



República de Colombia
Rama Judicial

TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE ARAUCA

Sala de Decisión

Magistrada Ponente: Yenitza Mariana López Blanco

Arauca, Arauca, dieciséis (16) de diciembre 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 rechaza la demanda

Visto el informe secretarial que antecede y revisado el expediente, la Sala rechazará la demanda de la referencia, por no haberse corregido conforme a lo solicitado en el auto inadmisorio del 31 de agosto de 2022.

I. ANTECEDENTES

1.1. Demanda. El Personero Municipal de Puerto Rondón en ejercicio del medio de control de protección de los derechos e intereses colectivos presentó demanda en contra de la Nueva EPS, Sanitas EPS, y Superintendencia Nacional de Salud, y solicitó la vinculación del Ministerio de Salud y Protección Social, la Unidad Administrativa Especial de Arauca—UAESA, y el Municipio de Puerto Rondón, por la presunta vulneración de los derechos e intereses colectivos consagrados en los literales j y n del artículo 4 de la Ley 472 de 1998, relativos al acceso a los servicios públicos y a que su prestación sea eficiente y oportuna; y a los derechos de los consumidores y usuarios, relacionados con la atención en salud que se presta en el Municipio de Puerto Rondón.

Como **pretensiones** de la demanda expone las siguientes:

«PRIMERA: AMPARAR los derechos de los consumidores y usuarios del Municipio de Puerto Rondón y la comunidad indígena ASPEJENAS en materia de salud, en atención a los contenidos del servicio público y derecho constitucional a la salud.

SEGUNDA: ORDENAR a la NUEVA EPS y a SANITAS EPS, la ubicación de una oficina de atención al usuario con jornada de atención completa de lunes a viernes, cumpliendo con las características, normas de calidad y accesibilidad establecidas en los literales del (a) al (l) del artículo 3.1 de la circular 008 de 2008 de la Superintendencia de Salud.

TERCERA: ORDENAR a la NUEVA EPS y a SANITAS EPS, la contratación de un traductor para la atención de la comunidad indígena ASPEJENAS, preferiblemente un miembro de la comunidad que hable de manera fluida el español.

CUARTA: ORDENAR a la NUEVA EPS, CONTRATAR con una entidad en el municipio que cuente con los servicios de transporte desde el resguardo hasta el casco urbano, enfermería, albergue, alimentación y hospedaje para que atienda a los miembros de la comunidad indígena ASPEJENAS y que puedan pernoctar en la cabecera municipal cuando requieran hacer un trámite de salud o estén en recuperación.

QUINTA: ORDENAR a la SUPERINTENDENCIA DE SALUD, ejercer vigilancia para que las EPS accionadas cumplan con sus obligaciones derivadas de la CIRCULAR EXTERNA 008 DEL 2018 emitida por la SUPERSALUD Numeral 3.1 en lo relativo a las condiciones de accesibilidad, normas de calidad, características que deben cumplir las oficinas de atención al usuario».



Rad. N.º 81001 2339 000 2022 00083 00
 Personería Municipal de Puerto Rondón
 Acción Popular
 Auto que rechaza la demanda

1.2. Inadmisión de la demanda. El Tribunal Administrativo de Arauca en providencia del 31 de agosto de 2022 inadmitió el medio de control de protección de los derechos e intereses colectivos, y le concedió el término legal para subsanar la demanda, bajo las siguientes consideraciones:

«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 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.

(...)

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».

1.3. La Secretaría del Tribunal el 16 de septiembre de 2022 informó que la parte demandante allegó cuatro documentos atendiendo al requerimiento de saneamiento de la demanda; no obstante, no cumplió con la carga prevista en el CPACA (artículo 162 numeral octavo) y la Ley 2213 de 2022 (artículo sexto).

II. CONSIDERACIONES

2.1. Competencia. La Sala es competente para decidir sobre el rechazo de conformidad con lo previsto en los artículos 125 literal g y 243 numeral 1 del CPACA.

2.2. Problema jurídico. Consiste en establecer si la Personería Municipal de Puerto Rondón cumplió con su carga de subsanación, conforme a lo indicado en el auto inadmisorio del 31 de agosto de 2022.



Rad. N.º 81001 2339 000 2022 00083 00
 Personería Municipal de Puerto Rondón
 Acción Popular
 Auto que rechaza la demanda

2.3. Cumplimiento del requisito previo de procedibilidad en el medio de control de protección de los derechos e intereses colectivos. Al respecto el Consejo de Estado¹ ha precisado que:

«3.1. Con motivo de la promulgación del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (Ley 1437 de 2011) que comenzó a regir desde el 2 de julio de 2012, se introdujeron diversas reformas tanto a los procedimientos seguidos en todos los organismos y entidades que conforman las ramas del poder público, como a los mecanismos mediante los cuales esta jurisdicción realiza el control judicial a la actuación administrativa. La acción popular regulada en la Ley 472 de 1998, fue objeto de algunas modificaciones.

