

Cartagena de Indias D. T. y C., veintinueve (29) de octubre 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.
INTERVINIENTES	OSCAR EDUARDO BORJA SANTOFIMIO; YASMIN ISABEL PADILLA PAYARES; FUNDACIÓN COMITÉ VEEDURÍAS DEL ATLÁNTICO; FEDERACIÓN DE LAS ASOCIACIONES DE USUARIOS DE LA SALUD DEL DISTRITO DE BARRANQUILLA – FEDEAUS; COOPERATIVA MULTIACTIVA DE DESARROLLO INTEGRAL COOSALUD
ASUNTO	MEDIDA CAUTELAR DE URGENCIA
MAGISTRADO PONENTE	LUÍS MIGUEL VILLALOBOS ÁLVAREZ

II. PRONUNCIAMIENTO

Corresponde al Despacho decidir la solicitud de medida cautelar incoada por la coadyuvante COOPERATIVA MULTIACTIVA DE DESARROLLO INTEGRAL COOSALUD –COOPERATIVA COOSALUD- en la acción popular promovida por la 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. Solicitud de medida cautelar¹

La COOPERATIVA MULTIACTIVA DE DESARROLLO INTEGRAL COOSALUD – COOPERATIVA COOSALUD-, en calidad de coadyuvante, solicita la modificación de la medida cautelar vigente y la suspensión de los actos administrativos mediante los cuales la Superintendencia Nacional de Salud ordenó y prorrogó la intervención forzosa de COOSALUD EPS S.A.

Sostiene que, con posterioridad al auto 108 de 2026, surgieron hechos sobrevinientes que evidencian la ineficacia de la intervención, reflejados en informes de la Procuraduría General de la Nación, la Contraloría General de la República y la Defensoría del Pueblo, los cuales dan cuenta de la persistencia o agravamiento de los problemas financieros, administrativos y asistenciales de la EPS, el aumento de PQR, tutelas y desacatos, las dificultades en la entrega de medicamentos y la continua rotación de agentes interventores.

Igualmente, alegó que la proximidad del vencimiento de la intervención en noviembre de 2026 podría tornar ineficaz la sentencia definitiva que se profiera dentro de la presente acción popular, razón por la cual pidió suspender la intervención y restituir la administración de la entidad a sus órganos estatutarios, bajo mecanismos de seguimiento y vigilancia institucional.

De la medida cautelar deprecada se corrió traslado a los demás intervinientes, mediante auto 607/2026 de 9 de octubre de 2026².

2. Oposición a la medida

2.1 De la Superintendencia Nacional de Salud³

¹ Archivo digital 48 del cuaderno de medidas cautelares

² Archivo digital 49 del cuaderno de medidas cautelares

³ Archivo digital 54 del cuaderno de medidas cautelares

Al oponerse a la solicitud de medida cautelar presentada por la cooperativa Coosalud, sostuvo que no se configuraban los presupuestos para modificar la medida cautelar vigente ni para suspender los actos de intervención.

Argumentó, en primer lugar, que los hechos invocados por la coadyuvante no tenían carácter sobreviniente, pues las dificultades relacionadas con la prestación de servicios, la entrega de medicamentos, las tutelas y los indicadores financieros corresponden a situaciones estructurales que dieron origen a la intervención y que ya habían sido valoradas por el juez al proferir el Auto 108 de 2026.

Asimismo, afirmó que sí dio cumplimiento a las órdenes impartidas por el Tribunal, para lo cual adoptó planes de acción, mecanismos de seguimiento, mesas técnicas y designó un agente especial interventor en propiedad, circunstancias que, a su juicio, evidencian una actuación diligente y permanente orientada a superar las falencias identificadas.

De igual forma, señaló que la solicitud cautelar pretendía reabrir una discusión ya decidida y que, en realidad, las inconformidades planteadas por la coadyuvante se relacionaban con un eventual incumplimiento de las órdenes impartidas en el Auto 108 de 2026, supuesto que debía ventilarse a través de los mecanismos procesales correspondientes, particularmente mediante incidente de desacato, y no mediante una nueva petición de suspensión de la intervención.

