sindicato de trabajadores de la misma, SINTRASOL, instauró acción de tutela en contra de la Superintendencia Nacional de Salud con el fin de que se le tutelen sus derechos fundamentales al trabajo, a la seguridad social, al mínimo vital, al debido proceso, a la defensa, a la contradicción y equidad, los cuales considera le fueron vulnerados por la entidad demandada, manifestando que la acción de tutela será utilizada como mecanismo transitorio, basándose en los siguientes hechos:

1.1 Señala que Solsalud E.P.S., es una entidad de derecho privado regida por el Código Civil y de Comercio que se constituyó en Sociedad Anónima aprobada tanto para el Régimen Contributivo como para el Régimen Subsidiado, por lo cual puede administrar servicios en salud en aseguramiento desarrollando las funciones de “ afiliación, registro, recaudo de aportes régimen contributivo, contratación red de prestadores, auditoria, control de calidad y pagos ”, de conformidad con la Ley 100 de 1993, la Ley 1122 de 2007 y la Ley 1438 de 2011.

1.2 Aduce que la Superintendencia Nacional de Salud mediante Resolución No 000671 del 27 de marzo de 2012 ordenó adoptar medida cautelar preventiva de toma de posesión inmediata de los bienes, haberes y negocios, y de intervención forzosa administrativa de Solsalud EPS S.A. Ante esta resolución, Solsalud EPS S.A. interpuso el correspondiente recurso de reposición el 4 de abril de 2012 -NURC 1-2012.029769- frente al cual no se ha pronunciado la Superintendencia.

1.3 Menciona que el agente especial interventor de Solsalud ha solicitado la prórroga de los periodos de intervención los cuales aprobó la Superintendencia así: Resolución 1391 del 25 de mayo de 2012 por 2 meses, Resolución 002321 del 26 de julio de 2012 por 6 meses, en cuya resolución se indica por la Superintendencia un margen de solvencia de la entidad; y la Resolución 000106 del 2 de enero de 2013 por un año. En estas prórrogas la accionada dio los lineamientos sobre los cuales se debe enfocar la compañía para su salvamento, los cuales están incluidos dentro del plan de acción aprobado por la Superintendencia y se constata en la Resolución 002321 del 26 de julio de 2012.

1.4 Observa que la medida de intervención de Solsalud pretendía que ésta siguiera cumpliendo su función de aseguradora y desarrollando su objeto social, e indica que su objeto actual es subsanar los hallazgos que dieron lugar a la

intervención por parte de la Superintendencia para propender por su viabilidad financiera, entre otros.

1.5 Asegura que pese al diseño y cumplimiento del plan de acción, la Superintendencia adoptó la Resolución No 000735 del 6 de mayo de 2013, en la cual se ordena la toma de posesión inmediata de los bienes, haberes y negocios, y la intervención forzosa administrativa para liquidar el programa de la entidad promotora de salud del régimen subsidiado y contributivo de la sociedad solidaria de salud Solsalud EPS S.A., de acuerdo a las causales que dieron lugar al proceso de intervención inicial.

1.6 Considera que esta Resolución vulneró los derechos fundamentales al debido proceso, a la defensa, a la contradicción y a la igualdad de la entidad intervenida, los cuales son protegidos por la Constitución Política y los tratados internacionales del bloque de constitucionalidad, así como los derechos fundamentales de los trabajadores, tales como derecho al trabajo, a la seguridad social, a la libertad de asociación, al debido proceso, a la defensa, a la contradicción, y a la igualdad.

1.7 De otra parte, afirma que la decisión de la accionada hará que los afiliados a Solsalud sean los más afectados por la misma, hasta que el Gobierno los reubique en diferentes EPS y, asegura que las personas que sufren enfermedades terminales y de alto costo serán rechazadas porque afectará financieramente a las otras entidades, mientras que Solsalud garantiza dicha prestación de servicios.

1.8 Adicionalmente, señala que no existe otro medio de defensa más que la acción de tutela frente a la decisión administrativa de la Superintendencia al ordenar la liquidación de la compañía.

1.9 Por lo anterior, solicita que se le conceda el amparo tutelar del derecho fundamental al trabajo, seguridad social, libertad de asociación sindical, debido proceso, defensa e igualdad, y que se dejen sin efecto las resoluciones No 000671 del 27 de marzo de 2012 y 000735 del 6 de mayo de 2013 de la Superintendencia Nacional de Salud.

2. Respuesta de la entidad accionada La Superintendencia Nacional de Salud, a través de apoderada judicial dio respuesta a la acción de tutela bajo los siguientes términos:

i. Indica que la Superintendencia no ha podido ejercer debidamente su derecho a la defensa por cuanto el juzgado no allegó a la accionada la información completa y necesaria para dicha defensa.

ii. Sostiene que existe improcedencia de la acción de tutela por inexistencia de perjuicio irremediable ya que " el análisis de proporcionalidad en relación con los bienes jurídicos en cuestión, esto es el debido proceso administrativo de una persona jurídica y los derechos fundamentales de los usuarios del Sistema General de Seguridad Social en salud a quienes la Superintendencia Nacional de Salud esta protegiendo en su vida, salud e integridad, son razones suficientes que dan lugar al actuar administrativo de la Superintendencia Nacional de Salud. Con lo mencionado se demuestra que sería un error declarar en el fallo de tutela un amparo definitivo resultante de un mecanismo transitorio, lo anterior toda vez que la demostración de un perjuicio irremediable, conllevaría a que se viera la tutela como un mecanismo transitorio no definitivo, lo que impide que la jurisdicción contenciosa administrativa se pronuncie sobre la legalidad del acto, endilgándole al juez de primera instancia de un proceso de constitucionalidad funciones que no son de su competencia".

iii. Señala que la entidad intervenida tenía, desde el día siguiente a la notificación de la Superintendencia, el derecho a acudir a la jurisdicción contencioso administrativa y no lo hizo, y se instauró una acción de tutela como mecanismo supletorio de los recursos ordinarios que no ejerció la entidad, lo cual es una negligencia de Solsalud EPS S.A., lo cual podría verse como un proceder dilatorio para no acudir a la jurisdicción competente.

iv. Menciona la Superintendencia la jurisprudencia, del Consejo Seccional de la Judicatura y de esta Corte, en relación con la improcedencia de la acción de tutela por falta de subsidiariedad e inexistencia de un perjuicio irremediable para que proceda como mecanismo transitorio.

v. De otra parte, informa que en la decisión de una tutela con relación a la Resolución No 002743 del 7 de septiembre de 2012, en segunda instancia falló el Tribunal Superior del Distrito Judicial de Cali, declarando que no hay perjuicio irremediable toda vez que existen otros mecanismos para resarcirlo como son las acciones contenciosas administrativas.

vi. Por lo anterior, sostiene que es improcedente la acción de tutela en este caso, por cuanto no se configura un perjuicio irremediable y la acción principal permite la satisfacción del presunto perjuicio reclamado por la actora.

vii. Adicionalmente, argumenta que la Resolución 735 de 2013 en el parágrafo del artículo primero indica que el proceso de liquidación de Solsalud EPS S.A. se iniciará al concluirse el traslado de los afiliados, mientras tanto se continuará prestando los servicios de salud. Igualmente, señala que el proceso liquidatario iniciado por la Superintendencia se realiza con base en la Constitución y la Ley, ya que la Superintendencia tiene la facultad de tomar posesión de las entidades vigiladas que cumplen funciones de entidades promotoras de salud, instituciones promotoras de salud de cualquier naturaleza y monopolios rentísticos cedidos al sector salud con el fin de salvaguardar la prestación del servicio público de salud y los recursos del sistema general de seguridad social.

viii. Aduce que con la toma de posesión para liquidar a Solsalud EPS S.A. no se vulneran los derechos de los trabajadores, ya que a la fecha éstos continúan vinculados laboralmente y en libre ejercicio de su derecho sindical, y cuando se den por terminado los contratos de trabajo, con base en el art 61 del Código Sustantivo del Trabajo, se reconocerán y pagaran los derechos laborales y convencionales que tengan conforme a las reglas del proceso liquidatario, y en este mismo sentido recuerda que prima siempre el interés general sobre el particular.

ix. Por lo expuesto, solicita que se declare improcedente la acción de tutela al no vulnerarse ningún derecho fundamental en especial el derecho al debido proceso administrativo ni al trabajo.

