



Tribunal Administrativo de Antioquia -despacho 19
Magistrada Ponente: Hirina del Rosario Meza Rhénals

Medellín, distrito especial de ciencia, tecnología e innovación¹, quince (15) de enero de dos mil veintiséis (2026)

Tipo de acción	Acción popular
Radicado	05001-23-33-000-2025-01710-00
Accionante	Personero municipal de Rionegro
Accionado	1.- Nación – ministerio de salud y protección social - ministerio de hacienda y crédito público. 2.- Superintendencia nacional de salud 3. Administradora de los recursos del sistema general de seguridad social en salud –ADRES. 4. Nueva EPS 5. Savia salud S.A.
Al No. 07	Primera instancia
Asunto	Resuelve medida cautelar previa

Procede el tribunal, en desarrollo de la competencia del magistrado ponente regulada en el literal h, numeral 2 del artículo 125 CPACA, aplicable por remisión del artículo 44 de la ley 472 de 1998, a pronunciarse sobre la cautela pedida en la demanda.

La parte actora solicita que se decreten medidas cautelares previas², las cuales se encuentran previstas en el artículo 25 de la ley 472 de 19983, señalando en el escrito inicial lo siguiente:

(...) I. MEDIDA CAUTELAR

Por medio de la presente se solicita al despacho se sirva decretar las siguientes medidas cautelares en el marco del proceso de la presente acción basado en los siguientes fundamentos jurídicos y fácticos.

¹ Sede física del tribunal administrativo de Antioquia.

² Folios 1-3, archivo 002 soporte digital.

³ **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.

Tal y como se establece el artículo 25 literal B de la ley 472 de 1998 en los procesos de acción popular siempre que el juez lo considere o a petición de parte, como es el presente caso, se podrán ordenar medidas previas de ejecución de actos necesarios para cesar un daño causado o la materialización inminente de uno perjuicio.

Así pues, la ley 1751 de 2015 en su artículo 5 literal I) establece lo siguiente:

“Artículo 5°. Obligaciones del Estado. El Estado es responsable de respetar, proteger y garantizar el goce efectivo del derecho fundamental a la salud; para ello deberá:(...) ”

i) Adoptar la regulación y las políticas indispensables para financiar de manera sostenible los servicios de salud y garantizar el flujo de los recursos para atender de manera oportuna y suficiente las necesidades en salud de la población:”

De la misma manera el decreto 2497 de 2022 “Por el cual se establecen los rangos diferenciales por riesgo del Seguro Obligatorio de Accidentes de Tránsito -SOAT, se modifica el artículo 2.6.1.4.2.3 del Decreto 780 de 2016 Único Reglamentario del Sector Salud y Protección Social, y se reglamenta con carácter transitorio el parágrafo 1 del artículo 42 de la Ley 769 de 2002, adicionado por el artículo 2 de la Ley 2161 de 2021.” Impone la obligación a la Administradora de los Recursos de Seguridad Social en Salud el giro de los recursos a las IPS por la prestación de servicios de salud de accidentes de tránsito no cubiertos por el Seguro Obligatorio de Accidentes de Tránsito SOAT hasta 701,68 UVT, por los recursos entre 263,13 unidades de valor tributario (UVT) hasta 701,68 UVT por aquellos cubiertos por SOAT de tarifa diferenciada, así como accidentes de tránsito producto de actos terroristas o catástrofes naturales hasta las 701,68 UVT.

Dado este contexto jurídico y tal como se soporta en las pruebas aportadas, la omisión por parte de las entidades accionadas relativo al giro de recurso a la red hospitalaria del municipio de Rionegro – Antioquia, principalmente conformada por Hospital San Juan de Dios ESE Rionegro – Antioquia, Clínica SOMER, SOMER INCARE, Hospital San Vicente Fundación, SERVIUCIS e IMEDI; pone en riesgo real e inminente los derechos fundamentales a la salud y la vida de los habitantes del municipio de Rionegro – Antioquia y su área de influencia, es decir los 22 municipios que conforman el oriente antioqueño, así como los derechos colectivos a la salubridad pública, moralidad administrativa y defensa del patrimonio público.

Ahora bien, tal y como se señala en la prueba anexa No. 7:

“La cartera total adeudada por las EPS Savia Salud, Nueva EPS y el ADRES a las cinco IPS asciende a un total de \$ 278.524.279.037 (doscientos setenta y ocho mil quinientos veinticuatro millones, doscientos setenta y nueve mil, treinta y siete pesos).

De este valor, el 68,86% corresponde a cartera vencida, es decir, \$191.781.462.804. Este dato no sólo configura un problema de flujo de caja, sino la evidencia contable del colapso de la cadena de pagos en el Oriente Antioqueño.”

Así mismo, se señala en dicha prueba más del 50% de dicha cartera corresponde a cartera vencida por más de 91 días, adicionalmente los pagos no aplicados en conciliaciones ascienden a un valor de \$71.558.024.679 lo que representa una inconsistencia operativa grave por parte de los accionados y configura una violación al principio de buena fe y la eficiencia en la gestión de recursos públicos, materializando así una lesión grave al derecho colectivo de defensa del patrimonio público.

Por este motivo, se le solicita respetuosamente al despacho decretar las siguientes medidas cautelares:

PRIMERO: ORDENAR que la Nueva EPS y Savia Salud EPS, o cualquiera de las entidades que el despacho considere el pagador de las obligaciones, realicen los pagos que se adeudan con más de 60 días de retraso a las entidades que conforman la red hospitalaria de Rionegro, a saber, Hospital San Juan de Dios ESE Rionegro – Antioquia, Clínica SOMER, Hospital San Vicente Fundación, SERVIUCIS e IMEDI y demás que el despacho considere que integran la misma, para que se pueda garantizar a la población el acceso oportuno y eficiente a los servicios de salud en el municipio de Rionegro.