También sostuvo que no existía prueba técnica, financiera o pericial que permitiera establecer una relación causal entre la intervención y el deterioro de los indicadores invocados por la solicitante. Afirmó que la crisis financiera, patrimonial y asistencial de COOSALUD EPS S.A. era preexistente a la toma de posesión y que precisamente tales circunstancias justificaron la adopción de la medida administrativa, por lo que no podía atribuirse automáticamente a la gestión interventora la persistencia de dichas dificultades.

Finalmente, adujo que la proximidad del vencimiento de la intervención carecía de la relevancia que le atribuía la coadyuvante, toda vez que el

ordenamiento jurídico prevé mecanismos para prorrogar la medida cuando las circunstancias lo exijan, razón por la cual el vencimiento previsto para noviembre de 2026 no implicaba la liquidación automática de la EPS ni generaba un riesgo cierto para la efectividad de una eventual sentencia dentro de la presente acción popular. En consecuencia, solicitó negar la medida cautelar y mantener vigente la intervención forzosa administrativa.

2.2 Del Agente Especial Interventor de COOSALUD EPS S.A.⁴

Solicitó negar la medida cautelar promovida por la coadyuvante, al considerar que no existían elementos fácticos o jurídicos que justificaran suspender la intervención ni restituir la administración de la entidad a sus antiguos órganos de dirección. Sostuvo que la solicitud se edificaba sobre una apreciación parcial de la información disponible, pues omitía los avances alcanzados durante la intervención en materia administrativa, financiera y asistencial, así como las acciones implementadas para corregir las deficiencias que motivaron la toma de posesión.

A su juicio, la persistencia de dificultades operativas o financieras no demostraba el fracaso de la medida, sino la complejidad de la situación heredada y la necesidad de mantener los mecanismos extraordinarios de vigilancia y administración.

Manifestó igualmente que muchos de los indicadores invocados por la coadyuvante corresponden a problemas estructurales preexistentes a la intervención, por lo que no pueden ser atribuidos a la actuación de los agentes especiales designados por la Superintendencia Nacional de Salud. En esa medida, consideró que la solicitud no acreditaba un nexo entre la intervención y los resultados negativos alegados, ni demostraba que el retorno de la administración a los órganos societarios constituyera una alternativa más eficaz para la protección de los afiliados y la recuperación institucional de la EPS.

⁴ Archivo digital 55 del cuaderno de medidas cautelares

De igual forma, señaló que durante el período de intervención se habían adoptado múltiples medidas de mejoramiento, seguimiento y control, dirigidas a fortalecer la red de prestación de servicios, optimizar procesos de autorización, mejorar la atención a usuarios y estabilizar la situación financiera de la entidad, razones por las cuales la suspensión de la medida podría generar mayores riesgos para la continuidad del servicio público de salud y para los derechos de los afiliados.

Finalmente, sostuvo que la medida solicitada tenía un alcance equivalente a anticipar los efectos de una eventual sentencia favorable dentro de la acción popular, sin que existiera prueba suficiente para desvirtuar la presunción de legalidad de los actos administrativos de intervención o para concluir, siquiera de manera sumaria, que su levantamiento inmediato resultaba más beneficioso para la protección de los derechos colectivos comprometidos. Por estas razones, solicitó mantener vigente la intervención y rechazar la modificación cautelar pretendida por la coadyuvante.

IV. CONSIDERACIONES

1. 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 89 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 intervención judicial 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 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».⁵

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 amenaza a los derechos e intereses colectivos”. El núcleo normativo de este régimen se desarrolla, en los artículos 25 y 26 ibidem.

El artículo 25 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

⁵ 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)

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 Estado 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;
- 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 de ideas, 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 colectivos⁶.

2. Caso concreto

Corresponde al Despacho determinar si, a partir de los hechos sobrevinientes alegados por la coadyuvante cooperativa Coosalud, procede el decreto de la medida cautelar deprecada, consistente en ordenar la suspensión provisional de los efectos de los actos administrativos mediante los cuales la Superintendencia Nacional de Salud dispuso y prorrogó la intervención forzosa administrativa de COOSALUD EPS S.A., así como adoptar las medidas necesarias para garantizar que la sentencia que se profiera dentro de esta acción popular conserve eficacia material y no resulte inocua frente a los derechos colectivos cuya protección se reclama.

⁶ 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

Antes de resolver la medida deprecada, recuerda el Despacho que 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 entidad 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 FELIPE MOLINA CORREA.

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.