3. Decisión de instancia El Juzgado Cuarto Civil del Circuito de Neiva-Huila en sentencia del 11 de junio de 2013, resolvió “ Primero: TUTELAR únicamente el derecho al debido proceso invocado en la presente Acción de Tutela interpuesta por Deyanira Rojas Quesada contra la Superintendencia Nacional de Salud.

Segundo: Ordenar la revocatoria de la resolución 000735 de mayo 6 de 2013, conforme las consideraciones señaladas, indicando que la intervención continúa como se venía ejerciendo, indicándole que en el término no mayor de 48 horas notifique en debida forma a Solsalud EPS S.A. y se le otorgue los correspondientes términos para que ejerza su derecho de defensa y contradicción”, fundamentado en las siguientes consideraciones:

i. Señala que la accionante hizo uso de la acción de tutela para solicitar la protección de sus derechos al trabajo, seguridad social, mínimo vital, debido proceso, defensa, contradicción e igualdad, que considera fueron vulnerados por la parte accionada al haber ordenado la toma de posesión de bienes, haberes y negocios y la intervención forzada administrativa para liquidar a Solsalud EPS SA, mediante la Resolución 000735 del 6 de mayo de 2013.

ii. Observa que en la Resolución 33140 de 2011 están las reglas para el ejercicio del control que ejerce la Superintendencia Nacional de Salud. Esta reglamentación introduce “ los principios procesales que existen para proteger el debido proceso, sin que los actos cuestionados por esta vía constitucional tengan ningún asomo del respeto por tales lineamientos pues como se ha relatado con unas simples consideraciones se determina intempestivamente terminar la intervención ya prorrogada como consecuencia de los informes del interventor y la auditoria, ordenando la liquidación situación que no es admisible en la medida en que la misma no tiene una solución inmediata al no contener medidas contingentes que evite un perjuicio a afiliados, trabajadores y al sistema general de salud”.

iii. Indica que al ser la acción de tutela un mecanismo transitorio para prevenir, en este caso, que no se viole el debido proceso por lo que se está protegiendo este derecho, la sentencia dictada no afectara a posteriori los procedimientos a seguirse conforme lo verificado.

iv. Anota que en la respuesta de la accionada hay imprecisiones con respecto a la falta de colaboración del Juzgado para obtener las piezas procesales necesarias para su defensa, lo cual, según el Juez, no es cierto por cuanto ofreció las facilidades para que fuera posible el acceso a todos los documentos. Adicionalmente el Despacho evidencia una distorsión de la realidad ya que en el escrito se habla de una impugnación de una sentencia que aún no se ha producido, por lo que el despacho verifica una violación a los procedimientos y reglas administrativas por las cuales se hace próspera la acción a ese respecto.

4. Pruebas allegadas al proceso 4.1 La señora Deyanira Rojas Quesada allegó al proceso las siguientes pruebas: - Copia de la solicitud de prórroga de intervención de Solsalud E.P.S. S.A., de enero 11 de 2013. (Folios 1-52, cuaderno principal) - Copia de Resolución No 000106 del 25 de enero de 2013. (Folios 53-56, cuaderno principal) - Copia del informe del revisor fiscal del 11 de marzo de 2013. (Folios 57-72) - Copia de la circular Rad.

2013SAL00000241 del 16 de mayo de 2013 por parte de la Gobernación del Huila-Secretaría de Salud del Huila. (Folios 73-78, cuaderno principal) - Copia de la solicitud de levantamiento de la medida cautelar de toma posesión y de intervención forzosa administrativa de Solsalud a la Superintendente Nacional de Salud del 4 de octubre de 2012. (Folios 79-84. Cuaderno principal) - Copia del informe de gestión mensual de Solsalud del 3 de octubre de 2012. (Folios 85-91, cuaderno principal) - Copia de solicitud de Autorización de afiliaciones en el régimen subsidiado del 8 de abril de 2013 a la Superintendencia Nacional de Salud. (Folios 92—93) - Copia de la Resolución No 000735 del 6 de mayo de 2013. (Folios 94-116, cuaderno principal) - Copia de la Resolución No 001391 del 25 de mayo de 2012. (Folios 117-121, cuaderno principal) - Copia de la Resolución No 002321 del 26 de julio de 2012. (Folios 122-130, cuaderno principal) - Copia Resolución No 000671 del 27 de marzo de 2012. (Folios 131-409, cuaderno principal) - Copia Acta No 046 de la Asamblea extraordinaria de accionistas Solsalud EPS del 27 de septiembre de 2012. (Folios 470-479) - CD con Planos acción Superintendencia Nacional de Salud, intervención. (Folio 480, cuaderno principal) - Copia radicados planes acción Superintendencia Nacional de Salud de los meses mayo de 2012 a septiembre de 2012, con un CD. (Cuaderno 1 Pruebas completo) - Copia radicados planes acción Superintendencia Nacional de Salud de los meses octubre de 2012 a febrero de 2013, con un CD. (Cuaderno 2 Pruebas completo) - Copia radicados planes acción Superintendencia Nacional de Salud de los meses marzo de 2013 a mayo de 2013. (Cuaderno 3 Pruebas completo) 4.2 La Superintendencia Nacional de Salud allego las siguientes pruebas:

- Copia del fallo proferido por el Juzgado Promiscuo del Circuito de Bogotá del 31 de octubre de 2012. (Folios 548-553, cuaderno principal) - Copia del fallo proferido por el Tribunal Superior de Distrito Judicial de Cali-Sala Laboral del 22 de marzo de 2013. (Folios 537-547, cuaderno principal) - Copia de informe de resultados de auditoria al plan de acción de Solsalud EPS S.A. del 7 de noviembre de 2012. (Folios 554-561. Cuaderno principal) - Copia circular 000004 del 24 de mayo de 2013. (Folios 562-563, cuaderno principal) - Copia de circular 000005 del 27 de mayo de 2013. (Folio 564, cuaderno principal) 5. Solicitud de nulidad de la Superintendencia Nacional de Salud de la acción de tutela instaurada i. Señala la apoderada de la accionada que no se ha recibido a la fecha de presentación de nulidad recibida en la Dirección Seccional de la Rama Judicial del día 26 de junio de 2013, el documento donde conste la acción de tutela, lo cual ha impedido su ejercicio al derecho de defensa y contradicción que le asiste a la entidad. Adicionalmente afirma que no se realizó la notificación del Auto que avocó conocimiento de la acción constitucional.

