

Cartagena de Indias D. T. y C., catorce (14) de abril de dos mil veintiséis (2026)

I. IDENTIFICACIÓN DEL PROCESO.

MEDIO DE CONTROL	ACCIÓN POPULAR
RADICADO	13-001-23-33-000-2026-00175-00
DEMANDANTE	RED INTEGRADA DE PRESTADORES DE SERVICIOS DE SALUD S.A.S – MULTISERVICIOS OL S.A.S, JAIME MIGUEL GONZÁLEZ MONTAÑO Y NATALIA LARGO GONZÁLEZ
DEMANDADO	SUPERINTENDENCIA NACIONAL DE SALUD Y EL AGENTE INTERVENTOR DE COOSALUD EPS S.A.
ASUNTO	MEDIDA CAUTELAR DE URGENCIA
MAGISTRADO PONENTE	LUÍS MIGUEL VILLALOBOS ÁLVAREZ

II. PRONUNCIAMIENTO

Corresponde al Despacho decidir la solicitud de medida cautelar incoada en la acción popular promovida por Red Integrada de Prestadores de Servicios de Salud S.A.S – Multiservicios OL S.A.S, el señor Jaime Miguel González Montaña y la señora Natalia Largo González contra la Superintendencia Nacional De Salud y el agente interventor de Coosalud EPS S.A. con el fin de obtener la protección del derecho colectivo a la moralidad administrativa.

III. ANTECEDENTES

1. Demanda

1.1 Pretensiones

La parte actora solicita la protección de los derechos e intereses colectivos a la moralidad administrativa. Para tal efecto, formula las siguientes pretensiones:

(...) decretar como medida cautelar urgente y provisional lo siguiente:

PRIMERO: Ordenar la suspensión inmediata de los efectos jurídicos de la Resolución No. 2024320030015228-6 de fecha 22 de noviembre de 2024, mediante la cual la Superintendencia Nacional de Salud dispuso la toma de posesión inmediata de bienes, haberes y negocios y la intervención forzosa administrativa para administrar a COOSALUD EPS S.A y, Resolución No. 2025320030011347-6 de fecha 21 de noviembre de 2025, en la que, la misma autoridad administrativa prorrogó la medida de intervención por el término de un (1) año adicional, esto es, hasta el 22 de noviembre de 2026.

SEGUNDO: Como consecuencia de lo anterior, ordenar el cese inmediato de la intervención administrativa y la restitución de la administración, dirección y representación legal de la entidad a quienes ostentaban dicha calidad al momento inmediatamente anterior a la toma de posesión, esto es, el 22 de noviembre de 2024.

1.2 Hechos que motivan la acción

Los accionantes, Red Integrada de Prestadores de Servicios de Salud S.A.S – Multiservicios OL S.A.S, el señor Jaime Miguel González Montaña y la señora Natalia Largo González, arguyen que se ha incurrido en la vulneración del derecho colectivo a la moralidad administrativa, con ocasión de la toma de la posesión inmediata de bienes, haberes y negocios, y la intervención forzosa administrativa para administrar a la Entidad Promotora de Salud COOSALUD EPS S.A. que fue a través de la Resolución No.2024320030015228-6 de 22 de noviembre de 2024, expedida por la Superintendencia Nacional de Salud.

A juicio de la parte actora, la reiterada rotación de agentes interventores y la prolongación de la medida han configurado un perjuicio irremediable que afecta la continuidad, oportunidad y calidad en la prestación del servicio público esencial de salud.

Lo anterior, por cuanto la intervención forzosa administrativa es una medida de carácter excepcional y transitoria. Su objeto es establecer si la entidad debe ser liquidada, si es posible sanearla para que cumpla con su objeto social, o si es posible realizar otras operaciones que permiten lograr mejores condiciones de conformidad con lo dispuesto en la Constitución y demás leyes que regulan la materia.

Empero los accionantes destacan que, si bien la Superintendencia justificó la intervención alegando un supuesto incumplimiento de órdenes

señalando que, a julio de 2024, COOSALUD solo ejecutó el 6% de su plan de acción, este análisis fue parcial. Según la parte actora, la entidad sí cumplió con las instrucciones y el plan solicitado por la Superintendencia, aspecto que no fue valorado adecuadamente por el ente de control al momento de declarar la toma de posesión.

