



República de Colombia
Rama Judicial

TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE ARAUCA

Magistrada Ponente: Yenitza Mariana López Blanco

Arauca, Arauca, treinta y uno (31) de agosto de dos mil veintidós (2022)

Radicado N.º : 81001 2339 000 2022 00083 00
Demandante : Personería Municipal de Puerto Rondón
Demandado : Nueva EPS y otros
Medio de control : Protección de los derechos e intereses colectivos—Acción Popular
Providencia : Auto que inadmite la demanda

Visto el informe Secretarial que antecede, se pronuncia el Despacho respecto de la demandan de acción popular promovida por la Personería Municipal de Puerto Rondón:

1. Del requisito de procedibilidad para la admisión de la demanda

El inciso final del artículo 144 de la Ley 1437 de 2011 establece que:

«Antes de presentar la demanda para la protección de los derechos e intereses colectivos, el demandante debe solicitar a la autoridad o al particular en ejercicio de funciones administrativas que adopte las medidas necesarias de protección del derecho o interés colectivo amenazado o violado. Si la autoridad no atiende dicha reclamación dentro de los quince (15) días siguientes a la presentación de la solicitud o se niega a ello, podrá acudir ante el juez. Excepcionalmente, se podrá prescindir de este requisito, cuando exista inminente peligro de ocurrir un perjuicio irremediable en contra de los derechos e intereses colectivos, situación que deberá sustentarse en la demanda».

A su turno, el numeral 4 del artículo 161 *ibídem*, preceptúa:

*«ARTÍCULO 161. REQUISITOS PREVIOS PARA DEMANDAR. La presentación de la demanda se someterá al cumplimiento de requisitos previos en los siguientes casos:
(...)
4. Cuando se pretenda la protección de derechos e intereses colectivos se deberá efectuar la reclamación prevista en el artículo 144 de este Código».*

Sobre esa carga procesal, ha señalado el Consejo de Estado¹ ha señalado:

«(...) Con la expedición del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo – CPACA, se introdujeron una serie de cambios, modificaciones e innovaciones al régimen jurídico del contencioso administrativo, entre los que se encuentra la incorporación al ordenamiento jurídico de un requisito de procedibilidad para el ejercicio de la acción popular.

(...)

(...) Como se puede apreciar, a partir de la entrada en vigencia de la nueva regulación procesal, el actor popular debe dar cumplimiento al agotamiento del requisito previo de procedibilidad antes reseñado, conforme al cual se le deberá solicitar a la autoridad administrativa o particular que ejerce funciones administrativas que adopte las medidas necesarias para proteger el derecho o interés colectivo amenazado o violado, so pena de resultar improcedente el ejercicio de la acción. Para el efecto, la entidad o el particular cuentan con quince (15) días, contados a partir de la presentación de la solicitud, para adoptar las medidas que sean necesarias para hacer cesar la amenaza o violación del derecho o interés colectivo.

¹ CE. Secc. I. Sentencia del 21 de agosto de 2020. MP. Roberto Augusto Serrato Valdés. Radicación: 13001-23-33-000-2017-00987-01 (AP).



Radicado N.º 81001 2339 000 2020 00139 00
Personería de Puerto Rondón
Acción popular
Auto que inadmite

(...) De lo anterior se infiere que, al imponérsele esta obligación al administrado, el legislador pretendió que la reclamación ante la administración fuese el primer escenario en el que se solicite la protección de los derechos colectivos presuntamente violados, en aras a que, de ser posible, cese de manera inmediata la vulneración a tales derechos.

(...) Ahora bien, la reclamación previa podrá omitirse cuando exista un inminente peligro de ocurrir un perjuicio irremediable en contra de los derechos e intereses colectivos, siempre que haya sido expresado y sustentado en la demanda y, desde luego, acompañado del acervo probatorio idóneo y suficiente para acreditar esa especialísima situación.» (Se han eliminado las citas de pie de página del texto original).

Significa lo anterior que para la procedencia del medio de control de la referencia, nuestro ordenamiento jurídico prevé el agotamiento de un requisito de procedibilidad previo a presentar la demanda, consistente en requerir al presunto causante del agravio —esto es, a los mismos demandados— que adopten las medidas necesarias para la protección de los derechos colectivos vulnerados o amenazados; de manera que ese requisito determinado en el inciso final del artículo 144 de la Ley 1437 de 2011 se estableció como una carga razonable en cabeza de la parte accionante, buscando con ello que las entidades o autoridades tengan la oportunidad de efectuar las gestiones indispensables para proteger el derecho colectivo presuntamente vulnerado.