ii. Aduce que por lo anterior se solicita al Juez Cuarto Civil del Circuito de Neiva, que declare el impedimento para avocar conocimiento de la acción de tutela instaurada por la actora con base en el art. 39 del Decreto 2591 de 1991.

iii. Indica que a la Superintendencia le asiste duda de la imparcialidad del Juez Cuarto Civil del Circuito de Neiva por cuanto no notificó el Auto mediante el cual avocó conocimiento, no envió copia de la demanda de tutela, no notificó en debida forma el fallo y no remitió copia del mismo, con lo cual desconoció el debido proceso y el derecho de defensa de

la Superintendencia Nacional de Salud, afirmando que “ es de público conocimiento su posición sesgada y su actuar frente a la decisión a tomar, por cuanto ha dado lugar a configurar la nulidad de lo actuado ” .

iv. Sostiene que le causa extrañeza que en el actuar de los trabajadores de Solsalud en la ciudad de Bucaramanga y actuando en sindicato se les niegue una tutela interpuesta, mientras que en este caso de la actora si se le conceda siendo ella la única que realiza dicha acción.

v. Afirma que no se evidencia perjuicio inminente para que la acción de tutela proceda como mecanismo transitorio, y por lo tanto considera que la tutela es improcedente, y que la acción procesal principal por la vía contenciosa administrativa, permite la satisfacción del presunto perjuicio que reclama la accionante.

vi. Finalmente señala que por lo expuesto no es procedente por parte del Juzgado Cuarto Civil del Circuito de Neiva exigir a la accionada el cumplimiento de un fallo de tutela en el cual no tuvo ni siquiera la oportunidad de ejercer su derecho de contradicción y de defensa, al no haber sido notificado del Auto admisorio de la demanda y la acción constitucional, y que a esta altura del proceso tampoco ha sido notificado en debida forma el fallo proferido, estando el proceso incurso en nulidades insubsanables.

III. CONSIDERACIONES 1. Competencia Esta Sala de Revisión de la Corte Constitucional es competente para revisar la sentencia de tutela proferida dentro del proceso de la referencia, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 86 y 241, numeral 9º de la Constitución Política, en concordancia con los artículos 31 a 36 del Decreto 2591 de 1991.

2. Problema jurídico y esquema de resolución De la exposición de los hechos que dieron origen a la presente acción de tutela interpuesta de manera transitoria por la actora, quien actúa en calidad de trabajadora de Solsalud EPS S.A., la Sala encuentra que el problema jurídico que debe resolver en esta oportunidad, es si la accionada, en este caso la Superintendencia Nacional de Salud, violó los derechos fundamentales al trabajo, a la seguridad social, al mínimo vital, al debido proceso, a la defensa, contradicción y equidad de Solsalud EPS S.A., de sus trabajadores y de la actora, por los actos administrativos de intervención y liquidación de dicha entidad.

Para resolver este problema jurídico, la Corte procederá de manera preliminar y antes de entrar a pronunciarse de fondo, a reiterar los requisitos de procedibilidad de la acción de tutela en general, y en particular cuando dicha acción tutelar se instaura como mecanismo transitorio para conjurar la ocurrencia de un daño o perjuicio inminente e irremediable;

para con base en ello, establecer si en este caso se cumplen con dichos requisitos y con las causales para adelantar el análisis constitucional de fondo del caso en concreto.

3. Requisitos generales de procedibilidad de la acción de tutela 3.1 Legitimidad por activa 3.1.1 De conformidad con lo dispuesto por el artículo 86 CP, en armonía con el artículo 10 del Decreto 2591 de 1991, la jurisprudencia constitucional ha reiterado en múltiples oportunidades que toda persona tiene el derecho constitucional de acudir al amparo constitucional de la acción tutelar, con el fin de reivindicar la protección de sus derechos fundamentales cuando éstos resulten vulnerados o amenazados. En este sentido, también ha sostenido que para interponer una acción de tutela es necesario cumplir con el requisito de legitimidad por activa, esto es, estar legitimado para poder interponer dicho amparo constitucional, lo cual se cumple en ciertas circunstancias: (i) cuando persona afectada es quien directamente ejerce la acción de tutela; (ii) cuando la acción es interpuesta a través de representantes legales, como en el caso de personas jurídicas, menores de edad, incapaces absolutos o interdictos; (iii) cuando se ejerce este derecho mediante apoderado judicial, esto es, de abogado titulado, previo el otorgamiento del correspondiente poder para ello; y finalmente (iv) cuando la acción de tutela es interpuesta por un agente oficioso, como cuando las personas no están capacitadas o habilitadas para hacerlo directamente y lo hacen a través de agentes del Ministerio Público que velan por el interés general [1] .

3.1.2 En cuanto al concepto de "persona" contenido en el artículo 86 CP, es claro, que se refiere tanto a las personas naturales como a las personas jurídicas.

[2] En este orden de ideas, es de recabar que las personas jurídicas también son titulares de derechos fundamentales que pueden ser protegidos por medio de la tutela, cuando éstos se vean vulnerados o amenazados.

Acerca de los derechos fundamentales de las personas jurídicas la jurisprudencia constitucional ha sostenido: " Hay derechos de las personas jurídicas, que ellas pueden reclamar dentro del Estado Social de Derecho y que las autoridades se obligan a respetar y a hacer que les sean respetados .

Y, claro está, entre la inmensa gama de derechos que les corresponden, los hay también fundamentales, en cuanto estrechamente ligados a su existencia misma, a su actividad, al núcleo de las garantías que el orden jurídico les ofrece y, por supuesto, al ejercicio de derechos de las personas naturales afectadas de manera transitiva cuando son vulnerados o desconocidos los de aquellos entes en que tienen interés directo o indirecto. … la Corte Constitucional ha destacado derechos fundamentales como el debido proceso, la igualdad, la inviolabilidad de domicilio y de correspondencia, la libertad de asociación, la inviolabilidad de los documentos y papeles privados, el acceso a la administración de justicia, el derecho a la información, el habeas data y el derecho al buen nombre, entre otros …..

De allí que son titulares no solamente de los derechos fundamentales en sí mismos sino de la acción de tutela para obtener su efectividad cuando les sean conculcados o estén amenazados por la acción u omisión de una autoridad pública o de un particular ".

[3] (Resalta la Sala) En este orden de ideas, la jurisprudencia de esta Corte ha insistido en que todas las personas jurídicas poseen derechos y se encuentran protegidas por los amparos constitucionales que garantizan su ejercicio.

Así, respecto de los derechos fundamentales de las personas jurídicas y su agenciamiento por vía de tutela, este Tribunal ha enfatizado que los derechos de las personas jurídicas, por su propia naturaleza, solo pueden ser reivindicados por los representantes legales o los apoderados judiciales de estas personas de derecho público o de derecho privado.

En punto a este tema ha señalado esta Corporación que "… . Con tal propósito, la titularidad para el ejercicio de la acción de tutela, como requisito de procedibilidad de la acción, está en cabeza de la persona jurídica, la que actuará directamente o a través de representante .