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 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 dieron lugar a la intervención, lo que incluso hubiese justificado su continuidad.

Conforme lo anterior, procede el Despacho a resolver la reiteración de la medida cautelar de suspensión decretada mediante auto 072 de 14 de abril de 2016, revocada, negada y sustituida por auto 108 del 20 de mayo de 2026, en el trámite de la presente acción popular, en virtud de lo previsto en el inciso quinto del artículo 233 del CPACA:

2.1 Los hechos sobrevinientes

Contrario a lo sostenido por la Superintendencia Nacional de Salud, la controversia sometida a consideración no constituye una reiteración de los argumentos que dieron lugar al auto 108 de 2026, por el cual se moduló una medida cautelar deprecada por la parte actora en el asunto de marras.

Advierte el Suscrito que, luego de proferida dicha decisión fueron incorporados al expediente diversos informes provenientes de la Procuraduría General de la Nación, la Contraloría General de la República, la Defensoría del Pueblo y de los organismos de seguimiento de la propia intervención, derivados de la actividad probatoria aperturada en el sub examine; los cuales describen una realidad sustancialmente distinta a la examinada al momento de resolverse la medida cautelar inicialmente estudiada. Tales documentos constituyen hechos sobrevinientes relevantes, pues reflejan los resultados concretos alcanzados por la intervención después de un prolongado período de ejecución.

En efecto, la información allegada permite advertir que, lejos de evidenciar una recuperación progresiva de la EPS, aun en el marco de los procesos de acompañamiento y auditoria de los órganos de control, los principales indicadores financieros, administrativos y asistenciales continúan presentando un comportamiento negativo. Aumentaron las PQR, las acciones de tutela y los desacatos; persisten dificultades en la dispensación de medicamentos y en el acceso a servicios especializados; permanecen los problemas de liquidez, patrimonio y sostenibilidad financiera; y varios de los indicadores de seguimiento utilizados por la propia intervención continúan ubicándose en niveles críticos.

En ese orden, para el Ponente no se trata entonces de cuestionamientos especulativos sin apoyo probatorio. Se trata de información recopilada precisamente para evaluar la eficacia de la medida cuya continuidad hoy se debate.

2.2 Los informes de los órganos de control evidencian el fracaso de los objetivos perseguidos por la intervención

Se incorporaron al expediente informes aportados por la Procuraduría General de la Nación, la Contraloría General de la República y la Defensoría del Pueblo, en el marco del periodo probatorio aperturado en esta acción.

En el caso de la Procuraduría, concluyó que la intervención no había alcanzado las finalidades para las cuales fue decretada y que, por el contrario, observa un deterioro de indicadores relacionados con la prestación del servicio de salud, la estabilidad financiera y el cumplimiento de órdenes judiciales. Asimismo, cuestionó la continua rotación de agentes interventores y planteó la necesidad de evaluar responsabilidades derivadas de la gestión adelantada.

A su turno, la Defensoría del Pueblo reportó la persistencia de barreras de acceso a servicios de salud, demoras en autorizaciones y dificultades en la entrega de medicamentos, circunstancias que continúan comprometiendo de manera directa los derechos de los afiliados.

Por su parte, la propia Contraloría designada dentro de la intervención reconoció la existencia de indicadores críticos, incumplimientos de metas,

deficiencias en programas de atención prioritaria y persistentes problemas de dispensación de medicamentos, aspectos que afectan especialmente a pacientes de alto costo y sujetos de especial protección constitucional. Igualmente, un déficit patrimonial y de capital mínimo; incumplimiento del régimen de inversiones de reservas técnicas; incremento acelerado del pasivo; alto endeudamiento; deterioro de la calidad de la información financiera; crecimiento de las PQRS; problemas en la entrega de medicamentos; riesgos para el pago a clínicas, hospitales e IPS; y riesgos para la continuidad eficiente de la prestación del servicio de salud.

Como se observa, las anteriores observaciones no provienen exclusivamente de los demandantes o de la coadyuvante, sino de los mismos organismos encargados de vigilar el funcionamiento de la intervención, quienes evidenciaron la insuficiencia de los resultados obtenidos por la medida cuestionada. Advierten que el aumento de las reclamaciones constituye una señal de deterioro en la oportunidad y calidad de la atención y relacionan buena parte de las quejas con medicamentos, autorizaciones, citas y procedimientos.