La parte accionante sostiene que la medida de intervención no solo carece de un análisis integral de los avances reportados por COOSALUD EPS S.A., sino que su ejecución es prolongada e inestable, reflejada en la rotación de interventores, lo que desvirtúa la naturaleza transitoria de la norma. Ello conlleva una amenaza real al derecho colectivo invocado y un riesgo inminente para la salud de los afiliados, lo que hace imperativa la intervención judicial para restablecer la moralidad administrativa y garantizar la prestación del servicio.

En conclusión, alega la parte actora que la intervención no cumplió su finalidad legal ni constitucional; agravó los indicadores asistenciales, financieros y administrativos; se adoptó y prorrogó sin valorar las causas estructurales del sistema de salud (insuficiencia de la UPC y pagos tardíos de Presupuestos Máximos); desconoció órdenes expresas de la Corte Constitucional (Sentencia T-760 de 2008 y autos de seguimiento); configura un perjuicio irremediable que justifica acudir a la acción popular sin requerimiento previo.

1.1. 1.3 Solicitud de medida previa.

El actor popular solicita que se ordene a la Superintendencia Nacional de Salud, la suspensión inmediata de los efectos jurídicos de la Resolución No. 2024320030015228-6 de fecha 22 de noviembre de 2024, mediante el cual dispuso la toma de posesión inmediata de los bienes, haberes y negocios y la intervención forzada administrativa para administrar a COOSALUD EPS S.A. y la Resolución No. 2025320030011347-6 de fecha 21 de noviembre de 2025, en la que, la misma autoridad administrativa prorrogó la medida de intervención por el término de un (1) año adicional.

La parte actora fundamenta la urgencia de la medida cautelar en la existencia de un perjuicio irremediable concreto, cierto e inminente,

derivado de las acciones y omisiones de la Superintendencia Nacional de Salud en el marco de la intervención forzosa de COOSALUD EPS S.A. Según se desprende del libelo y los elementos probatorios adjuntos, la vulneración al derecho colectivo de la moralidad administrativa se materializa mediante una gestión estatal que ha resultado ineficaz para cumplir los fines de la intervención previstos en el Decreto 2555 de 2010. Lejos de sanear la entidad, la Superintendencia ha incurrido en una actuación administrativa errática, caracterizada por la inestabilidad estructural y la ausencia de una dirección técnica sostenida, evidenciada en la constante rotación de agentes interventores.

Alega que esa desarticulación administrativa ha derivado en un incumplimiento sistemático de mandatos constitucionales y órdenes judiciales, lo que se traduce en una flagrante violación a los principios de eficiencia y transparencia que rigen la función pública.

En tal sentido, fundamentan la medida previa en diversos pronunciamientos del Consejo de Estado, indicando que no se apoya en meras conjeturas, sino en hechos objetivos y notorios que acreditan tanto el *fumus boni iuris* como el *periculum in mora*.

Manifiestan que la intervención ha profundizado el deterioro del servicio, soportando dicha afirmación en indicadores críticos como: un incremento del 32% en las PQR (pasando de 72.587 en 2023 a 107.252 en 2025); la radicación de 20.216 acciones de tutela; y la preocupante cifra de 3.943 incidentes de desacato solo en el año 2025. Estos datos revelan que la prolongación de la intervención administrativa ha fracasado en su propósito esencial de restablecer la viabilidad de la EPS, convirtiéndose, por el contrario, en una barrera real de acceso a la salud que pone en riesgo la vida y la integridad de una colectividad indeterminada de afiliados.

Finalmente, indican que refuerza la necesidad de la medida el hecho de que la Procuraduría General de la Nación, mediante Auto del 12 de marzo de 2026 (Rad. E-2025-219472), ordenó la apertura de investigación disciplinaria y la suspensión provisional del agente interventor Alexander

Mesa Romero, tras hallar indicios de una gestión deficiente que agravó la situación financiera y operativa de la entidad.

Bajo este escenario, advierten que cada día de prolongación de la intervención, bajo las condiciones descritas, consolida un daño de difícil reparación y desnaturaliza la moralidad administrativa. Por tanto, la medida solicitada de suspender los efectos de la Resolución No. 2024320030015228-6 se presenta como necesaria, idónea y proporcional, pues busca detener la causa generadora de la vulneración, restaurar el orden jurídico y evitar el colapso definitivo de la prestación del servicio público esencial de salud, cuya protección no admite dilaciones a la espera de un fallo de fondo.