[4] Al separar la titularidad de los derechos de la persona jurídica y los de las personas naturales o jurídicas que la constituyan, será indispensable en la tutela señalar si el representante legal de la persona jurídica acude a la acción de tutela para reclamar la protección de sus derechos fundamentales como persona natural o el amparo de los derechos fundamentales que le asisten a la persona jurídica que él representa .

[5] … Así pues, la legitimación por activa de una persona jurídica recae sobre su representante , quien tiene la obligación de manifestar que acude a la acción de tutela con el fin de buscar la protección de los derechos fundamentales de la persona jurídica que representa ".

[6] (Énfasis de la Corte) Así las cosas, la Sala ha distinguido claramente entre el agenciamiento de los derechos fundamentales de las personas jurídicas, que debe realizarlo su representante legal o su apoderado judicial, y los derechos fundamentales de las personas naturales que constituyen o hacen parte de la persona jurídica en cuestión. Por tanto, para esta Corporación es claro que la legitimidad por activa para la defensa de los derechos fundamentales de las personas jurídicas depende de que exista una relación de representación legal o apoderamiento judicial entre la persona natural que alega la vulneración y la persona jurídica que ha sido afectada.

[7] Ahora bien, acerca de la representación judicial de las personas jurídicas, la Corte ha señalado que debe guiarse por las reglas generales de postulación, de manera que la acción de tutela debe ser presentada o bien por su representantes

legal o bien por intermedio de apoderado [8] .

En cuanto a las entidades públicas, este Tribunal ha señalado que su representación judicial puede llevarse a cabo por otros funcionarios distintos del Representante Legal, cuando así lo dispongan las normas que definan su estructura.

[9] Así las cosas, ha de concluirse que la legitimidad por activa es un requisito de procedibilidad imprescindible a la hora de interponer una acción de tutela, de manera que las personas naturales están legitimadas por activa, de manera directa, o a través de sus representantes legales o por agentes oficiosos;

mientras que las personas jurídicas están legitimadas por activa exclusivamente a través de su representante legal o apoderado judicial. 3.2. Otros requisitos generales de procedibilidad 3.2.1 Sobre la procedibilidad de la acción de tutela esta Corporación ha sostenido y reiterado los requisitos generales para la misma.

La acción de tutela (Art. 86 C.P.) , es un mecanismo de defensa judicial que permite la protección inmediata de los derechos fundamentales de una persona, cuando la acción u omisión de cualquier autoridad pública o incluso de los particulares [10] , vulnera o amenaza tales derechos constitucionales.

[11] Este mecanismo privilegiado de protección, debe cumplir sin embargo con los requisitos de (i) relevancia constitucional, en cuanto sea una cuestión que plantea una discusión de orden constitucional al evidenciarse una afectación de un derecho fundamental ; (ii) inmediatez , en cuanto la acción de tutela se concibe como un mecanismo de protección inmediata de los derechos fundamentales, de acuerdo con los criterios de razonabilidad y proporcionalidad; y (iii) subsidiariedad , en razón a que este mecanismo sólo procede cuando se han agotado todas los medios de defensa por las vías judiciales ordinarias antes de acudir al juez de tutela.

[12] 3.2.2 En cuanto a que el mecanismo de tutela es un requisito residual y subsidiario [13] , esta Corte ha establecido que solo procede cuando (i) el afectado no dispone de otro medio de defensa judicial en el ordenamiento, - caso en el cual la tutela entra a salvaguardar de manera inmediata los derechos fundamentales invocados -; o (ii) cuando existiendo otro medio de defensa judicial, éste (a) o no resulta idóneo para el amparo de los derechos vulnerados o amenazados, lo que permite que la tutela entre a proteger de manera directa los derechos presuntamente vulnerados; o (b) la tutela procede como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable.

[14] En aquellos casos en que se constata la existencia de otro medio de defensa judicial, establecer la idoneidad del mecanismo de protección alternativo supone en los términos del artículo 6º del Decreto 2591 de 1991, que el otro medio de defensa judicial debe ser evaluado en concreto, es decir, teniendo en cuenta su eficacia en las circunstancias específicas que se invoquen en la tutela.

[15] Por tal razón, el juez de la causa, debe establecer si ese mecanismo permite brindar una solución “ clara, definitiva y precisa ” [16] a los acontecimientos que se ponen en consideración en el debate constitucional, y su habilidad para proteger los derechos invocados. En consecuencia, “ el otro medio de defensa judicial existente, debe, en términos cualitativos, ofrecer la misma protección que el juez constitucional podría otorgar a través del mecanismo excepcional de la tutela”.

[17] Para apreciar el medio de defensa alternativo, la jurisprudencia ha estimado conducente tomar en consideración entre otros aspectos “(a) el objeto del proceso judicial que se considera que desplaza a la acción de tutela ” y, “(b) el resultado previsible de acudir al otro medio de defensa judicial respecto de la protección eficaz y oportuna de los derechos fundamentales .

[18] ” Tales elementos, junto con el análisis de las circunstancias concretas del caso, permiten comprobar si el mecanismo judicial de protección alterno es conducente o no para la defensa de los derechos que se estiman lesionados. De ser ineficaz, la tutela será procedente. Si el mecanismo es idóneo para la protección de los derechos, se deberá acudir

entonces al medio ordinario de protección, salvo que se solicite o se desprenda de la situación concreta, que la acción de tutela procede como mecanismo transitorio, para evitar un perjuicio irremediable.

[19] 4. Requisitos especiales de procedibilidad de la tutela como mecanismo transitorio 4.1 La tutela se puede presentar como un mecanismo principal, esto es en los casos en los que no haya otro medio judicial para reclamar los derechos que el tutelante considera se le han vulnerado; o como un mecanismo transitorio, en los casos en los que haya medio de defensa judicial ordinario idóneo pero el cual no sea el indicado por presentarse un perjuicio irremediable, el cual debe ser evitado o subsanado según sea el caso. En relación con este perjuicio, ha señalado la jurisprudencia constitucional que éste debe ser inminente, grave, urgente e impostergable, esto es, que el riesgo o amenaza de daño o perjuicio debe caracterizarse " (i) por ser inminente, es decir, que se trate de una amenaza que está por suceder prontamente;

(ii) por ser grave, esto es, que el daño o menoscabo material o moral en el haber jurídico de la persona sea de gran intensidad; (iii) porque las medidas que se requieren para conjurar el perjuicio irremediable sean urgentes; y (iv) porque la acción de tutela sea impostergable a fin de garantizar que sea adecuada para restablecer el orden social justo en toda su integridad" [20] .

Cuando se alega perjuicio irremediable, la Corporación ha señalado que en general quien afirma una vulneración de sus derechos fundamentales con estas características debe acompañar su afirmación de alguna prueba, al menos sumaria, pues la informalidad de la acción de tutela no exonera al actor de probar, aunque sea de manera sumaria, los hechos en los que basa sus pretensiones.

4.2 La jurisprudencia de la Corte, con fundamento en el art. 86 Superior ha señalado que un juez de tutela se encuentra frente a un perjuicio irremediable, cuando se presenta " la posibilidad cierta y próxima de un daño irreversible frente al cual la decisión judicial ordinaria que resuelva el litigio pudiera resultar tardía" , [21] de manera que es procedente y debe prosperar la acción de tutela " con efectos temporales mientras se tramita el juicio, con el fin de evitar que aquél se perfeccione " .