El inciso tercero del artículo 144 del C.P.A.C.A., introdujo un requisito de procedibilidad de la acción popular, que se inscribe en la teleología del nuevo código en el que la tutela efectiva de los derechos de las personas no implica, forzosamente, la intervención de una autoridad judicial. Veamos:

“ARTÍCULO 144. PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS E INTERESES COLECTIVOS. *Cualquier persona puede demandar la protección de los derechos e intereses colectivos para lo cual podrá pedir que se adopten las medidas necesarias con el fin de evitar el daño contingente, hacer cesar el peligro, la amenaza, la vulneración o agravio sobre los mismos, o restituir las cosas a su estado anterior cuando fuere posible.*

Cuando la vulneración de los derechos e intereses colectivos provenga de la actividad de una entidad pública, podrá demandarse su protección, inclusive cuando la conducta vulnerante sea un acto administrativo o un contrato, sin que en uno u otro evento, pueda el juez anular el acto o el contrato, sin perjuicio de que pueda adoptar las medidas que sean necesarias para hacer cesar la amenaza o vulneración de los derechos colectivos.

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. – Se subraya -

El propósito perseguido por el legislador con esta exigencia, se repite, es el de proveer al ciudadano y a la propia administración de un escenario de diálogo que garantice la protección del derecho o interés colectivo sin necesidad de llegar a un proceso judicial, al tiempo que constituye un presupuesto de procedibilidad de la acción popular. En el informe de ponencia para segundo debate al proyecto de ley número 315 de 2010 cámara de representantes, 198 de 2009 senado “por la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo” que introdujo este requisito, se señaló al respecto:

“[...] En el artículo 144, relacionado con el medio de control para la protección de los derechos e intereses colectivos, a fin de que el interesado de la comunidad pueda obtener de la Administración dicha protección sin necesidad de acudir a un juicio y esta a su vez cuente con la oportunidad de analizar la situación de amenaza o vulneración de un derecho o interés colectivo y evitarla o conjurarla, según el caso, se adiciona con un inciso en el que se impone un requisito de procedibilidad o previo a la demanda del siguiente tenor: (...) [...]”

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

¹ 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).



Rad. N.º 81001 2339 000 2022 00083 00
 Personería Municipal de Puerto Rondón
 Acción Popular
 Auto que rechaza la demanda

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.

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» (Se han eliminado las citas de pie de página del texto original).

2.4. Caso concreto. La Personería Municipal de Puerto Rondón presentó demanda de acción popular dirigida contra la Nueva EPS, Sanitas EPS y la Superintendencia Nacional de Salud, en procura de la defensa de derechos e intereses colectivos relacionados con el acceso a los servicios públicos y a que su prestación sea eficiente y oportuna; y los derechos de los consumidores y usuarios, en lo concerniente a la atención en salud que se presta en el Municipio de Puerto Rondón.

Al examinar la demanda el Tribunal Administrativo de Arauca advirtió falencias que dieron lugar a su inadmisión, concediéndole a la entidad demandante el término legal para subsanar los yerros, plazo dentro del cual ese sujeto procesal se pronunció y aportó documentación que en este momento analiza la Sala, para determinar si hay lugar a la admisión o rechazo de la demanda.

2.4.1. En cuanto al incumplimiento del requisito de procedibilidad del medio de control, vencido el plazo concedido para subsanar la demanda la Personería Municipal de Puerto Rondón no demostró que con anterioridad a su radicación haya promovido la reclamación previa ante las entidades demandadas; corrobora lo anterior el hecho de que en el memorial de subsanación arrojado el 13 de septiembre de 2022 (archivo 23. Exp.digital), la demandante refiere haber elevado requerimientos a las accionadas, así:

«Al respecto del requisito de procedibilidad previsto en el artículo 144 de la Ley 1437 de 2011, en la referente a la reclamación previa para la adopción de las medidas necesarias para la protección de los derechos colectivos vulnerados o amenazados, me permito informar que mediante oficios PPRA 300.022.173 se requirió a la NUEVA EPS, con el fin que dieran respuesta, y con oficio PPRA 300.022.174 se requirió a SANITAS EPS, lo anterior el 12 de agosto de 2022, con oficio PPRA 300.022.175 del 13 de agosto de 2022 se requirió a la SUPERSALUD, lo anterior no sin antes invocar el derecho al acceso a la administración de justicia, en el sentido que la respuesta que den las entidades accionadas sean tenidas como pruebas dentro del proceso».