IV. CONSIDERACIONES

1.- Competencia.

El suscrito magistrado ponente es funcionalmente competente para decidir, en primera instancia, la medida cautelar de urgencia propuesta por el actor popular, según lo dispuesto en el literal h del artículo 125 del CPACA, en armonía con lo establecido en el artículo 25 de la ley 472 de 1998.

2.- De las medidas previas en las acciones populares

En consonancia con la especial relevancia que la Constitución Política ha reconocido a los derechos colectivos susceptibles de amparo mediante la acción popular, y en desarrollo del mandato de protección judicial efectiva consagrado en el artículo 88 Superior, la Ley 472 de 1998 otorgó una importancia central a la **protección anticipada o cautelar** en este tipo de procesos. Con el propósito de reforzar la garantía jurisdiccional de tales derechos, el legislador diseñó un **robusto sistema de salvaguarda previa**, orientado a dotar al juez de las facultades necesarias para asegurar una tutela judicial más eficaz, oportuna y material.

En efecto, atendiendo a las estructurales dificultades de congestión y mora que afectan al aparato judicial colombiano, la ley facultó al juez de la acción popular para adoptar **medidas preventivas, protectoras, correctivas**

o **restitutorias**, sin necesidad de esperar a la sentencia definitiva, cuando existan elementos de juicio suficientes que permitan concluir que se está frente a una amenaza o vulneración actual o inminente de un derecho colectivo. En tales eventos, diferir la adopción de las medidas arriba indicadas hasta el fallo implicaría asumir el riesgo cierto de consolidación de un daño grave o irreversible a los intereses en litigio (**periculum in mora**), frente a una reclamación que presenta seriedad y verosimilitud jurídica suficientes para justificar una decisión anticipada (**fumus boni iuris**); lo cual además iría en contravía de la naturaleza preventiva de la acción popular, tal como se desprende de los artículos 2 y 6 de la Ley 472 de 1998.

Lo anterior resulta coherente con la jurisprudencia reiterada del Consejo de Estado, según la cual, «acorde con la finalidad protectora de los derechos e intereses colectivos prevista en la Ley 472 de 1998, las medidas previas buscan hacer efectiva dicha protección cuando, de esperarse a la culminación del proceso, las órdenes que se adopten en la sentencia podrían resultar ineficaces. Estas medidas tienen por objeto conjurar, antes del fallo definitivo, un peligro o vulneración actual o de inminente ocurrencia que no admite espera, evitando que el daño se materialice o, si ya se está produciendo, que se prolongue por un término mayor».¹

Precisa el Despacho, que en el trámite de la acción popular, el régimen de medidas cautelares se soporta principalmente, de dos fuentes legales complementarias: la ley 472 de 1998 y la ley 1437 de 2011; tal como lo señaló la Corte Constitucional en la sentencia C-284 de 2014.

En ese orden, la facultad de decretar estas medidas se encuentra expresamente regulada en el inciso tercero del artículo 17 y en los artículos 25 y 26 de la Ley 472 de 1998. En particular, el artículo 17, en armonía con los artículos 2 y 228 de la Constitución Política —efectividad de los derechos y prevalencia del derecho sustancial—, reconoce al juez popular la potestad de “tomar las medidas cautelares necesarias para impedir perjuicios irremediables e irreparables o suspender los hechos generadores de la

¹ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, auto de 18 de julio de 2007, Rad. No. 08001-23-31-000-2005-03595-01 (AP); reiterada en auto de la Sección Primera de 19 de mayo de 2016, Rad. No. 73001-23-31-000-2011-00611-01 (AP)

amenaza a los derechos e intereses colectivos". El núcleo normativo de este régimen se desarrolla, en los artículos 25 y 26 ibidem; e igualmente en los artículos 229 y siguientes del CPACA.

El artículo 25 ejusdem autoriza al juez, antes de la notificación de la demanda y en cualquier estado del proceso, de oficio o a petición de parte, a decretar de manera debidamente motivada las medidas previas que estime pertinentes para prevenir un daño inminente o hacer cesar el que ya se hubiere causado, incluyendo —enunciativamente— la cesación inmediata de actividades dañosas, la ejecución de actos omitidos por el demandado, la exigencia de cauciones y la orden de estudios técnicos urgentes para mitigar el daño.