[22] En este sentido, este Tribunal ha recabado sobre la excepcionalidad de la tutela como mecanismo transitorio, su aplicación e interpretación estricta, y la temporalidad de las órdenes emitidas en ella, ya que el juez de tutela no puede asumir la competencia del juez ordinario correspondiente para decidir de manera definitiva un asunto de su jurisdicción, sino que procede como mecanismo transitorio al ser un medio expedito, oportuno y efectivo con el cual se puede evitar la ocurrencia de un daño o perjuicio irremediable que ocurriría en el interregno de la toma de decisión definitiva. A este respecto ha sostenido que "

[l]a posibilidad de conceder este tipo específico de protección judicial es excepcional , según se desprende del artículo 86 de la Constitución, y por tanto el alcance de las normas pertinentes es de interpretación estricta .

No se busca que el juez de tutela asuma la competencia del ordinario o especializado entrando a resolver de fondo el asunto litigioso planteado , sino de ofrecer al titular del derecho un medio expedito y eficaz para evitar un daño respecto del cual la decisión judicial definitiva llegaría demasiado tarde y apenas haría posible un resarcimiento "a posteriori", es decir, sobre la base de un hecho cumplido ".

[23] (Énfasis de la Sala) Igualmente, ha afirmado la jurisprudencia constitucional que el Juez de tutela debe expresar en la sentencia que su orden es de carácter temporal, puesto que "… permanecerá vigente sólo durante el término que la autoridad judicial competente utilice para decidir de fondo la acción instaurada por el afectado" . Igualmente ha estimado como término razonable para que el actor tutelar interponga los recursos judiciales previstos por las vías ordinarias un tiempo de entre tres a cuatro meses a partir de la notificación del fallo de tutela, así como que la tutela quedará sin efectos si el actor no inicia las acciones judiciales correspondientes .

5. De la procedibilidad excepcional y subsidiaria de la acción de tutela contra actos administrativos que corresponde conocer prima facie a la jurisdicción contencioso administrativa En materia contencioso administrativa, y en razón del principio de subsidiariedad ya mencionado, debe reiterarse que esta Corte ha expresado de manera clara, pacífica y sistemática, en materia de procedibilidad de la acción de tutela que, salvo en casos de la existencia de un perjuicio irremediable, o cuando no se vislumbre la existencia de un mecanismo judicial que pueda definirse como idóneo o adecuado para el logro efectivo de la protección de los derechos fundamentales de los ciudadanos, no es procedente la acción constitucional para resolver conflictos cuyo juez natural es la jurisdicción contencioso administrativa.

Sin embargo, también ha reconocido este Tribunal, que aunque las acciones contencioso administrativa son en principio conducentes como mecanismos idóneos para resolver conflictos en este ámbito, en algunos casos pueden resultar insuficientes, [24] especialmente cuando la protección que se solicita es de carácter esencialmente constitucional y no legal, y el medio de defensa resulta ineficaz para la protección de los derechos fundamentales involucrados o existe un perjuicio irremediable.

[25] Así las cosas, esta Corte ha insistido que, en principio, las controversias frente a actos administrativos, deben ser resueltas por la jurisdicción contenciosa administrativa, pero ha admitido que este criterio no es absoluto, toda vez que frente a la amenaza o vulneración de derechos fundamentales del demandante, la acción constitucional es procedente en algunos casos.

En punto a este tema, es importante mencionar que en el caso de actos administrativos de los cuales pueda desprenderse la ocurrencia de un daño o perjuicio irremediable, la Corte ha reconocido que si bien no puede sustituir la jurisdicción de lo contencioso administrativo decidiendo sobre la validez o suspensión provisional de dichos actos, sí puede ordenar la inaplicación de estos actos con el fin de salvaguardar los derechos fundamentales de los petentes.

[26] De otra parte, es de señalar que cuando la tutela se presenta como mecanismo transitorio contra actos administrativos es necesario que sea claro el perjuicio irremediable que alega la parte actora y que ésta demuestre, aunque sea de manera sumaria, lo que solicita.

[27] Por las razones anteriores, tomando en consideración la jurisprudencia previamente enunciada y las consideraciones particulares de la situación puesta en conocimiento de esta Sala, la Corte Constitucional deberá determinar a continuación si la presente tutela cumple tanto con los presupuestos generales de procedibilidad del amparo constitucional, como con los requisitos especiales de procedibilidad de la tutela como mecanismo transitorio, de manera que en este último caso sea posible derivar del análisis la falta de idoneidad o adecuación de los recursos de la vía ordinaria contenciosa administrativa y la existencia de un perjuicio irremediable, que hagan procedente el amparo tutelar de manera transitoria.

IV. IMPROCEDENCIA DE LA PRESENTE ACCIÓN DE TUTELA 1. La actora, quien actúa como trabajadora de Solsalud EPS S.A. en la ciudad de Neiva, aduce la vulneración de sus derechos fundamentales al trabajo, a la seguridad social, al mínimo vital, al debido proceso, a la defensa, contradicción y equidad por parte de la Superintendencia Nacional de Salud, en razón a que esa entidad ordenó adoptar medidas cautelares preventivas de toma de posesión inmediata de los bienes, haberes y negocios y de intervención forzosa administrativa de Solsalud EPS S.A., así como la liquidación de la misma entidad, mediante diferentes resoluciones o decisiones administrativas.

2. Por su parte, la Superintendencia presentó las siguientes consideraciones: (i) alega que no pudo ejercer debidamente su derecho de defensa por cuanto el juez de instancia envió solo parte de la tutela negándose a remitir el documento completo; (ii) argumenta que la tutela es improcedente por falta de subsidiariedad, por cuanto se trata de un asunto cuya competencia de decisión corresponde a la jurisdicción contencioso administrativa, vía que no se ha agotado por la entidad intervenida; (iii) afirma que el perjuicio irremediable alegado no se evidencia en el presente caso, ni tampoco la

vulneración de los derechos de los trabajadores a través de las actuaciones y medidas administrativas adoptadas por la Superintendencia Nacional de Salud, ya que cuando se finalicen los contratos de trabajo que están aún vigentes, se reconocerá y pagarán los derechos laborales y convencionales a que tengan derecho conforme a las reglas del proceso liquidatario; y (iv) finalmente señala que en estos casos prima siempre el interés general sobre el particular.

3. El Juzgado Cuarto Civil del Circuito de Neiva-Huila en sentencia del 11 de junio de 2013 tuteló el derecho al debido proceso y ordenó revocar la Resolución 000735 del 6 de mayo de 2013, para que la intervención se continúe como estaba hasta ese momento y para que Solsalud ejerza su derecho de defensa y contradicción.

4. De conformidad con lo expuesto en la parte motiva y considerativa de esta sentencia, la Sala concluye que la presente tutela es improcedente por cuanto no cumple ni con los requisitos de procedibilidad de la acción de tutela, en general, ni con la exigencia para la procedencia de la tutela como mecanismo transitorio, en particular, como se pasa a exponer a continuación:

4.1 Improcedencia por falta de legitimidad por activa (i) Reitera la Corporación que tanto las personas naturales como las personas jurídicas están legitimadas por activa para reivindicar la garantía de sus derechos fundamentales a través de la acción de tutela; que las personas naturales lo pueden hacer de manera directa, mediante representante legal o apoderado judicial o mediante agencia oficiosa; que las personas jurídicas solo están legitimadas para interponer acciones de tutela a través de sus representantes legales o apoderados judiciales; y que debe diferenciarse entre los derechos de estos dos tipos de personas, esto es, entre los derechos vulnerados a la empresa prestadora de salud Solsalud EPS S.A., y los derechos fundamentales de la ciudadana que interpone en este caso la tutela.