2. Caso concreto

Revisada la demanda y sus anexos establece el Despacho que el demandante no acreditó el cumplimiento del requisito previo de procedibilidad, conforme al cual *se le deberá solicitar a la autoridad administrativa o particular que ejerce funciones administrativas que adopte las medidas necesarias para proteger el derecho o interés colectivo amenazado o violado, so pena de resultar improcedente el ejercicio de la acción*, tal como se detallará a continuación.

En primer lugar, respecto de esa reclamación previa en sede administrativa que debe asumir el demandante popular al promover el medio de control de protección de los derechos e intereses colectivos, el Consejo de Estado² ha precisado que:

«3.2. Para que ese escenario de interacción entre el ciudadano y la autoridad resulte eficaz, es necesario que la reclamación previa contenga unos elementos mínimos que permitan diferenciarla de otro tipo de peticiones que involucren intereses ajenos a los protegidos por la acción popular. Estos requisitos mínimos coinciden, en lo esencial, con algunas de las exigencias previstas en el artículo 18 de la Ley 472 de 1998, para la formulación de la demanda en ejercicio de la citada acción.

En efecto, cuando el artículo 144 ya mencionado ordena que se debe solicitar a la autoridad la adopción de “las medidas necesarias de protección del derecho o interés colectivo amenazado o violado”, implica que en la reclamación debe hacerse alusión a un contexto específico, que está delimitado por (i) el derecho o interés colectivo que se considera quebrantado o amenazado; (ii) los hechos, actos, acciones u omisiones que motivan su petición; (iii) la enunciación propiamente dicha de las medidas que se consideran necesarias para la protección del derecho o interés colectivo; (iv) las pruebas que pretenda hacer valer, de ser el caso y (v) la identificación de quien ejerce la acción.

Estas exigencias no suponen una carga desmesurada para el accionante, máxime cuando no son ajenas al ordenamiento jurídico. Simplemente se trata de dotar al mecanismo de unos elementos mínimos que permitan un escenario de discusión y participación adecuado que garantice la eficacia de los derechos.

² CE. Secc. III. Subsección B. Sentencia del 7 de febrero de 2018. MP. Ramiro Pazos Guerrero. Radicación: 25000-23-41-000-2012-00498-01(AP).



Radicado N.º 81001 2339 000 2020 00139 00
Personería de Puerto Rondón
Acción popular
Auto que inadmite

3.3. *La reclamación previa y la respuesta de la administración constituyen un paso conducente en la delimitación de la discusión judicial, por cuanto se identifican las circunstancias de tiempo, modo y lugar que generan la posible violación de los derechos colectivos. Debe aclararse, eso sí, que la identidad rígida que la doctrina de esta Corporación ha exigido entre la actuación administrativa y la posterior discusión en los procesos ordinarios, no es extrapolable al requisito de procedibilidad previsto para la acción popular. En ese sentido, es posible que en sede constitucional se mejoren los argumentos expuestos en sede administrativa o incluso se expongan algunos que revistan novedad, de cara a la protección efectiva de los derechos.*

3.4. *En todos los casos, la apreciación del cumplimiento de tales requerimientos ha de realizarse en observancia del principio pro actione, de tal manera que se garantice la eficacia de la acción popular como mecanismo dispuesto por la Constitución para el amparo de los derechos colectivos. Esto se traduce en que el mecanismo de la reclamación dispuesta en las acciones populares no puede convertirse en un obstáculo para garantizar el acceso a la administración de justicia y por lo tanto ante peticiones dudosas, el juez debe interpretar la situación a favor del actor popular, admitiendo la demanda y profiriendo un fallo de fondo».*

En consecuencia, se impone el estudio de los documentos incorporados a la demanda con la finalidad de acreditar el presupuesto de procedibilidad en el medio de control examinado.

Respecto a la Nueva EPS allegó el accionante el correo electrónico del 8 de junio de 2021 con el radicado PPRA 300.021.082 (archivo 08 expediente digital), en el que anexó la petición del 31 de mayo de 2021, suscrito por éste en su calidad de Personero Municipal de Puerto Rondón y 97 personas más exponiendo en ese entonces los inconvenientes que suscitados para la consecución de las autorizaciones de los servicios en salud, aduciendo que no obtenían respuestas de las solicitudes realizadas a través del internet, la aplicación de la EPS (APP) o los correos electrónicos, por lo que pidieron:

«PRIMERO: Solicitamos que nos indiquen una línea o correo donde los usuarios de Puerto Rondón podemos hacer las autorizaciones para la prestación de servicios de manera ágil, o poner un referente de la NUEVA EPS para que reciba las autorizaciones o una persona encargada para tal fin».