SEGUNDO: ORDENAR a la Nación – Ministerio de Hacienda y Crédito Público, Ministerio de Salud y Protección Social, para que a través de la ADRES, de las Superintendencia Nacional de Salud, de la Nueva EPS y Savia Salud EPS, 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, a saber, Hospital San Juan de Dios ESE Rionegro – Antioquia, Clínica SOMER, Hospital San Vicente Fundación, SERVIUCIS e IMEDI y demás que el despacho considere que integran la misma, para que se pueda garantizar a la población el acceso oportuno y eficiente a los servicios de salud en el municipio de Rionegro.

TERCERO: ORDENAR a la Nación – Ministerio de Hacienda y Crédito Público, Ministerio de Salud y Protección Social, para que a través de la ADRES, de las Superintendencia Nacional de Salud, de la Nueva EPS y Savia Salud EPS, garanticen el flujo oportuno y completo de los giros directos a las Instituciones Prestadoras de Servicios de Salud, a saber, Hospital San Juan de Dios ESE Rionegro – Antioquia, Clínica SOMER, Hospital San Vicente Fundación, SERVIUCIS e IMEDI y demás que el despacho considere que integran la misma, para que se pueda garantizar a la población el acceso oportuno y eficiente a los servicios de salud en el municipio de Rionegro.

CUARTO: ORDENAR cualquier otra medida que su despacho considere pertinente con la finalidad de que se puedan proteger los derechos invocados, se eviten perjuicios irremediables y se salvaguarde la vida y la salud de la población de Rionegro Antioquia. (...)

Sobre el particular, advierte el despacho que los artículos 230 y 234 del CPACA –aplicables en virtud de lo normado en el artículo 229 ib., parágrafo– prevén⁴:

Artículo 230. Contenido y alcance de las medidas cautelares. Las medidas cautelares podrán ser preventivas, conservativas, anticipativas o de suspensión, y deberán tener relación directa y necesaria con las pretensiones de la demanda. Para el efecto, el Juez o Magistrado Ponente podrá decretar una o varias de las siguientes medidas:

(...)

4. Ordenar la adopción de una decisión administrativa, o la realización o demolición de una obra con el objeto de evitar o prevenir un perjuicio o la agravación de sus efectos.

5. Impartir órdenes o imponerle a cualquiera de las partes del proceso obligaciones de hacer o no hacer.

Parágrafo. Si la medida cautelar implica el ejercicio de una facultad que comporte elementos de índole discrecional, el Juez o Magistrado Ponente no podrá sustituir a la autoridad competente en la adopción de la decisión correspondiente, sino que deberá limitarse a ordenar su adopción dentro del plazo que fije para el efecto en

⁴ Se reafirma que la integración normativa que se atiende, obedece a lo dispuesto en el artículo 44 de la ley 472 de 1998 y está conforme con lo señalado por la Corte Constitucional en sentencia C-284/2014 y por el Consejo de Estado, al concluir que, si bien existen dos estatutos o cuerpos normativos, estos son complementarios y se deben interpretar de manera armónica. Consejo de Estado, Sección Primera, consejero ponente: Roberto Augusto Serrato Valdés, 11 de abril de 2018, Radicación número: 25000-23-41-000-2015-01977-01(AP)A.

atención a la urgencia o necesidad de la medida y siempre con arreglo a los límites y criterios establecidos para ello en el ordenamiento vigente.

Artículo 234. Medidas cautelares de urgencia. Desde la presentación de la solicitud y sin previa notificación a la otra parte, el Juez o Magistrado Ponente podrá adoptar una medida cautelar, cuando cumplidos los requisitos para su adopción, se evidencie que por su urgencia, no es posible agotar el trámite previsto en el artículo anterior. Esta decisión será susceptible de los recursos a que haya lugar.

La medida así adoptada deberá comunicarse y cumplirse inmediatamente, previa la constitución de la caución señalada en el auto que la decreta.

De acuerdo con lo anterior, el decreto de cualquiera de las medidas previstas en dichos estatutos, para prevenir o mitigar un daño a los derechos e intereses colectivos, deberá soportarse en elementos de prueba que demuestren tales circunstancias.

Así, por ejemplo, en providencia del 13 de enero de 2022, bajo radicado 25000-23-41-000-2017-00885-04 (67.084 – AP)⁵, el Consejo de Estado indicó:

(...) 26. De la normativa transcrita se deducen, entonces, como requisitos para la procedencia de una medida cautelar dentro de un proceso que persigue la protección de derechos e intereses colectivos, los siguientes: (i) debe tener una relación directa y necesaria con las pretensiones de la demanda; (ii) debe estar dirigida a precaver un daño contingente o hacer cesar el que se hubiere configurado; (iii) debe estar fundamentada razonablemente en derecho; (iv) quien la solicita debe probar sumariamente la titularidad de los derechos invocados; (v) del material probatorio aportado se debe concluir que no decretarla resulta más gravoso para el interés público; y (vi) debe evidenciarse que al no decretar la medida se causa un perjuicio irremediable o se afecta a quien que acude a la jurisdicción, a tal punto que para el momento de obtener una decisión favorable se torne en ilusorio el ejercicio del derecho reconocido.”