(ii) En la acción de tutela que ahora se analiza, la demandante presenta el amparo constitucional en su calidad de trabajadora de Solsalud EPS S.A. de la ciudad de Neiva – Huila, y por pertenecer al sindicato de esa entidad, e instaura la acción como persona natural, alegando que los derechos fundamentales de la entidad intervenida por la Superintendencia Nacional de Salud, los de sus trabajadores, así como sus derechos fundamentales al trabajo, a la seguridad social, al mínimo vital, al debido proceso, a la defensa, a la contradicción y a la equidad, han sido vulnerados.

(iii) La Corte advierte de entrada, que los argumentos esgrimidos por la actora en la acción de tutela enervada en contra de la Superintendencia Nacional de Salud, se dirigen específicamente a controvertir por vía tutelar los actos administrativos mediante los cuales la Superintendencia demandada adoptó medidas de intervención, de toma de posesión de bienes y propiedades, y de liquidación frente a Solsalud EPS S.A., alegando que los derechos al debido proceso, contradicción y defensa, entre otros, de la entidad para la cual trabaja, así como los derechos de los trabajadores de dicha entidad y los suyos propios han sido vulnerados.

(iv) De esta manera, para la Sala es evidente que la tutela interpuesta no cumple con el requisito de legitimidad por activa, por cuanto se interpuso en contra de las actuaciones administrativas de la Superintendencia Nacional de Salud frente a Solsalud EPS S.A., actos administrativos que ha debido controvertir la propia entidad intervenida a través de su representante legal o de su apoderado judicial, en cuanto dicha entidad avizorara vulneración alguna de sus derechos fundamentales.

(v) En este sentido, constata este Tribunal que la actora no funge ni como representante legal de Solsalud EPS S.A., ni como su apoderada judicial, y que en ninguna de las pruebas que obran dentro del expediente existe algún documento que la legitime por activa para controvertir los actos administrativos de la Superintendencia Nacional de Salud frente a la entidad intervenida Solsalud EPS S.A. En este orden de ideas, reitera la Sala que Solsalud EPS S.A. constituye una persona jurídica, que tal como quedó expuesto en la parte motiva y considerativa de esta sentencia, si bien es sujeto de derechos fundamentales consagrados por la Constitución, y se encuentra legitimada para interponer una acción de tutela para reivindicar estos derechos, la legitimidad por activa para las personas jurídicas tiene que ser ejercida exclusivamente

por su representante legal o su apoderado judicial, quienes son los que tienen legitimidad jurídica para controvertir actuaciones administrativas que las afectan. Así las cosas, como ya se ha especificado, la actora no tiene la calidad de representante legal o apoderada judicial de la entidad Solsalud EPS S.A. y por tanto no cuenta con legitimidad por activa para interponer una acción de tutela para reivindicar los derechos fundamentales de dicha entidad.

(vi) Igualmente, observa esta Corporación que la actora tampoco se encuentra legitimada por activa para interponer una acción de tutela en nombre de la totalidad de los trabajadores de Solsalud EPS S.A., ya que si bien es una trabajadora de la empresa, y se encuentra registrada en la asociación sindical de dicha entidad, no actúa como representante, ni como apoderada judicial de los trabajadores, ni como miembro de la junta directiva de la asociación sindical, de manera que no se encuentra legitimada para interponer una acción de tutela por la presunta vulneración de los derechos fundamentales de los trabajadores de Solsalud EPS S.A.

(vii) Así las cosas, la Sala colige que la actora tan solo se encontraba legitimada por activa para interponer la tutela de manera directa o en nombre propio, por presuntas vulneraciones a sus derechos fundamentales, y que erró el juez de instancia al no valorar esta falta de legitimidad por activa de manera preliminar, como requisito de procedibilidad de la presente acción de tutela. Este yerro del A-quo hizo entrar a valorar de fondo las solicitudes presentadas por la actora en nombre de Solsalud EPS S.A. y de los trabajadores de dicha entidad, por los derechos fundamentales al debido proceso y derecho de defensa frente a las actuaciones administrativas de la Superintendencia Nacional de Salud, sin que se cumpliera el requisito de procedibilidad de la acción de tutela relativo a la legitimidad por activa para interponer el amparo constitucional.

(viii) Así mismo, se constata que en el presente caso el juez incurrió en un error jurídico al considerar que la accionante se encontraba legitimada por activa para reivindicar presuntas vulneraciones a los derechos fundamentales de Solsalud EPS S.A. frente a las actuaciones administrativas de la Superintendencia, específicamente en cuanto al derecho fundamental al debido proceso, aplicando una jurisprudencia del Consejo de Estado sobre debido proceso administrativo, sin percatarse de que en el caso citado la acción de tutela había sido interpuesta por la sociedad accionante que contaba con legitimidad por activa para interponer la acción judicial.

(ix) Adicionalmente, recaba la Sala que de conformidad con las normas constitucionales y legales y la jurisprudencia de la Corte, en este caso debe diferenciarse entre los derechos fundamentales de la persona jurídica de Solsalud EPS S.A. y los derechos fundamentales de la persona natural de la señora Deyanira Rojas Quesada, quien es la que actúa como tutelante en contra de la Superintendencia Nacional de Salud. Lo anterior, por cuanto esta tutela se dirige a controvertir actuaciones administrativas de la Superintendencia frente a Solsalud EPS S.A. por vulneración a los derechos fundamentales de esta última entidad, así como a los derechos de los trabajadores de la misma, y solo de manera marginal e indirecta la actora se refiere a la presunta vulneración de sus derechos fundamentales, sin que se manifieste ni una relación de conexidad directa entre las actuaciones administrativas de la accionada con la hipotética vulneración de los derechos fundamentales de la accionante, ni la efectiva vulneración de los mismos.

(x) Por consiguiente, concluye la Corporación que en este caso no se acredita el requisito de procedibilidad de legitimidad por activa, ya que la actora dirige su tutela a controvertir actos administrativos de la Superintendencia Nacional de Salud que hipotéticamente afectan los derechos fundamentales de la persona jurídica de Solsalud EPS S.A. y de los trabajadores de la empresa, sin tener ella la calidad de representante legal o apoderada judicial de la persona jurídica por la cual aboga, ni la representación de los trabajadores de la empresa.

La carencia de este solo requisito de legitimidad por activa torna ya en improcedente la acción de tutela, sin embargo, la Sala analizará otros requisitos generales de procedibilidad de la tutela, y presupuestos particulares de la misma como mecanismo transitorio, para ratificar la falta de procedencia del presente amparo constitucional.

4.2 Improcedencia por f alta de subsidiariedad en cuanto no se agotó la vía contencioso administrativa para controvertir los actos administrativos de la Superintendencia.