Ello aporta evidencia objetiva sobre el impacto de la situación administrativa y financiera de la EPS en la garantía efectiva del derecho a la salud de los afiliados.

2.3 La intervención dejó de superar el juicio de idoneidad cautelar

La intervención forzosa constituye una medida extraordinaria cuya legitimidad no depende únicamente de las circunstancias que justificaron su adopción inicial, sino también de su aptitud real para alcanzar las finalidades que persigue.

Como se reiteró por los órganos de control, y demás sujetos procesales vinculados al presente trámite, es cierto que los graves problemas financieros y asistenciales de COOSALUD EPS S.A. justificaron inicialmente la intervención forzosa. Empero, también es cierto que la permanencia de una medida tan invasiva sobre la autonomía de una entidad sometida a vigilancia estatal exige demostrar que continúa siendo idónea, necesaria y útil para alcanzar los fines que la motivaron.

Los elementos probatorios incorporados permiten concluir, al menos en esta etapa cautelar, que la intervención no ha logrado revertir las causas estructurales que motivaron su adopción, y posterior acompañamiento de los órganos de control por orden judicial. Contrario a ello, los indicadores cuya corrección justificaba su mantenimiento continúan deteriorándose notoriamente; y que la permanencia indefinida de la medida ha terminado convirtiéndose en un mecanismo de administración de la crisis, mas no de solución efectiva de la misma.

El suscrito Magistrado considera que una intervención que después de casi dos años sigue exhibiendo resultados insuficientes, que ha estado acompañada por sucesivos cambios de agentes interventores y que continúa mostrando afectaciones relevantes a los usuarios del sistema, no supera actualmente el examen de eficacia exigible para justificar su mantenimiento.

2.4 La proximidad del vencimiento de la intervención compromete la efectividad de la futura sentencia

En otra arista, la circunstancia que reviste relevancia cautelar es la proximidad del vencimiento de la intervención previsto para noviembre de 2026. La acción popular de la referencia aún no cuenta con una decisión definitiva y la controversia sometida a juzgamiento se refiere precisamente a la legalidad material y a la eficacia de las actuaciones desplegadas por la administración en el marco de la intervención.

En tales condiciones, mantener inalterada la situación actual hasta el momento de dictar sentencia entraña un riesgo cierto de pérdida de objeto de la presente actuación judicial.

Si la intervención culmina, o deriva en decisiones administrativas que modifiquen sustancialmente la situación jurídica de la entidad antes de que se produzca decisión definitiva, la sentencia podría terminar pronunciándose sobre una realidad ya consolidada e irreversible, con evidente menoscabo del principio de efectividad que orienta las acciones populares.

En esa medida, la cautela está llamada precisamente a evitar ese escenario. Por ello, la proximidad del vencimiento de la intervención no

constituye un argumento para negar la protección cautelar, sino una circunstancia que refuerza la necesidad de adoptarla, evitando que el paso del tiempo convierta en ilusoria la tutela judicial efectiva de los derechos colectivos cuya protección se pretende.

2.5 Los argumentos de oposición no desvirtúan la necesidad de la medida

Como ya se indicó, los informes emitidos por los órganos de control con posterioridad al auto 108 de este Despacho, constituyen elementos sobrevinientes relevantes que permiten reexaminar la situación cautelar.

Tampoco comparte el argumento según el cual el eventual incumplimiento de las órdenes impartidas por esta Corporación únicamente podría discutirse mediante incidente de desacato. La solicitud elevada por la coadyuvante no se limita a denunciar un incumplimiento específico, sino que pone de presente un conjunto de circunstancias posteriores que evidencian la pérdida de eficacia de la medida originalmente adoptada, cuestión que puede y debe ser valorada dentro del ámbito cautelar propio de esta acción popular.

Finalmente, aclara el Despacho que, aunque es cierto que la crisis de la entidad antecede a la intervención, ello no responde el interrogante central del presente debate: si después de casi dos años de ejecución la medida ha conseguido los resultados que justifican su continuidad. Los informes allegados permiten inferir razonablemente que la respuesta es negativa.