Por su parte, el artículo 26 regula el régimen de oposición y recursos contra dichas medidas, disponiendo que solo podrán fundamentarse en causales expresamente previstas por el legislador y que su interposición no suspende su cumplimiento ni el curso del proceso.

Con base en ese marco normativo, el Consejo de Estado² ha precisado que el decreto de una medida previa en el ámbito de la acción popular se encuentra sujeto a tres presupuestos esenciales de procedencia: (i) que esté debidamente demostrada la inminencia del daño a los derechos colectivos, o que este ya se hubiere producido; (ii) que la decisión que la decreta se encuentre plenamente motivada; y (iii) que el juez tenga en cuenta los argumentos expuestos por el demandante, sin perjuicio de que, con fundamento en los elementos de juicio obrantes en el expediente, pueda decretarla de oficio cuando llegue al convencimiento de su necesidad.

A partir de estas disposiciones legales y desarrollos jurisprudenciales, el régimen de protección anticipada en materia de acciones populares presenta, entre otras, las siguientes características:

i) Flexibilidad en cuanto a la oportunidad de adopción, al poder decretarse antes de la notificación de la demanda o en cualquier estado del proceso;

² Ibidem

- ii) Amplitud en la iniciativa, pues pueden ser adoptadas de oficio o a petición de parte;
- iii) No taxatividad, en la medida en que el juez está habilitado para adoptar las medidas que estime necesarias y pertinentes para la protección efectiva de los derechos colectivos;
- iv) Cualificación del supuesto habilitante, al exigirse la prevención de un daño inminente o el cese del ya causado;
- v) Contenido de cumplimiento inmediato;
- vi) Posibilidad de impugnación mediante los recursos de reposición y apelación;
- vii) Concesión de los recursos en efecto devolutivo, sin suspensión de la medida ni del proceso; y
- viii) Régimen restringido de oposición, circunscrito a las causales legalmente previstas, con el fin de evitar impugnaciones dilatorias o infundadas.

En este orden, la Ley 472 de 1998 no solo reguló la oportunidad, iniciativa, tipología, fundamentos, efectos y recursos de las medidas cautelares en la acción popular, sino que revistió al juez de amplios y relevantes poderes para salvaguardar los derechos colectivos y garantizar su efectividad frente a daños actuales o contingentes, mediante la adopción de medidas previas al fallo cuando estas resulten necesarias para evitar afectaciones irreversibles (*periculum in mora*) y se sustenten en una reclamación seria, verosímil y apoyada en un mínimo soporte probatorio (*fumus boni iuris*).

Finalmente, si bien el artículo 229 del CPACA dispone que las medidas cautelares en los procesos orientados a la defensa de los derechos e intereses colectivos se regirán por lo previsto en el Capítulo XI de dicho estatuto, el Consejo de Estado ha precisado que esta norma debe interpretarse de manera armónica con lo dispuesto en el artículo 25 de la Ley 472 de 1998. En ese entendido, el juez popular conserva plena competencia para decretar cualquier medida cautelar que estime pertinente y, en especial, aquellas previstas tanto en los artículos 25 de la Ley 472 de 1998, como en el artículo 230 del CPACA, cuando resulte necesario para la protección efectiva de los derechos colectivos³.

³ Auto del 26 de abril de 2013 expediente 2012 00614 citado a su vez en providencia del 2 de agosto de 2017 de la Sección Primera radicado 13001 23 33 000 2015 00052 01

Por otra parte, es dable precisar, que si bien el trámite de las medidas cautelares en la acción popular, con fundamento en la remisión prevista en el artículo 44 de la ley 472 de 1998, es el previsto en el artículo 233 del CPACA, y por ello se debe surtir traslado previo a la parte accionada; precisamente en aplicación del artículo 234 ejusdem, es posible prescindir del trámite señalado en el precitado artículo 233, por la urgencia de evitar la configuración de un perjuicio irremediable e irreversible del derecho colectivo cuya protección se invoque.

3.- Caso concreto

La Superintendencia Nacional de Salud, a través de la Resolución No. 2024320030015228-6 del 22 de noviembre de 2024, ordenó la toma de posesión inmediata de los bienes, haberes y negocios y la intervención forzada administrativa para administrar a COOSALUD EPS S.A., medida que fue prorrogada mediante Resolución NO. 2025320030011347-6 de 21 de noviembre de 2025.