(i) Reitera en esta oportunidad la Sala que la acción de tutela fue creada como un mecanismo excepcional para la protección de los derechos fundamentales vulnerados, siendo excepcional por cuanto en un Estado de Derecho hay mecanismos judiciales ordinarios para el cumplimiento de la ley, pero cuando estos mecanismos son ineficaces, inexistentes o se configura un perjuicio irremediable, la acción es procedente, ésta adquiere un carácter residual o supletorio, y se torna en el medio adecuado al no existir otro medio de defensa, o cuando los existentes no son idóneos y eficaces para la protección de los derechos del ciudadano, esto es, cuando se pretende evitar un perjuicio irremediable, caso en el cual el amparo procede de forma transitoria.

(ii) El principio de subsidiariedad indica entonces que la acción de tutela procederá cuando quien se considere ha sido afectado en sus derechos fundamentales no encuentre otro medio de defensa judicial, a menos que la misma se utilice como mecanismo transitorio para que se evite un perjuicio irremediable. En otras palabras, el afectado debe recurrir primero a los mecanismos de defensa judicial que sean más eficaces para la protección de sus derechos antes de pretender el amparo de la tutela, porque esta acción no debe desplazar los recursos y mecanismos de defensa previstos en la regulación común o jurisdicción ordinaria.

(iii) En el caso en estudio la Corte observa que no se cumple con el requisito de procedibilidad relativo a la subsidiariedad, ya que (a) la jurisdicción competente para conocer y controvertir las actuaciones administrativas de la Superintendencia Nacional de Salud frente a Solsalud EPS S.A. es la jurisdicción contenciosa administrativa; (b) en la jurisdicción contenciosa administrativa existen recursos o medios de defensa eficaces e idóneos para conocer de los actos administrativos de la accionada; y (c) la vía ordinaria no se agotó debidamente antes de recurrir a la tutela. Así las cosas, este Tribunal encuentra que el conflicto emanado por la actuación de la Superintendencia Nacional de Salud debe ser resuelto por la Jurisdicción Contenciosa Administrativa, por lo cual la acción de tutela no es el mecanismo idóneo, ya que en este caso es claro que la jurisdicción contenciosa es eficaz.

(iv) La Sala insiste en que la protección de los derechos fundamentales de personas naturales o personas jurídicas no puede desconocer las acciones que pueden ejercer y que se encuentran consagradas en el ordenamiento jurídico para el caso específico, porque la tutela no es un mecanismo alternativo que reemplace los procesos judiciales. Es decir, si el juez de tutela pierde de vista el carácter subsidiario de la acción tutelar para la protección de derechos fundamentales y ésta es usada como una instancia de decisión en conflictos legales, esa acción de tutela desfiguraría la naturaleza dada por el Constituyente Primario, con lo que se deslegitimaría la función del juez constitucional.

(v) Para la procedencia de la tutela, es necesario entonces que para el caso que esté bajo análisis se evidencie la falta de idoneidad o eficacia de los recursos y mecanismos previstos para su resolución por la vía ordinaria correspondiente, o en su defecto, la amenaza de la ocurrencia de un perjuicio irremediable. Así las cosas, en este caso la Corporación evidencia que no se acudió ni agotó la vía ordinaria para controvertir los actos administrativos de la Superintendencia Nacional de Salud frente a Solsalud EPS S.A. que era la Jurisdicción Contenciosa Administrativa.

(vi) En consecuencia, concluye la Corte que el juez de instancia erró al considerar que en este caso se configuraba vulneración del debido proceso administrativo, por cuanto además de no percatarse de la falta de legitimidad por activa, no valoró debidamente el cumplimiento del requisito de subsidiariedad, ya que estos asuntos deben ser conocidos y resueltos prima facie por la jurisdicción contenciosa administrativa, y solo en caso de que el juez encuentre que estos mecanismos no son idóneos o eficaces, o verifique su necesidad como mecanismo transitorio ante la ocurrencia de un daño o perjuicio irremediable, procedería la tutela, eventos que no se configuran en el presente caso.

(vii) Por consiguiente, la Sala concluye que en el asunto bajo examen no solo no se cumplió con el requisito de legitimidad por activa, sino tampoco con el de subsidiariedad, ya que (a) no se agotaron los procedimientos judiciales ordinarios a los que se podía acudir en este caso para debatir en sede judicial la legalidad de las medidas cautelares y de liquidación adoptadas por la Superintendencia Nacional de Salud que afectan a Solsalud EPS S.A., y que la actora considera que vulneran no solo los derechos fundamentales de esa empresa promotora y prestadora de salud, sino también los derechos fundamentales de los trabajadores de esa entidad; (b) no se demostró que los recursos y mecanismos de la vía contenciosa administrativa no fueran suficientemente idóneos o eficaces para proteger los derechos de Solsalud EPS S.A.; y (c) no se demostró tampoco la posible ocurrencia de un daño o perjuicio irremediable, que hiciera la tutela procedente como mecanismo transitorio, como se pasará a exponer a continuación.

4.3 Improcedencia de la tutela como mecanismo transitorio por falta de configuración de riesgo o amenaza de ocurrencia de un perjuicio irremediable.

(i) L a Sala reitera su jurisprudencia en esta nueva oportunidad respecto de la configuración de un perjuicio irremediable, el cual debe tener como características (a) la inmediatez, es decir que la amenaza al derecho va a suceder inmediatamente; (b) la gravedad, que el daño material o moral del haber jurídico del tutelante sea de una gran magnitud; (c) la urgencia, que las medidas requeridas para sortear este perjuicio sean urgentes; y (d) la impostergabilidad de la tutela, que la acción de tutela no se pueda posponer, lo cual implica que se debe demostrar la necesidad de recurrir a este amparo como mecanismo expedito y necesario para la protección de los derechos fundamentales que supuestamente han sido vulnerados.

(ii) La Corte no encuentra que en el presente asunto se configure la existencia de un peligro, daño o perjuicio inminente en cuanto a los derechos que la actora considera le han sido vulnerados a Solsalud EPS S.A., ni a los derechos de los trabajadores, ni a sus propios derechos fundamentales, ya que la Superintendencia ha venido actuando en desarrollo de sus deberes constitucionales y legales como entidad de vigilancia y control de las empresas promotoras y prestadoras de salud, y si existe alguna controversia acerca de la legalidad de sus actuaciones éstas deben controvertirse por la vía ordinaria contenciosa administrativa. Igualmente, no constata la Sala vulneración alguna de los derechos fundamentales de los trabajadores de Solsalud EPS S.A., por cuanto éstos aún tienen vigentes sus contratos de trabajo, siguen vinculados laboralmente, y en el momento de la liquidación de la empresa deberán respetarse todos los derechos laborales adquiridos por los mismos, de conformidad con la Constitución y la ley.

(iii) De otra parte, el Tribunal constata que en la acción de tutela presentada, la demandante no demuestra de qué forma se le han vulnerado en particular sus derechos fundamentales, ya que se limita a hacer un análisis de lo que ha ocurrido en relación con la empresa Solsalud EPS S.A. en la que trabaja, pero no indica la forma en la que la actuación de la Superintendencia Nacional de Salud la haya podido afectar de manera particular en sus derechos fundamentales al trabajo, a la seguridad social, al mínimo vital, al debido proceso, a la defensa, contradicción y equidad, como lo alega en la demanda, para que fuera viable la acción de tutela presentada por ella en nombre propio.