En cuanto a la EPS Sanitas en la demanda se aportaron las actas del 3 y 22 de agosto de 2022 (archivos 09 y 10 expediente digital), documentos que no se encuentran firmados por ninguna de las personas que aparecen como intervinientes en la reunión, tales como son el Coordinador de Salud Pública, el Personero Municipio de Puerto Rondón, el Representantes de la Asociación de Usuarios Municipio de Puerto Rondón, la Coordinadora de Oficina EPS Sanitas, el Director de Gestión Comunitaria Régimen Subsidiado EPS Sanitas, Dinamizador EPS Sanitas, el Coordinador de Servicio EPS Sanitas.

Vista el documento «acta del 3 de agosto de 2022» se registra una intervención del aquí demandante, en los siguientes términos:

«Posteriormente interviene el señor personero Oscar Fernando Vanegas Ávila, quien reitera que tampoco está de acuerdo con el tiempo establecido para la atención y que debe ser todos los días de la semana como se venía manejando, Andrés Quintero interviene informando que pensando en eso se cambiaron los horarios de atención que se tenían en junio, y para el mes de agosto se ajustaron quedando así:

Lunes: 7:00 am a 11:00 Am

Miércoles: 1:00 pm a 4:00 pm

Viernes: 7:00 am a 11:00 Am.

(...)

Por otro lado, el personero informa que ellos están preparando una acción legal en contra de la EPS en relación a disminución del tiempo de atención».



Radicado N.º 81001 2339 000 2020 00139 00
Personería de Puerto Rondón
Acción popular
Auto que inadmite

Luego, en el documento «acta del 22 de agosto de 2022» se consigna el pronunciamiento de la Personería Municipal del Puerto Rondón, así:

«Posteriormente interviene el señor personero Oscar Vanegas, quien reitera que está de acuerdo con el uso de los canales virtuales, pero mientras la población se adapta se garantice la atención de servicio tiempo completo y la disminución de tiempo de atención sea progresivo, del mismo modo informa que la EPS debe procurar las garantías de atención de la población indígena, a lo que Andrés Quintero interviene, para lograr resultados de impacto se debe trabajar articuladamente entre las diferentes instituciones de orden municipal y la EPS. La dinamizadora de la EPS informa que para la atención a la población indígena se realiza a través de la auxiliar de enfermería con la cual mantiene comunicación y apoyo constante. Por otro lado, el personero reitera que No está de acuerdo con el horario estipulado por la EPS para la atención de servicio y solicita que este debe ser de tiempo completo».

Frente a la Superintendencia Nacional de Salud la Personería la parte demandante formuló una petición del 28 de septiembre de 2021, mediante el oficio PPRA 300.021.138 (archivo 15 expediente digital), en el que puso de relieve que dicha entidad ordenó la liquidación de Comparta EPS, y redistribuyó sus usuarios del Municipio de Puerto Rondón a la Nueva EPS y la EPS Sanitas, empresas que se niegan a disponer personal para prestar los servicios a los usuarios, entre otros aspectos relativos al transporte de estos para garantizar el derecho a la salud, y además sostuvo que:

«A este momento ha sido un caos, pues las oficinas de Personería y la secretaría de salud del Municipio les ha tocado hacer de agentes de dichas EPS ayudándole a los usuarios a sacar citas, a enviar las órdenes médicas entre otras, y como recompensa encontramos negaciones de servicios, negativas injustificadas para poner a una persona en el Municipio a atender a sus propios Usuarios.

Señores SUPERSALUD, ustedes liquidaron a COMPARTA EPS, que estaba prestando últimamente servicio eficiente, y le asignaron a estas EPS a los usuarios, las cuales no tienen la intención de mejorar sus servicios, ya que obligar a los usuarios a usar únicamente los canales virtuales es una negación al derecho fundamental a la salud, porque no todas las personas tienen las capacidades y/o están familiarizados con estos medios tecnológicos, por lo tanto, asuman su responsabilidad como agente liquidador y entre a hacer las verificaciones pertinentes citando a una mesa de trabajo en el Municipio para escuchar a las autoridades y a los usuarios y en donde estén presente las EPS mencionadas».

Así las cosas, analizados cada uno de los documentos que acompañan la demanda para acreditar el agotamiento del requisito de procedibilidad, encuentra el Despacho que estos no constituyen la reclamación prevista por el Legislador de requerir a las entidades accionadas con la finalidad de garantizar la protección de los derechos e intereses colectivos que se encuentren presuntamente amenazados o violados.

Ciertamente, al revisarse de manera detenida esos los escritos, se advierte que las manifestaciones elevadas por la Personería Municipal de Puerto Rondón no han constituyen un verdadero requerimiento que ese Ministerio Público haya presentado a las entidades que aquí se demandan, con el objeto de garantizar la salvaguarda de los derechos colectivos que deprecia, y que se refieren al amparo de los derechos de los usuarios frente a la prestación de servicios de Nueva EPS y Sanitas EPS.