En tal virtud, la Superintendencia Nacional de Salud, en ejercicio de sus facultades legales y de conformidad con el Decreto 2555 de 2010, procedió a ejecutar la medida de intervención y designó originalmente como Agente Especial Interventor al Doctor Jorge Orlando Suárez Burgos, quien fue posteriormente relevado, dándose una rotación de agentes que culminó con la designación del Doctor Alexander Mesa Romero.

En primer lugar, precisa el Ponente que el artículo 154 de la Ley 100 de 1993, de conformidad con los artículos 48, 49, 334 y 365 a 370 de la Constitución, disponen que el Estado intervendrá en el servicio público de Seguridad Social en Salud, con el fin de «desarrollar las responsabilidades de dirección, coordinación, vigilancia y control de la Seguridad Social en Salud y de la reglamentación de la prestación de los servicios de salud».

Por su parte, el Decreto 1080 de 2021 define, entre otros aspectos, la naturaleza, objetivos, funciones y el ámbito de la inspección, vigilancia y control de la Superintendencia Nacional de Salud. Así, el artículo 7.7 ídem consagra ordenar la toma de posesión, como una de las funciones de la Superintendencia, al igual que los procesos de intervención forzosa

administrativa para la administración o liquidación de empresas promotoras de salud (EPS).

Asimismo, los artículos 2.5.5.1.1. y 2.5.5.1.9 del Decreto 780 de 2016 disponen que para los procesos de intervención administrativa para administrar o liquidar, así como respecto de las medidas cautelares y de toma de posesión producto de aquella medida especial, la Superintendencia aplicará las normas de procedimiento contenidas en el Estatuto Orgánico del Sistema Financiero; tal como lo señaló la Corte Constitucional.⁴

En ese orden, el artículo 114 del EOSF señala las causales por las cuales procede la toma de posesión de una entidad vigilada, dentro de las cuales se encuentra el incumplimiento de los requerimientos mínimos de funcionamiento; y el artículo 115 define que el objeto de la toma de posesión es establecer si la entidad intervenida debe ser liquidada o **si es factible ajustar su gestión en condiciones para el desarrollo adecuado de su objeto social.**

También, establece el artículo 68 de la Ley 715 de 2001 que la Superintendencia Nacional de Salud ejerce la inspección, vigilancia y control sobre el sector salud. Asimismo, dispone que esta Superintendencia realizará la intervención forzosa administrativa para administrar o liquidar las entidades vigiladas, dentro de las cuales se encuentran las EPS.

La intervención administrativa relevante en este caso, se sustentó inicialmente en la necesidad de verificar y garantizar la efectiva prestación del servicio de salud por parte de la EPS, bajo los criterios de calidad, accesibilidad, oportunidad y continuidad definidos en el Sistema Obligatorio de Garantía de la Calidad. **El objeto de dicha medida administrativa era la estabilización financiera y operativa de la entidad, así como asegurar el cumplimiento de las obligaciones frente al Sistema General de Seguridad Social en Salud, ante el riesgo detectado en la gestión de sus indicadores.**

Ahora bien, conforme a la normativa que regula las intervenciones forzosas, la toma de posesión para administrar es una fórmula de saneamiento o salvamento, por lo que, cuando la Superintendencia Nacional de Salud decide adoptar dicha medida, lo hace con el fin de: (i) proteger el interés

⁴ Corte Constitucional sentencia SU 277 del 26 de junio de 2025.

público y el derecho a la salud de los afiliados; (ii) recuperar la confianza pública en el SGSSS; (iii) lograr colocar a la entidad en condiciones adecuadas para el desarrollo del aseguramiento en salud y la prestación efectiva del servicio de todos los afiliados en condiciones de calidad, oportunidad, integralidad y continuidad; y, (iv) gestionar de forma adecuada los recursos del SGSSS.

Así, como lo indicó el acto administrativo que ordenó la toma de posesión, es de interés prioritario para la Nación que los actores del SGSSS, como el caso de las EPS, ejecuten los esfuerzos dirigidos a la consolidación de estándares que permitan la garantía del derecho a la salud de la población activa y de la que ingrese en el marco de la cobertura universal, manteniendo la sostenibilidad económica del sistema y el adecuado uso de los recursos para atender a los usuarios en términos de oportunidad, calidad, y pertinencia, satisfaciendo las expectativas de los afiliados y cumpliendo con las obligaciones y medidas impuestas en los planes de mejoramiento en curso.