(iv) Tampoco encuentra la Corporación la existencia de un perjuicio inminente o amenaza de daño para los usuarios de Solsalud EPS S.A., ya que la Superintendencia Nacional de Salud, de conformidad con los mandatos constitucionales y legales que fijan el ámbito de sus competencias, afirma estar realizando todas las gestiones y trámites pertinentes para darles a los mismos todas las garantías para que sus tratamientos sigan siendo suministrados por parte de las EPS que sean designadas para tal efecto, con el fin de que ellos puedan disfrutar de un mejor cubrimiento de su derecho fundamental a la salud.

Adicionalmente, constata este Tribunal que Solsalud EPS S.A., aún sigue en funcionamiento hasta que todos y cada uno de sus usuarios tengan una nueva entidad promotora de salud que esté acorde a sus necesidades, inclusive los usuarios de

alto costo que tanto preocupan a la actora.

(v) En cuanto a la presunta vulneración al derecho fundamental al debido proceso, que fue protegido por el juez de instancia, esta Corporación no encuentra que exista la vulneración alegada frente a este derecho, en primer lugar, porque como ya se anotó, no es la actora quien puede y debe alegarlo en nombre de Solsalud EPS S.A., por cuanto no cuenta con legitimidad por activa para tal efecto. En segundo lugar, por cuanto si bien la entidad intervenida interpuso recurso de reposición frente a las decisiones adoptadas por la Superintendencia Nacional de Salud, y según el alegato de la actora, la entidad no recibió una respuesta por parte de la accionada, la accionada alega que dio contestación al mismo en la resolución inmediatamente posterior, y en todo caso, la entidad intervenida es la que debió haber acudido a la jurisdicción contencioso administrativa, paso que omitió negligentemente y que debía seguirse antes de instaurar la acción de tutela, por cuanto aquel es el mecanismo idóneo para reclamar los derechos que pudiera considerar vulnerados Solsalud EPS S.A.

(vi) En síntesis, la Corte colige con base en lo estudiado y en las pruebas allegadas al caso, que no se comprueba la existencia de amenaza o riesgo de un perjuicio o daño irremediable para los derechos fundamentales de la actora, por lo que no se observa que un derecho constitucional fundamental sufra un menoscabo a través de un daño inminente, grave, que debe requerir la toma de medidas urgentes e impostergables, lo cual no se avizora por esta Corporación en el presente caso.

5. Conclusión Por todo lo anteriormente expuesto, la Sala encuentra que la presente tutela es improcedente, y así lo declarará en la parte resolutiva de esta providencia judicial, por falta de cumplimiento de los requisitos generales de procedibilidad del amparo tutelar relativos a (i) la legitimación por activa y (ii) la subsidiariedad de la acción; así como por no cumplir con los presupuestos especiales de procedibilidad de la acción de tutela como mecanismo transitorio, (iii) al no constatarse la falta de idoneidad o eficacia de los recursos existentes por la vía ordinaria contencioso administrativa, y (iv) la falta de configuración de un daño o perjuicio irremediable para los derechos fundamentales cuya vulneración se alega.

V. DECISIÓN En mérito de lo expuesto, la Sala Novena de Revisión de la Corte Constitucional, administrando justicia en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución, RESUELVE PRIMERO.- REVOCAR la sentencia del Juzgado Cuarto Civil del Circuito de Neiva-Huila, calendada el 11 de junio de 2013, mediante la cual se resolvió “ Primero:TUTELAR únicamente el derecho al debido proceso invocado en la presente Acción de Tutela interpuesta por Deyanira Rojas Quesada contra la Superintendencia Nacional de Salud.

Segundo: Ordenar la revocatoria de la resolución 000735 de mayo 6 de 2013, conforme las consideraciones señaladas, indicando que la intervención continúa como se venía ejerciendo, indicándole que en el término no mayor de 48 horas notifique en debida forma a Solsalud EPS S.A. y se le otorgue los correspondientes términos para que ejerza su derecho de defensa y contradicción” SEGUNDO.- En su lugar, DECLARAR IMPROCEDENTE la presente acción de tutela, al no configurarse los requisitos generales para su procedencia, ni los requisitos particulares para ser concedida como mecanismo transitorio.

Notifíquese, comuníquese, cúmplase y publíquese en la Gaceta de la Corte Constitucional. LUIS ERNESTO VARGAS SILVA Magistrado MARÍA VICTORIA CALLE CORREA Magistrada MAURICIO GONZALEZ CUERVO Magistrado Ausente con excusa MARTHA VICTORIA SACHICA DE MONCALEANO Secretaria General [1] Ver Sentencias T-531 de 2002 y SU-447 de 2011.

[2] Ver Sentencias C-003 de 1993, T- 411 de 1992, T-241 de 1993, T-016 de 1994, T- 138 de 1995, T-133 de 1995, y SU-447 de 2011. [3] SU- 182 de 1998.

[4] Ver sentencia T-1179 de 2000. [5] Ver, por ejemplo, la sentencia T-300 de 2000. [6] Sentencia T-903 de 2001. [7] Ver Sentencia C-360 de 1996 y SU-447 de 2011.

[8] Al respecto se pueden consultar las sentencia T-463 de 1992; T-550 de 1993; SU-1193 de 2000. [9] Auto de Sala Plena No 265 de 2002 y Sentencia T-267 de 2009.

[10] En los términos que señala el artículo 42 del Decreto 2591 de 1991. [11] Ver Sentencias SU-1070 de 2003 y Sentencia T-888 de 2012. [12] Consultar Sentencia T-888 de 2012.

[13] Ver entre otras las sentencia T-827 de 2003, T-648 de 2005, T-1089 de 2005, T-691 de 2005 y T-015 de 2006. [14] Sobre la procedencia de la acción de tutela como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable, resultan relevantes las sentencias C-1225 de 2004, SU-1070 de 2003, SU–544 de 2001, T–1670 de 2000 y la T-225 de 1993, T-698 de 2004, y la sentencia T-827 de 2003, entre otras.

[15] El artículo 6º del Decreto 2591 de 1991 dispone que “ La existencia de dichos medios será apreciada en concreto, en cuanto a su eficacia, atendiendo las circunstancias en que se encuentre el solicitante ”.

[16] Sentencia T-803 de 2002. [17] Sentencia T-384 de 1998, citada por la sentencia T-206 de 2004. [18] Corte Constitucional. Sentencia T-822 de 2002.

M.P. Rodrigo Escobar Gil. En esa sentencia se cita la T-569 de 1992 M.P. Jaime Sanín Greiffenstein, que señaló lo siguiente: “ De allí que tal acción no sea procedente cuando exista un medio judicial apto para la defensa del derecho transgredido o amenazado, a menos que se la utilice como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable ” [19] Ver Sentencia T-007 de 2008.

[20] Sentencia T-702 de 2008. [21] Sentencia T-515 de 1998. [22] Ibidem. [23] Sentencia T-203 de 1993. [24] Ver Sentencia T-007 de 2008. [25] Consultar la Sentencia T- 203 de 2000.

[26] Ver la Sentencia T-203 de 1993. [27] Ver la Sentencia T-410 de 2009.

Fuente: Corte Constitucional, relatoría oficial. Documento original:
Copia de consulta hecha el 7 de octubre de 2026 desde el texto oficial publicado por la Corte Constitucional. Es informativa: el texto que vale es el que publica la Corte Constitucional.