Recapitulando, para el Despacho los informes de la Procuraduría General de la Nación, la Contraloría General de la República, la Defensoría del Pueblo y de los organismos de seguimiento de la propia intervención evidencian que los objetivos perseguidos por la medida no se han materializado de manera satisfactoria; que persisten riesgos significativos para los usuarios del sistema; que continúan presentándose indicadores críticos en materia financiera y asistencial; y que la proximidad del vencimiento de la intervención genera un riesgo real para la eficacia de la sentencia que habrá de proferirse dentro del presente proceso.

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 reiterada, con el fin de evitar la consolidación de un perjuicio irremediable y restaurar la eficacia de los principios de la función administrativa.

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.

En este punto, es necesario precisar quién debe recibir y ejercer válidamente la administración y representación legal de COOSALUD EPS S.A.; desde cuándo produce efectos la suspensión decretada y cómo debe materializarse su cumplimiento sin afectar la seguridad jurídica ni la continuidad del servicio.

En los Estatutos Sociales Consolidados de COOSALUD EPS S.A. se dispuso que «La representación legal y la administración de la sociedad estará a cargo del Presidente, quien será elegido por la junta directiva y tendrá un (1) suplente personal, que lo reemplazará en sus faltas accidentales, temporales y absolutas y en los casos de incompatibilidad o inhabilidad» (artículo 39). Su periodo y el de su suplente será indefinido, estando facultada la Junta Directiva para removerlo en cualquier momento; y, cuando no sea elegido en las oportunidades establecidas para ello, «continuaran ejerciendo el cargo el Presidente anterior hasta tanto no se efectuó un nuevo nombramiento» (artículo 40).

Atendiendo a lo anterior, se observa del Certificado Especial de 24 de marzo de 2026, emitido por la Cámara de Comercio de Cartagena, que antes de la expedición de los actos administrativos de intervención, los últimos funcionarios designados por la Junta Directiva eran: i. el señor JAIME GONZÁLEZ MONTAÑO identificado con C.C. No. 73.102.112, como representante legal presidente, por acta No. 07 del 25 de mayo de 2018; y ii. la señora NATALIA LARGO GONZÁLEZ con C.C. No. 1.112.761.833, como representante legal suplente, por acta No. 79 del 3 de marzo de 2023. Quienes, en los términos

de los estatutos en cita, serían los legitimados para recibir la administración de la EPS ante el decreto de la presente medida cautelar.

Lo anterior, hasta tanto no se efectuó un nuevo nombramiento en los términos del artículo 40 de los Estatutos Sociales Consolidados de COOSALUD EPS S.A. y demás normas que rijan la eventualidad.

Por último, aclara el Ponente que la anterior decisión no implica prejuzgamiento, ni enmarca un estudio de legalidad frente a los actos administrativos estudiados, 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, por la cual prorrogó la medida de intervención por el término de un (1) año; 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: Los funcionarios legitimados para recibir la administración y dirección de COOSALUD EPS S.A. son: **i.** el señor JAIME GONZÁLEZ MONTAÑO identificado con C.C. No. 73.102.112, designado por la Junta Directiva como representante legal presidente, por acta No. 07 del 25 de mayo de 2018; y **ii.** la señora NATALIA LARGO GONZÁLEZ con C.C. No. 1.112.761.833, designada por la Junta Directiva como representante legal suplente, por acta No. 79 del 3 de marzo de 2023.

Parágrafo: Lo anterior, hasta tanto no se efectuó un nuevo nombramiento en los términos del artículo 40 de los Estatutos Sociales Consolidados de COOSALUD EPS S.A. y demás normas que rijan la eventualidad.

TERCERO: Por la Secretaría General de esta Corporación, COMUNICAR al Contralor Delegado para el Sector Salud de la Contraloría General de la República y a la Procuraduría General de la Nación, lo decidido en la presente providencia, para que dentro del ámbito de sus competencias, conforme a lo dispuesto en los artículos 267 y 277 de la Constitución Política, el Decreto 267 de 2000 y el Decreto 1851 de 2021, ejerzan un acompañamiento y vigilancia administrativa, financiera y técnica sobre el funcionamiento de la EPS COOSALUD.

CUARTO: Por la Secretaría General de esta Corporación, COMUNICAR a la Cámara de Comercio de Cartagena, lo decidido en la presente providencia, para que se hagan las anotaciones correspondientes, en el marco de sus competencias.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

FIRMADO ELECTRONICAMENTE
LUÍS MIGUEL VILLALOBOS ÁLVAREZ
Magistrado