En ese orden, descendiendo al caso concreto, se encuentran las solicitudes de pago presentadas por el actor popular el 10 de noviembre de 2025⁶ y las respuestas emitidas por ADRES⁷ y Savia salud EPS⁸.

También se aportaron los siguientes documentos:

- Balances de cartera de los hospitales (hospital san Juan de Dios E.S.E. Rionegro, fundación hospital san Vicente de Paul, sociedad médica Rionegro S.A –SOMER S.A., SERVIUCIS S.A.S., IMEDI), que conforman la red hospitalaria del municipio de Rionegro a corte 31 de agosto de 2025⁹.
- Análisis financiero de la situación en salud en Rionegro con corte agosto de 2025, elaborado por contratista de la personería de Rionegro¹⁰.

⁵ Disponible en línea en: https://samai.consejodeestado.gov.co/vistas/casos/list_procesos.aspx?quid=250002341000201700885041100103. Revisado por última vez el 14 de enero de 2026. Índice 00044 expediente 25000234100020170088504 SAMAI.

⁶ Folios 197-200, 201-202, 206-210, 223-225, 226-231 archivo 002 soporte digital.

⁷ Folios 212-222, archivo 002 soporte digital.

⁸ Folios 203-205, archivo 002 soporte digital.

⁹ Folios 26-32, archivo 002 soporte digital.

¹⁰ Folios 33-36, archivo 002 soporte digital.

- Acta de visita del 10 de febrero de 2025¹¹ realizada en la IPS clínica SOMER que tuvo como objetivo *“Realizar seguimiento a los acuerdos establecidos con las EPS Nueva EPS y Savia Salud en relación con la prestación de servicios en la Clínica Somer, evaluar el cumplimiento de los pagos y compromisos financieros, y definir acciones ante el incumplimiento por parte de Nueva EPS para garantizar la sostenibilidad de la atención en salud en Rionegro y el Oriente Antioqueño.”*
- Escritos del 10 de febrero de 2025 suscritos por la coordinadora preventiva en salud de la mesa de salud del oriente de la personería de Rionegro, identificado con el asunto *“Alerta por suspensión en la prestación de servicios de salud de la Nueva EPS en Oriente”*, dirigido a **i)** personera delegada en derechos humanos medio ambiente y salud¹², **ii)** procurador provincial de instrucción de Rionegro¹³.
- Escrito del 13 de febrero de 2025 suscrito por la coordinadora preventiva en salud de la mesa de salud del oriente de la personería de Rionegro, identificado con el asunto *“Seguimiento a la Nueva EPS en Oriente tras alerta por suspensión de servicios en la Clínica Somer”*, dirigido al procurador provincial de instrucción de Rionegro¹⁴.
- Acta de visita del 27 de febrero de 2025¹⁵ realizada en oficinas de la Nueva EPS con el objetivo de *“Verificar y evaluar la accesibilidad, oportunidad, calidad y eficiencia en la atención brindada a los usuarios en las oficinas de atención de las EPS en el municipio de Rionegro, garantizando el cumplimiento de la normatividad vigente y el respeto por los derechos de los usuarios en el marco de la Ley Estatutaria en Salud 1751 de 2015.”*
- Informe de seguimiento fechado febrero de 2025¹⁶ a la red prestadora de servicios de salud en el territorio, elaborado por la personería de Rionegro -mesa de salud del oriente.
- Acta de visita del 10 de junio de 2025¹⁷ realizada en oficinas de Savia salud EPS con el objetivo de *“Establecer un canal de relacionamiento entre la nueva gerencia de la EPS Savia Salud y la Mesa de Salud del Oriente, con el fin de articular acciones conjuntas que permitan garantizar el acceso y el goce efectivo del derecho fundamental a la salud de los habitantes del Oriente antioqueño.”*
- Escrito del 02 de abril de 2025 suscrito por la coordinadora preventiva en salud de la mesa de salud del oriente de la personería de Rionegro, identificado con el asunto *“Seguimiento a la Prestación de Servicios de Salud y dispensación de medicamentos, dispositivos e insumos médicos en Oriente”*, dirigido al procurador provincial de instrucción de Rionegro¹⁸.
- Alerta emitida por la mesa de salud del oriente de la personería de Rionegro de fecha 15 de abril de 2025¹⁹, ante *“la situación que enfrentan pacientes trasplantados*

¹¹ Folios 38-40, 175-177 archivo 002 soporte digital.

¹² Folios 41-43, archivo 002 soporte digital.

¹³ Folios 44-46, archivo 002 soporte digital.

¹⁴ Folios 47-48, archivo 002 soporte digital.

¹⁵ Folios 49-51, 142-144 archivo 002 soporte digital.

¹⁶ Folios 52-53, archivo 002 soporte digital.

¹⁷ Folios 54-57, 145-148 archivo 002 soporte digital.

¹⁸ Folios 58-66, archivo 002 soporte digital.

¹⁹ Folio 67, archivo 002 soporte digital.

adscritos a la Nueva EPS, quienes no están recibiendo oportunamente sus medicamentos inmunosupresores, poniendo en riesgo su salud y su vida.”