En efecto, al estudiar la petición del 8 de junio de 2021 remitida a la Nueva EPS, observa el Despacho que no tenía el propósito de evidenciar alguna amenaza o afectación a los derechos e intereses colectivos de los usuarios de la EPS en el municipio de Puerto Rondón, sino que estaba dirigida a solicitar que se informará por el medio expedito previsto por la



Radicado N.º 81001 2339 000 2020 00139 00
Personería de Puerto Rondón
Acción popular
Auto que inadmite

EPS para adelantar los respectivos trámites requeridos por sus afiliados, con el fin de garantizar los servicios de salud.

Asimismo, pidió en dicho escrito que de manera alternativa se designará por la entidad un referente que cumpliera con las funciones de tramitar las solicitudes de los usuarios, sin que en forma alguna se pueda entender que se trata de la reclamación previa como requisito de procedibilidad para demandar en acción popular.

Respecto de los documentos denominados «actas» del 3 y 22 de agosto de 2022, se recalca que ante la falta de firmas de quienes participaron en las reuniones, no tienen la virtualidad de comprobar la veracidad de las afirmaciones allí contenidas; pero más aún, así se tratara de actas firmadas, por si mismas no tendrían la vocación de comprobar el presupuesto de procedibilidad de la demanda de acción popular, pues lo que allí se observa son unas manifestaciones de inconformidad de la Personería Municipal de Puerto Rondón y la concertación de acciones para subsanar las falencias por los representantes de la EPS Sanitas, gestiones que se enmarcaron al interior de unas reuniones entre los diferentes intervinientes en el sistema de salud del ente territorial, sin que tales afirmaciones conduzcan a establecer con certeza el reclamo previo dispuesto en la mencionada norma para luego ejercer el medio de control al que se acude.

En cuanto a la solicitud presentada el 28 de septiembre de 2021 a la Superintendencia Nacional de Salud, evidencia el Despacho de igual manera que no puede constituirse en la reclamación previa exigida por la normatividad vigente, puesto que al examinar con detalle el oficio se aprecia que tiene como objetivo denunciar algunas irregularidades en la prestación de los servicios brindados por la Nueva EPS y Sanitas EPS luego de asumir a los usuarios de la EPS Comparta en liquidación del Municipio de Puerto Rondón.

En este sentido, el objeto del escrito en comentario no es otro que el de que la Superintendencia asuma la inspección, vigilancia y control sobre las circunstancias que se suscitaron respecto a los usuarios en el municipio de Puerto Rondón con la prestación de los servicios de salud; de modo tal, que dicha petición no alcanza a convertirse en el instrumento adecuado para agotar el requisito de procedibilidad fijado en el medio de control aquí ventilado.

De otro lado, al confrontar en su integridad la demanda con lo dispuesto en el inciso final del artículo 144 de la Ley 1437 de 2011 —que consagra una excepción para la reclamación previa cuando exista inminente peligro de ocurrir un perjuicio irremediable en contra de los derechos e intereses colectivos— el Despacho no encuentra que el demandante haya invocado un evento de tal naturaleza, ni se advierte oficiosamente la ocurrencia de un inminente peligro, por lo que se impone inadmitir el presente medio de control para que la Personería Municipal de Puerto Rondón subsane la demanda respecto del referido requisito previo de procedibilidad frente a todas las entidades demandadas.

Finalmente, el demandante solicita la vinculación del Ministerio de Salud y Protección Social, la UAESA y el Municipio de Puerto Rondón, entidades sobre las cuales no existe reparo alguno en el texto de la demanda (ni fáctico ni jurídico) a excepto de la administración Municipal respecto de la cual relaciona las competencias que en materia de salud le fija el artículo 44 de la Ley 715 de 2001. En este sentido, es necesario que en la subsanación de la demanda se precisen las circunstancias de tiempo, modo y lugar que ameriten su vinculación al proceso.



Radicado N.º 81001 2339 000 2020 00139 00
Personería de Puerto Rondón
Acción popular
Auto que inadmite

En suma de lo expuesto, atendiendo lo previsto en el artículo 20 de la Ley 472 de 1994 se inadmitirá la demanda, para que dentro de los tres (3) días siguientes a la notificación de esta providencia sea subsanada la demanda.

En consecuencia, el Despacho,

RESUELVE

PRIMERO. INADMITIR la demanda formulada por la Personería Municipal de Puerto Rondón en contra de la Nueva EPS, Sanitas EPS y la Superintendencia de Salud, por las razones expuestas en la parte motiva.

SEGUNDO. CONCEDER al demandante el término de tres (3) días siguientes a la notificación de esta providencia sea subsanada la demanda.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

YENITZA MARIANA LÓPEZ BLANCO
Magistrada