De lo anterior, evidencia el Despacho que, si bien el propósito de la toma de posesión para administrar COOSALUD estuvo orientado a corregir situaciones económicas y administrativas, principalmente, las condiciones objetivas que amenazaban su estabilidad, continuidad y permanencia, con el fin de situar a la intervenida en condiciones de desarrollar su objeto social. El plan de acción no ha mostrado resultados satisfactorios, al punto de no contener una mejoría en la gestión de la administración; no se observa el cumplimiento de las acciones de mejora que dieron lugar a la intervención, lo que incluso hubiese justificado su continuidad.

Según se advierte del contenido de la demanda y de los hechos que han sobrevenido durante la ejecución de la medida, la intervención ha dado lugar a una serie de situaciones que fueron puestas en conocimiento de los entes de control. Del material probatorio allegado al plenario, esta Magistratura destaca los siguientes:

2.1 Durante el período de intervención de COOSALUD EPS S.A. se produjo una alta rotación en el cargo de agente interventor, materializada en designaciones y renunciaciones sucesivas entre noviembre de 2024 y noviembre de 2025. En ese lapso fueron nombrados cinco (5) interventores distintos, situación que ha sido asociada por la opinión pública y los usuarios con una

falta de continuidad gerencial, afectando la estabilidad administrativa de la entidad intervenida y el cumplimiento efectivo de los objetivos de la intervención.⁵

2.2 En reciente pronunciamiento de la Procuraduría General de la Nación del 12 de marzo de 2026, se identificaron hallazgos de carácter administrativo, financiero y jurídico que evidencian un deterioro progresivo de la entidad bajo la tutela de la Superintendencia.⁶

En la providencia en mención, se hizo alusión al informe presentado por la Procuraduría Delegada para Asuntos Civiles, del Trabajo y la Seguridad Social y documentos anexos, así como a los actos administrativos que ordenaron la toma de posesión e intervención forzosa administrativa de la EPS y su correspondiente prórroga; en el cual se identificó que, con posterioridad a la fecha de intervención, aspectos administrativos y económicos de COOSALUD EPS S.A. no habrían presentado ninguna mejora, y relacionó los siguientes hechos:

- A 31 de diciembre de 2025 llegaron a 107.252 las peticiones, quejas y reclamos, lo que significa un aumento de 32% en relación con las 81.072 PQR del año de la intervención (2024).
- Incremento del 21% en el número de acciones de tutela por asuntos relacionados con la prestación del servicio de salud, pasando de 16.771 en la vigencia 2024 (año de la intervención) a 20.216 al cierre de la vigencia 2025.
- El indicador de siniestralidad, en los estados financieros de noviembre de 2025, evidenciaron un crecimiento de 11 puntos porcentuales respecto a la cifra reportada al cierre de la vigencia 2024 cuando la Superintendencia Nacional de Salud asumió la intervención de Coosalud EPS, pasando 115% en el 2024 a 126% a noviembre de 2025.
- La EPS presentó un deterioro financiero progresivo y profundo, reflejado en la caída de la liquidez, pasando de 1.53 en el 2023 a 0.70 en el cierre del 2024.

⁵ 03AnexoDemanda archivos digitales 15,16,17,18 y 19.

⁶ 03AnexoDemanda archivos digitales 24

- Se presentó un incremento excesivo de las cuentas por cobrar, pasando de \$66.188.188.195 que superan a los 180 días en el 2023 a \$274.700.537.931 al cierre del 2024.
- La estructura financiera perdió solidez, dado que el patrimonio entra en terreno negativo, pasando de \$283.522 millones de pesos a -\$859.167 millones de pesos, lo cual muestra señales claras de descapitalización y riesgo de continuidad.

Con fundamento en lo anterior, el Procurador Delegado Disciplinario de Instrucción Tercero para la Vigilancia Administrativa suspendió provisionalmente del ejercicio del cargo al agente interventor de COOSALUD, Dr. Alexander Mesa Romero, por el término de 3 meses. Fundamentó su decisión en los hechos expuestos en informe de la Procuraduría Delegada para Asuntos Civiles, del Trabajo y la Seguridad Social, que le permitieron advertir la existencia de «serios elementos de juicio que llevan a inferir que la permanencia en el cargo del disciplinable, le permitió continuar y reiterar el incumplimiento de sus funciones y obligaciones como agente especial interventor de COOSALUD EPS S.A., en detrimento de la oportuna, segura, pertinente y continua prestación de los servicios de salud a los afiliados y usuarios de la entidad, la sostenibilidad financiera y de la red asistencial de la entidad».