- Acta de visita del 29 de julio de 2024²⁰ realizada en oficinas de Nueva EPS con el objetivo de *“Verificar y evaluar la accesibilidad, oportunidad, calidad y eficiencia en la atención brindada a los usuarios en las oficinas de atención de las EPS en el municipio de Rionegro, garantizando el cumplimiento de la normatividad vigente y el respeto por los derechos de los usuarios en el marco de la Ley Estatutaria en Salud 1751 de 2015.”*
- Requerimiento del personero de Rionegro fechado 05 de agosto de 2025²¹ dirigido al gerente interventor de Savia salud EPS, con el asunto *“Requerimiento para garantizar la continuidad y oportunidad en la prestación de servicios de imágenes diagnósticas a los usuarios de la EPS Savia Salud en Rionegro y el Oriente antioqueño.”*
- Memorial del personero de Rionegro fechado 05 de agosto de 2025²² dirigido al superintendente nacional de salud, con el siguiente asunto *“Solicitud de adopción de medidas cautelares para garantizar la continuidad en la prestación de servicios de imágenes diagnósticas en la IPS IMEDI – Rionegro (Antioquia).”*
- Acta de visita del 30 de septiembre de 2025²³ realizada en la IPS IMEDI con el objetivo de *“Verificar y evaluar el acceso, la continuidad y la calidad en la prestación del servicio de imagenología diagnóstica para los usuarios de la IPS IMEDI, en cumplimiento de la función constitucional de la Personería como garante de los derechos fundamentales (Art. 118 C.P.).”*
- Acta de visita del 27 de febrero de 2025²⁴ realizada en oficinas de la Nueva EPS con el objetivo de *“revisar la situación en relación con la suspensión de los servicios de salud a los usuarios de la Nueva EPS por parte de la Clínica Somer.”*
- Requerimiento de la personera delegada para la protección de los derechos humanos de Rionegro fechado 06 de agosto de 2025²⁵ dirigido al gerente interventor de Savia salud EPS, con el asunto *“Requerimiento para garantizar la continuidad y oportunidad en la prestación de servicios de imágenes diagnósticas a los usuarios de la EPS Savia Salud en Rionegro.”*
- Memorial de la personera delegada para la protección de los derechos humanos de Rionegro fechado 06 de agosto de 2025²⁶ dirigido al superintendente nacional de salud, con el siguiente asunto *“Solicitud de adopción de medidas cautelares para garantizar la continuidad en la prestación de servicios de imágenes diagnósticas en la IPS IMEDI – Rionegro (Antioquia).”*
- Acta de visita del 04 de agosto de 2025²⁷ realizada en la IPS IMEDI con el objetivo de *“Verificar y evaluar el acceso, la continuidad y la calidad en la prestación del servicio de imagenología diagnóstica para los usuarios de la IPS IMEDI, en*

²⁰ Folios 68-70, 135-137 archivo 002 soporte digital.

²¹ Folios 71-72, archivo 002 soporte digital.

²² Folios 73-74, archivo 002 soporte digital.

²³ Folios 75-84, 85-94 archivo 002 soporte digital.

²⁴ Folios 139-140, archivo 002 soporte digital.

²⁵ Folios 149-151, archivo 002 soporte digital.

²⁶ Folios 152-153, archivo 002 soporte digital.

²⁷ Folios 154-161, 167-174 archivo 002 soporte digital.

cumplimiento de la función constitucional de la Personería como garante de los derechos fundamentales (Art. 118 C.P.).”

- Memorial de la personera delegada para la protección de los derechos humanos de Rionegro fechado 12 de septiembre de 2025²⁸, dirigido al gerente interventor de Savia salud EPS, con el siguiente asunto: *Alerta por riesgo en la prestación de servicios de salud - Terminación de contrato con Clínica Somer.*
- Escrito fecha 07 de octubre de 2025²⁹ suscrito por el representante legal de la sociedad médica Rionegro S.A. –SOMER S.A., dirigido a la agente interventora de Nueva Eps, con el asunto *“Suspensión de servicios por incumplimiento de los compromisos de pago, pactados entre las partes”.*
- Escrito fecha 05 de febrero de 2025³⁰ suscrito por el representante legal de la sociedad médica Rionegro S.A. –SOMER S.A., dirigido a la agente interventora de Nueva Eps, con el asunto *“Suspensión de servicios en Clínica Sómer, Rionegro, Antioquia.”.*
- Escrito fecha noviembre de 2024³¹ suscrito por el representante legal de la sociedad médica Rionegro S.A. –SOMER S.A., dirigido a Nueva EPS con el siguiente asunto *“Derecho de petición- Solicitud de cruce de cartera por aplicación decreto 441 de 2022”.*
- Memorial fechado 12 de septiembre de 2025³² suscrito por el representante legal de la sociedad médica Rionegro S.A. –SOMER S.A., dirigido al gerente interventor de savia salud EPS con el asunto: *Terminación del contrato vigente No. 0259-2025, del 31/05/2025, de Clínica Somer.*
- Acta de compromisos y acuerdos de pagos entre Nueva EPS y clínica Somer, celebrada el 21 de octubre de 2025³³.
- Requerimiento de pago de fecha 11 de agosto de 2025³⁴ presentado por IMEDI especialistas en imágenes diagnósticas S.A.S. ante Savia salud EPS.

Las anteriores evidencias dan cuenta preliminar - en este inicio del trámite -, de la situación fáctica planteada por el actor popular y que relata podría conllevar a que se amenacen o vulneren los derechos colectivos cuya protección se deprecia.

Ahora bien, advierte el despacho que las medidas preventivas que se solicitan en la demanda van orientadas en distintos frentes de acción, a saber:

- Pagos de más de 60 días de retraso por parte de las EPS accionadas a las entidades que conforman la red hospitalaria de Rionegro.
- Gestiones a cargo de las accionadas para hacer efectivo e inmediato el pago de la cartera vencida a las IPS de la red hospitalaria de Rionegro.

²⁸ Folios 164-166, archivo 002 soporte digital.

²⁹ Folios 178-181, archivo 002 soporte digital.

³⁰ Folios 182-185, archivo 002 soporte digital.

³¹ Folios 186-190, archivo 002 soporte digital.

³² Folios 191-193, archivo 002 soporte digital.

³³ Folios 194-195, archivo 002 soporte digital.

³⁴ Folio 196, archivo 002 soporte digital.

- Garantía del flujo oportuno y completo de los giros directos a las IPS que componen la red hospitalaria de Rionegro.

Sobre la naturaleza y destinación específica de los recursos del sistema general de seguridad social en salud, el despacho se permite citar in extenso lo estudiado por la sección tercera del Consejo de Estado en providencia del 13 de enero de 2022, en la cual precisó:

(...) 29. Con el propósito de desarrollar las anteriores premisas, resulta menester señalar que tanto la Constitución Política como la ley regulan el uso y la destinación de los recursos de la Seguridad Social en Salud, así como la vigilancia y control que debe ejercer el Estado en esta materia. Al respecto, los artículos 48 y 49 superiores, preceptúan:

*“Artículo 48: La Seguridad Social es un servicio público de carácter obligatorio **que se prestará bajo la dirección, coordinación y control del Estado**, en sujeción a los principios de eficiencia, universalidad y solidaridad, en los términos que establezca la Ley.*

“(...)”

“No se podrán destinar ni utilizar los recursos de las instituciones de la Seguridad Social para fines diferentes a ella”

“Artículo 49. La atención de la salud y el saneamiento ambiental son servicios públicos a cargo del Estado. Se garantiza a todas las personas el acceso a los servicios de promoción, protección y recuperación de la salud.

*“Corresponde al Estado organizar, dirigir y reglamentar la prestación de servicios de salud a los habitantes y de saneamiento ambiental conforme a los principios de eficiencia, universalidad y solidaridad. **También, establecer las políticas para la prestación de servicios de salud por entidades privadas, y ejercer su vigilancia y control.** Así mismo, establecer las competencias de la Nación, las entidades territoriales y los particulares **y determinar los aportes a su cargo en los términos y condiciones señalados en la ley**” (negrilla fuera del texto).*

30. Luego, con la expedición de la Ley 100 de 1993, se creó el Sistema General de Seguridad Social en Salud –SGSSS-³⁵, señalando como objetivos del mismo, regular el servicio público esencial de salud y crear condiciones de acceso en toda la población y en todos los niveles de atención -art. 152-. La prestación de este servicio fue asignado a las Instituciones Prestadoras de Salud -art. 156. Literal i-, y a las Entidades Promotoras de Salud -EPS-, a quienes se les encargó la afiliación de los usuarios, la administración de la prestación de los servicios de dichas instituciones y organizar y garantizar, directa o indirectamente, la prestación del Plan de Beneficios PBS-UPC, antes denominado Plan Obligatorio de Salud (POS) -art. 156. Literal e-.

31. En cuanto a los recursos que forman parte del SGSSS, de manera general se tiene que sus fuentes provienen de: (i) Las cotizaciones obligatorias de los afiliados -art. 10 de la Ley 1122 de 2007-; (ii) las cuotas moderadoras, los pagos compartidos, las tarifas y las bonificaciones de los usuarios -Decreto 2353 de 2015- y, (iii) el presupuesto nacional. El artículo 9 de la Ley 100 de 1993 expresamente señala que *“[N]o se podrán destinar ni utilizar los recursos de las instituciones de la seguridad social para fines diferentes a ella”* y, el artículo 154 *ibidem* reiteró que era un deber del Estado intervenir en el servicio público de Salud, con el fin de, entre otras cosas,

³⁵ Capítulo V, Libro II.

“[E]vitar que los recursos destinados a la Seguridad Social en Salud se destinen a fines diferentes” – literal g-.

32. Los recursos que ingresan al Sistema de Seguridad Social en Salud, son contribuciones parafiscales, en cuanto constituyen un gravamen, fruto de la soberanía fiscal del Estado, que se cobra obligatoriamente a determinadas personas para satisfacer sus necesidades de salud y que, al no comportar una contraprestación equivalente al monto de la tarifa fijada, se destinan también a la financiación global del Sistema¹⁶.

33. Respecto de las Unidades de Pago por Capitación -UPC-, recursos a los que se alude en la solicitud cautelar, se tiene que corresponden a un valor per cápita que reconoce el SGSSS a cada EPS por la organización y garantía de la prestación de los servicios incluidos en el Plan de Salud Obligatorio (hoy Plan de Beneficios) para cada afiliado¹⁷; tal como lo dispone el artículo 182 de la Ley 100 de 1993¹⁸.

34. Por su parte, la Ley 1438 de 2011 prevé un desarrollo normativo para delimitar la destinación de la Unidad de Pago por Capitación – UPC, en especial, los artículos 23 y 42, disponen:

*“Artículo 23. Gastos de administración de las Entidades Promotoras de salud. El Gobierno Nacional fijará el porcentaje de gasto de administración de las Entidades Promotoras de Salud, con base en criterios de eficiencia, estudios actuariales y financieros y criterios técnicos. Las Entidades Promotoras de Salud que no cumplan con ese porcentaje entrarán en causal de intervención. **Dicho factor no podrá superar el 10% de la Unidad de Pago por Capitación.***

*“**Los recursos para la atención en salud no podrán usarse para adquirir activos fijos, ni en actividades distintas a la prestación de servicios de salud.** Tampoco lo podrá hacer el Régimen Subsidiado (negrilla propia).*

“Artículo 42. Financiación de las acciones de salud pública, promoción y prevención en el marco de la estrategia de Atención Primaria en Salud se financiarán con:

“(…)

*“**42.2 Los recursos de la Unidad de Pago por capitación destinados a promoción y prevención del régimen subsidiado y contributivo que administran las Entidades Promotoras de Salud.** (se destaca).*

(…)

37. De conformidad con la normativa citada, resulta evidente que, por disposición constitucional y legal, los recursos del SGSSS y, en especial, los de la UPC tienen una destinación específica, dada su naturaleza pública – parafiscal; por ello, deben utilizarse, exclusivamente, para garantizar de forma oportuna y adecuada la prestación del servicio público de salud y para la administración del sistema -bajo determinados criterios-, constituyéndose en irregular su uso para otros fines, sin que sea necesaria una medida cautelar para el cumplimiento de tales mandatos.