Para el Despacho los elementos fácticos y probatorios aportados por la parte actora, analizados a la luz de la Resolución No. 2024320030015228-6 del 22 de noviembre de 2024, y su prórroga de 21 de noviembre de 2025, permiten establecer, en esta instancia procesal, una contradicción material entre los fines legales de la intervención y la situación actual de COOSALUD EPS S.A., ya que, si bien la Superintendencia Nacional de Salud justificó la toma de posesión en la necesidad de corregir inconsistencias financieras y garantizar el derecho a la salud (causales d, e, f y h del art. 114 del EOSF); los hechos sobrevinientes demuestran un agravamiento de las patologías administrativas denunciadas.

No puede pasar por alto el Despacho que después de la intervención de la EPS COOSALUD se reportó un mayor número de quejas y acciones de tutela en su contra. Además, los indicadores financieros registraron un deterioro significativo. El incremento exponencial de la litigiosidad y la insatisfacción de los usuarios (107.252 PQR), sumado a la inestabilidad en la dirección

técnica y a la reciente suspensión disciplinaria del agente interventor por parte de la Procuraduría General de la Nación fundamentada en un deterioro financiero estructural y fallas críticas en el servicio, configuran una vulneración actual y grave al derecho colectivo a la moralidad administrativa, relacionadas con la afectación del bien jurídico relativo a la satisfacción del interés general.

Frente a este último, ha establecido la jurisprudencia del Consejo de Estado que, la moralidad administrativa ostenta naturaleza dual. Funge como principio de la función administrativa (Constitución Política, artículo 209 y Ley 489 de 1998, artículo 3) orientado a la producción normativa infra-constitucional e infra-legal a la vez que se configura como precepto interpretativo de obligatoria referencia para el operador jurídico. Y como derecho o interés colectivo, alcanza una connotación subjetiva, toda vez que crea expectativas en la comunidad susceptibles de ser protegidas a través de la acción popular.⁷

Su concepto entonces conecta en uno de sus extremos con el «derecho que tiene la comunidad a que el patrimonio público sea manejado de acuerdo con la legislación vigente, **con la diligencia y cuidado propios de un buen funcionario**».⁸ El sector salud no escapa al hecho de que, si se da un manejo inadecuado a los recursos para su financiamiento, es lógico que se vean afectadas las necesidades fundamentales de la población que se beneficia del mismo, que es su destinataria.

En consecuencia, reitera el Ponente que, los efectos que ha generado en el sub examine la toma de posesión de la administración de COOSALUD, han sido los propios de una falla en el obrar administrativo del ente de inspección, vigilancia y control que adoptó la medida cautelar, siendo trasladados automáticamente a los destinatarios de la medida; lo que ha generado un impacto negativo en la red prestadora, afectando su adecuada continuidad, y poniendo en riesgo el derecho fundamental a la salud de miles de afiliados, contrariando la finalidad establecida en los actos administrativos que mantienen vigente hoy la medida de intervención, y desconociendo los mandatos constitucionales y legales de progresividad en la garantía de derechos sociales.

⁷ Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia del 8 de junio de 2011, radicado No. 25000-23-26-000-2005-01330-01(AP)

⁸ Consejo de Estado, Sección Primera, sentencia del 20 de septiembre de 2002, radicado No. 50001-23-31-000-2000-0446-02(AP-0446)

Aunado a lo anterior, también evidencia esta Magistratura que al prorrogarse la medida por parte del ente de control, no se expuso ni se precisó la relación del aumento porcentual en los indicadores del deterioro financiero; ni del incremento exponencial de la litigiosidad y la insatisfacción de los usuarios (107.252 PQR), que justificara la continuidad de la medida.

De otra parte, recalca el Despacho que la finalidad de la gestión administrativa debe estar encaminada a la puesta en marcha de *medidas eficaces, oportunas e integrales* que permitan superar las falencias estructurales que se identifiquen. Se trata de una medida para la superación de falencias económicas y administrativas en que incurra una entidad sujeta a la supervisión del Estado, mediante gestiones posibles para que la entidad intervenida vuelva a tener las condiciones suficientes para desarrollar su objeto social, situación que no se avizó con la expedición de los actos administrativos cuya suspensión se deprecia.