(…)

En ese orden, revisado el material probatorio antes detallado y teniendo en cuenta que ha pasado más de 1 año (noviembre de 2024) desde el primer requerimiento elevado por una de las IPS (clínica Somer) que conforman la red hospitalaria del municipio de Rionegro ante una de las accionadas (Nueva EPS), por la cartera adeudada, atravesando por diversas visitas de verificación a través de la mesa de salud del oriente, los debidos compromisos pactados y que hasta agosto de 2025 se siguen presentando requerimientos de pago –por parte de IMEDI– y estando demostrada hasta esta temprana etapa procesal por lo menos la amenaza que ello conlleva de los derechos colectivos al patrimonio público y a la

salubridad pública invocados³⁶, se dispondrá el decreto de medida cautelar, aunque no con el alcance que se pide por el señor personero municipal.

Se precisa que ordenar a título de cautela previa que i) se hagan los pagos que se adeudan a las entidades que conforman la red hospitalaria de Rionegro; ii) la nación – ministerio de hacienda y crédito público y el ministerio de salud y protección social, adelanten las gestiones para hacer efectivo e inmediato el pago de dicha cartera vencida y ii) que estas mismas entidades garanticen el flujo oportuno y completo de los giros directos a las IPS citadas, despojaría de objeto la sentencia.

Lo anterior, por cuanto son esas las pretensiones en torno a las cuales gira la demanda³⁷ y que deben estudiarse de fondo, previo el debate normativo y probatorio correspondiente y audiencia de las demandadas.

Con todo, en el contexto de la competencia del juzgador popular, el despacho ordenará a las accionadas que adopten sin dilación, la conducta debida, que no es otra que la de ejecutar las competencias a su cargo, en pro de garantizar en sede administrativa, los derechos colectivos aludidos y en respeto y garantía de obligaciones constitucionales y convencionales que así lo imponen.

En ese sentido, es claro que el debido proceder de las accionadas, ha de precaver la vulneración de los derechos colectivos que se pide amparar por el señor personero municipal³⁸, los cuales cobra relevancia indicar, tienen un nexo inescindible con derechos

³⁶ Frente al derecho a la moralidad administrativa, no se evidencia tempranamente la misma situación y acorde con el alcance y contenido de este.

³⁷ PRIMERO: DECLARAR la existencia de la vulneración de los derechos colectivos a la moralidad administrativa, salubridad pública y defensa del patrimonio público; así como los derechos fundamentales a la salud y vida de los habitantes del municipio de Rionegro – Antioquia; con ocasión a la omisión de las obligaciones de pago, control y vigilancia por parte de las entidades accionadas. SEGUNDO: DECLARAR que por parte de las entidades accionadas hay un impago y una mora por las obligaciones superiores a 60 días que está afectando de manera considerable la sostenibilidad financiera de la red hospitalaria del municipio de Rionegro. TERCERO: ORDENAR a Nueva EPS y Savia Salud EPS, o cualquiera de las entidades que el despacho considere el pagador de las obligaciones, a realizar de forma inmediata los pagos que se adeudan con más de 60 días de retraso a las entidades que conforman la red hospitalaria de Rionegro, a saber, Hospital San Juan de Dios ESE Rionegro – Antioquia, Clínica SOMER, Hospital San Vicente Fundación, SERVIUCIS e IMEDI y demás que el despacho considere que integran la misma. CUARTO: ORDENAR a la Nación – Ministerio de Hacienda y Crédito Público, Ministerio de Salud y Protección Social, para que a través de la ADRES, de las Superintendencia Nacional de Salud, de la Nueva EPS y Savia Salud EPS, a garantizar el flujo oportuno y completo de los giros directos a las Instituciones Prestadoras del Servicio de Salud, a saber, Hospital San Juan de Dios ESE Rionegro – Antioquia, Clínica SOMER, Hospital San Vicente Fundación, SERVIUCIS e IMEDI y demás que el despacho considere que integran la misma, para que se pueda garantizar a la población el acceso oportuno y eficiente a los servicios de salud en el municipio de Rionegro. QUINTO: ORDENAR al Ministerio de Salud y Protección Social, Superintendencia Nacional de Salud, y la Administradora de los Recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud (ADRES), realizar con frecuencia mensual un informe de la gestión de cartera por parte de la EPS accionadas (Savia Salud EPS y Nueva EPS) en lo que respecta a los pagos realizados por parte de estas a las entidades que conforman la red hospitalaria del municipio de Rionegro – Antioquia, a saber, Hospital San Juan de Dios ESE Rionegro – Antioquia, Clínica SOMER, Hospital San Vicente Fundación, SERVIUCIS e IMEDI y demás que el despacho considere que integran la misma. SEXTO: ORDENAR al Ministerio de Hacienda y Crédito Público que, en coordinación con el Ministerio de Salud y Protección Social y la Administradora de los Recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud (ADRES), adopte las medidas presupuestales y financieras necesarias para garantizar la fluidez, disponibilidad y desembolso oportuno de los recursos destinados a las entidades que conforman la red hospitalaria del municipio de Rionegro – Antioquia, a saber, Hospital San Juan de Dios ESE Rionegro – Antioquia, Clínica SOMER, Hospital San Vicente Fundación, SERVIUCIS e IMEDI y demás; evitando la acumulación de cartera superior a los plazos legales y promoviendo la sostenibilidad financiera de dicha red. SÉPTIMO: ORDENAR al Ministerio de Hacienda y Crédito Público que, en el marco de sus competencias, a realizar seguimiento trimestral a la ejecución y giro de los recursos del Sistema que efectúa el Ministerio de Salud y Protección Social y las EPS accionadas (Savia Salud EPS y Nueva EPS), informando al despacho judicial y a la comunidad sobre las medidas adoptadas para prevenir nuevas situaciones de impago o mora que afecten el derecho colectivo a la salubridad pública y al patrimonio público.

³⁸ Consejo de Estado, sala de lo contencioso administrativo sección primera, 16 de febrero de 2023, C.P.: Nubia Margoth Peña Garzón, radicación: 25000-23-27-000-2001-90479-09. (...) En consecuencia, en atención a que

fundamentales cuya garantía legitima la existencia del Estado social de derecho, como son la vida y la salud de seres humanos.

Así, dada la situación que se relata sobre la prestación de los servicios hospitalarios en el municipio de Rionegro, y conforme al material probatorio hasta ahora aportado, se concluye que no decretar una medida de cautela en este momento inicial, resultaría más gravoso para el interés público, pues podría materializarse el riesgo que se busca sea precavido por las citadas accionadas.

Como contexto, destaca el tribunal que la Corte Constitucional ha adoptado - sentencia T-760 de 2008 -, una serie de órdenes estructurales (...) tendientes a superar los déficits del funcionamiento del sistema de seguridad social en salud y, por ende, respecto de la prestación del servicio en este ámbito esencial para el Estado y la sociedad (...)³⁹

En ese sentido, las entidades accionadas, como organismos de derecho público⁴⁰ y/o administradoras, receptoras o ejecutoras de recursos destinados a la salud⁴¹, no solo están atadas al imperativo constitucional y convencional de ser garantes de derechos, sino que tienen atribuidas funciones que integran el contenido obligacional a su cargo y determinan el límite de sus competencias⁴².

En sintonía con lo anterior, quienes laboran para dichos entes públicos, en su condición de servidores públicos, están al servicio del Estado y de la comunidad y deben ejercer sus funciones en la forma prevista por la Constitución, la ley y el reglamento, tal como lo ordena el artículo 123 superior.

Así las cosas, son las accionadas las llamadas a ejercer las competencias dirigidas a prevenir o conjurar la violación de los citados derechos colectivos, con motivo de los hechos que relata el actor popular y a quienes se instará a hacerlo, en desarrollo de la medida cautelar a decretar.

el objetivo de estas acciones es dotar a la **comunidad** afectada de un mecanismo jurídico expedito y sencillo para la protección de sus derechos, resulta necesario concluir que cualquier persona está legitimada para solicitar el cumplimiento de un fallo de acción popular, aun cuando no hubiese intervenido durante el proceso que dio origen a la sentencia, pues los derechos que resultaren amparados son de naturaleza colectiva, lo que indica que su protección beneficia a la comunidad en general, de ahí que el interés para reclamar el cumplimiento **recaiga en cualquier persona, la cual, por tanto, se encuentra facultada para allegar memoriales, solicitudes y demás, que propendan por dicha finalidad.**

Disponible en línea en: https://samai.consejodeestado.gov.co/Vistas/Casos/list_procesos.aspx?guid=250002327000200190479091100103. Revisado por última vez el 14 de enero de 2026. Índice 00021 expediente 25000232700020019047909 SAMAI.

³⁹ SU-277/25

⁴⁰ Artículo 2o. constitucional: son fines esenciales del Estado: servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución; facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación; defender la independencia nacional, mantener la integridad territorial y asegurar la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo.

Las autoridades de la República están instituidas para proteger a todas las personas residentes en Colombia, en su vida, honra, bienes, creencias, y demás derechos y libertades, y para asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares.

⁴¹ <https://www.saviasaludeps.com/sitioweb/1-informaci%C3%B3n-de-la-entidad>
<https://www.nuevaeps.com.co/quienes-somos>
<https://www.adres.gov.co/nuestra-entidad/talento-humano/equipo-directivo>

⁴² Por mandato del artículo 122 superior no habrá empleo público que no tenga funciones detalladas en ley o reglamento

Resalta el despacho que sobre las competencias de la superintendencia de salud se ha pronunciado la Corte Constitucional entre otras en C-921 de 2001 y que al igual que las de los ministerios accionados y la ADRESS, en los actos de su creación y reglamentos, se especifica ese contenido obligacional a su cargo, que cobra relevancia en lo atinente a los supuestos fácticos que motivan la presente demanda. En sentido similar, las EPS demandadas también tienen asignadas las gestiones y acciones pertinentes en los actos de su creación y normativa a la que se sujetan.

En suma, se reafirma que la solución a la problemática expuesta en la demanda, que no es ajena al contexto del sector salud, debe ser objeto de atención por parte de las accionadas y para ese efecto se decretará la medida correspondiente.