Por lo tanto, ante la evidencia de que la prolongación de la medida administrativa no ha logrado los objetivos de saneamiento previstos, sino que ha profundizado el riesgo para la colectividad de afiliados, y el goce efectivo del derecho a la salud, resulta imperativo para el Juez Constitucional intervenir mediante el decreto de la medida cautelar solicitada, con el fin de evitar la consolidación de un perjuicio irremediable y restaurar la eficacia de los principios de la función administrativa; a juicio del Despacho, haciendo un test de ponderación, resulta más gravoso negar la medida que concederla, pues se itera, de continuar agravándose la situación administrativa y financiera de la EPS intervenida, conduciría a un daño irreparable para el derecho colectivo cuya protección se deprecia.

Así las cosas, se decretará la suspensión provisional de las Resoluciones No. 2024320030015228-6 de fecha 22 de noviembre de 2024, mediante la cual la Superintendencia Nacional de Salud dispuso la toma de posesión inmediata de bienes, haberes y negocios y la intervención forzosa administrativa para administrar a COOSALUD EPS S.A. y, No. 2025320030011347-6 de fecha 21 de noviembre de 2025, por la cual prorrogó la medida de intervención por el término de un (1) año; lo que implica el restablecimiento de las cosas al estado en que se encontraban al momento de la expedición de los actos cuya suspensión se ordena; hasta tanto se defina de fondo la presente acción.

Igualmente, para garantizar la efectividad de la medida cautelar de urgencia, se ordenará a la Contraloría General de la República, que dentro del ámbito de sus competencias, conforme a lo dispuesto en los artículo 267 de la Constitución Política y el Decreto 267 de 2000, ejerza un acompañamiento y vigilancia administrativa, financiera y técnica sobre el funcionamiento de la EPS COOSALUD; la misma orden, con la misma finalidad se impartirá a la Procuraduría General de la Nación, para que la materialice dentro del ámbito de sus competencias, de acuerdo con lo establecido en el artículo 277 de la Constitución Política y el Decreto 1851 de 2021.

Aclara el Ponente que el decreto de la medida cautelar no implica prejuzgamiento, ni enmarca un estudio de legalidad frente a los actos administrativos objeto de controversia, sino que se realiza de cara a la necesidad de amparo cautelar del derecho colectivo sujeto de la presunta amenaza o afectación, con ocasión a la materialización de los actos suspendidos, y, con fundamento en ello, la procedencia de la medida para su salvaguarda.

En mérito de lo expuesto, se

RESUELVE

PRIMERO: DECRETAR la suspensión provisional de las Resoluciones No. 2024320030015228-6 de fecha 22 de noviembre de 2024, mediante la cual la Superintendencia Nacional de Salud dispuso la toma de posesión inmediata de bienes, haberes y negocios y la intervención forzosa administrativa para administrar a COOSALUD EPS S.A. y No. 2025320030011347-6 de fecha 21 de noviembre de 2025, y en consecuencia restablecer las cosas al estado en que se encontraban al momento de la expedición de los actos cuya suspensión se ordena, hasta tanto se defina de fondo la presente acción; conforme las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

SEGUNDO: Para garantizar la efectividad de la medida que se decreta, se emiten las siguientes órdenes:



- **ORDENAR** a la Contraloría General de la República, que dentro del ámbito de sus competencias, conforme a lo dispuesto en el artículo 267 de la Constitución Política y el Decreto 267 de 2000, ejerza un acompañamiento y vigilancia administrativa, financiera y técnica sobre el funcionamiento de la EPS COOSALUD; por las razones expuestas en la parte motiva de la presente providencia.
- **ORDENAR** a la Procuraduría General de la Nación, que dentro del ámbito de sus competencias, de acuerdo con lo establecido en el artículo 277 de la Constitución Política y el Decreto 1851 de 2021, ejerza acompañamiento y vigilancia administrativa, financiera y técnica sobre el funcionamiento de la EPS COOSALUD; por las razones expuestas en la parte motiva de la presente providencia.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

FIRMADO ELECTRONICAMENTE
LUÍS MIGUEL VILLALOBOS ÁLVAREZ
Magistrado