Acorde con ello, se fijarán plazos para la ejecución de la cautela, que, en todo caso, previa audiencia de las accionadas y de los accionantes y las revisiones a que hubiere lugar, se evaluará por el tribunal en el curso del proceso, a efectos de ratificarla, revocarla o modificarla, en los términos del artículo 25 de la ley 472 de 1998 y 235 de la ley 1437 de 2011.

En mérito de lo expuesto, se

RESUELVE

PRIMERO: Como medida cautelar se ordena a las accionadas nación – ministerio de salud y protección social - ministerio de hacienda y crédito público; superintendencia nacional de salud; administradora de los recursos del sistema general de seguridad social en salud – ADRES; Nueva EPS y Savia salud S.A., que con ocasión de la situación objeto de la demanda popular en referencia:

- 1.1. Revisen la situación fáctica relatada por el accionante en la demanda y adopten las conductas debidas, conforme a sus competencias y el contenido obligacional constitucional, legal y/o reglamentario que las rige y en pro de prevenir o conjurar sin dilaciones la amenaza de los derechos colectivos al patrimonio y salubridad públicos objeto de dicha demanda. Lo anterior, con sujeción a lo razonado por el tribunal en la parte motiva del presente auto.
- 1.2. Dentro de los diez días siguientes a la notificación del presente auto, informen al tribunal sobre las actuaciones surtidas por cada entidad, para atender la situación fáctica que motiva la demanda y que genera la cautela decretada y las gestiones que de ser el caso, seguidamente se realizarían, incluyendo un cronograma de estas, sujeto a plazos razonados, razonables y proporcionales a la necesidad de prevenir y/o conjurar el riesgo a que haya lugar.

PARÁGRAFO 1. En el oficio a librar por secretaría, con destino a los señores ministros de salud y protección social y de hacienda y crédito público; superintendente de salud; director de la ADRES; interventor y/o gerente de la Nueva EPS y de Savia salud S.A., se les informará acerca de los hechos de la demanda popular que en auto separado se ordenará en todo caso notificarles simultáneamente con el presente proveído.

SEGUNDO: Por secretaría poner en conocimiento esta decisión a las referidas accionadas, instándolas que adopten las conductas debidas, no solo para el debido cumplimiento de la presente cautela - artículo 41 de la ley 472 de 1998 -, sino en el marco del artículo 2 superior

y del contenido obligacional funcional que tienen a cargo, en la materia objeto de la presente demanda y advirtiéndoles sobre las sanciones legales en caso de desacatarlas.

TERCERO: Atendiendo lo dispuesto en el artículo 186 Op. Cit., en el presente trámite cautelar se deberán utilizar las tecnologías de la información y de las comunicaciones y se permitirá a los sujetos procesales actuar en el proceso a través de medios digitales. En ese marco, las comunicaciones, oficios, memoriales, escritos, conceptos y en general todo tipo de intervenciones con ocasión del presente proceso, se remitirán a través de la ventanilla virtual de Samai, siendo deber de la secretaría general del tribunal registrarlos en el sistema y reportar al despacho 19.

También, en aplicación de lo dispuesto en el artículo 78 del CGP, numeral 14, todo memorial o solicitud dirigido a este proceso, deberá indicarse su radicado y remitirse con copia a los demás sujetos procesales e intervinientes. Para el efecto, se informa que el agente del ministerio público delegado ante el despacho es el procurador 143 judicial II, cuya dirección electrónica es jnvalenciar@procuraduria.gov.co.

CUARTO: GARANTÍA DE RESERVA. En el evento en que en cualquier acto procesal o sus anexos, las partes, intervinientes o demás partícipes de la causa, alleguen al expediente documentos u otro tipo de medios probatorios que por ley son reservados, así lo deberán informar a este tribunal con alerta, atendiendo que es obligación legal de todos y no solo de la autoridad judicial, garantizar la cadena de reserva. Se ordena a la secretaría general del tribunal en todo caso, que como producto de la revisión que le compete hacer del expediente antes de pasarlo al despacho, informe sobre los documentos amparados por reserva legal, y adopte inmediatamente advertidos estos y sin necesidad de auto distinto al presente, las medidas necesarias para garantizar la cadena de reserva, de las cuales informará a las partes y al despacho sustanciador.

QUINTO: Por secretaría general, hágase efectivo control de términos secretariales y judiciales durante el trámite cautelar y hasta su definitivo archivo, dando las alertas a que hubiere lugar y dada la naturaleza especial de la presente causa. Agéndese para ese efecto. Además, ejecútese sin demoras lo ordenado.

SEXTO: NOTIFÍQUESE esta providencia por estado al actor popular conforme al artículo 201 del C.P.A.C.A. y personalmente a los demandados junto con la admisión de la demanda, de conformidad a lo previsto en el **artículo 26 de la ley 472 de 1998** y normas concordantes.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

Magistrada

CJAB

Firmado Por:

Hirina Del Rosario Meza Rhenals

Magistrada

019

Acción popular
05001-23-33-000-2025-01710-00

Tribunal Administrativo De Antioquia

Este documento fue generado con firma electrónica y cuenta con plena validez jurídica, conforme a lo dispuesto en la Ley 527/99 y el decreto reglamentario 2364/12

Código de verificación: **31018c9fceca1c6fa206da2d91827f2e0a0f5f93f2328015033821e7e09411ca**

Documento generado en 15/01/2026 07:15:50 PM

Descargue el archivo y valide éste documento electrónico en la siguiente URL:
<https://firmaelectronica.ramajudicial.gov.co/FirmaElectronica>