Rad. N.º 81001 2339 000 2022 00083 00
 Personería Municipal de Puerto Rondón
 Acción Popular
 Auto que rechaza la demanda

Dichos oficios (PPRA 300.022.173, PPRA 300.022.174 y PPRA 300.022.175) que fueron aportados con el escrito de subsanación (archivo 24-26. Exp.digital), demuestran que la petición se hizo para las tres entidades con posterioridad al 31 de agosto de 2022 —esto es, luego de proferido el auto inadmisorio y con ocasión de aquél—, como lo corrobora también el demandante al solicitar que las posibles respuestas que se otorguen sean incorporadas como medios probatorios en este expediente, argumentando para tal petición el derecho al acceso a la administración de Justicia.

Vale decir, la parte demandante no acudió previamente —antes de demandar— en sede administrativa a requerir a las entidades demandadas para que garantizaran los derechos o intereses colectivos que reclama aquí como afectados, con lo que aquéllas no tuvieron la oportunidad de adoptar las medidas conducentes para satisfacer esos derechos, de ahí que la Personería Municipal de Puerto Rondón haya incumplido con la carga de demostrar el agotamiento previo del requisito de procedibilidad del medio de control respecto de las demandadas.

2.4.2. Por otro lado, en el memorial de subsanación la demandante alegó que debe prescindirse de la reclamación previa fijada por el CPACA, por considerar que se está ante una situación de inminente peligro de desencadenar un perjuicio irremediable de los derechos e intereses colectivos, para lo cual adujo:

«Pues bien, con la vulneración de los derechos colectivos a los consumidores y usuarios, en esencia se afecta este derechos de manera grave por la violación de derechos fundamentales en relación, como la vida, la salud y la integridad física causando un perjuicio irremediable, tal es el caso de la señora Luz Cecilia Peña García, quien iba a autorizar medicamentos y reclamar medicamentos para su esposo que no tiene el miembro inferior derecho, de la EPS SANITAS, quien al no ser atendida durante todo el día, debió regresar hasta su vereda, al otro día al madrugar para ver si por fin podía terminar el trámite, se estrelló con un chigüiro, falleciendo. Si la EPS hubiera prestado la atención presencial durante todo el día, los 5 días a la semana, esta situación no se hubiera presentado, pues debido a la congestión que genera atender por horas, mucha gente queda sin atención y sin resolver sus situaciones médicas.

Como se puede evidenciar, no existe atención con enfoque diferencial para la comunidad ASPEJENAS, comunidad indígena que de acuerdo con el Auto 382 de 2010, está en riesgo de exterminio físico y cultural, cada vida que se pierda de esa comunidad, por falta de atención, acrecienta el riesgo de desaparición de una comunidad que es única en el mundo, por lo que puede ocurrir un perjuicio irremediable.

Por otra parte, es claro que en muchas ocasiones pacientes llevan esperando mucho tiempo una cita médica, por su complejidad, por su especialidad o porque existen pocos especialistas en el tema, cuando alguien cancela una cita, se la otorgan al siguiente, por ejemplo una persona del campo que viene al casco urbano para que le autoricen la cita y si ese día no hay atención y debe esperar otro día para que le atiendan y le ayuden a autorizar el procedimiento, entonces pierde la cita y además pierde todo el tiempo que llevaba en espera, claramente la atención que prestan estas EPS están generando un daño constante e irreparable en la salud y vida de los pacientes de nuestro Municipio de esa manera configurándose la violación de los derechos colectivos a los consumidores y usuarios en materia de salud.

Lo anterior no da espera, ya que de manera objetiva falleció una persona como consecuencia de la congestión que se presentó en la atención por parte de empresa prestadora de salud, es claro que las comunidades campesinas deben madrugar y tomar riesgos con el fin de lograr ser atendidos en los horarios tan limitados que existen en las accionadas».



Rad. N.º 81001 2339 000 2022 00083 00
 Personería Municipal de Puerto Rondón
 Acción Popular
 Auto que rechaza la demanda

No obstante lo expuesto, dicha afirmación no está respaldada probatoriamente —lo que significa que la parte demandante no acreditó presupuestos tales como la inminencia, urgencia, gravedad e impostergabilidad— lo que impide a la Sala acoger en este momento procesal el alegato de la demandante de existir inminencia de un perjuicio irremediable que conlleve a pretermittir el requisito de procedibilidad de la demanda previsto en el inciso final del artículo 144 y en el numeral cuarto del artículo 161 del CPACA. (Además, si estuviera probado, de acuerdo con lo expuesto por la Personería de Puerto Rondón, la causa eficiente de la muerte de Luz Cecilia Peña García no habría sido la falta de atención de las entidades accionadas, sino el accidente que sufrió).

2.4.3. También omitió la Personería Municipal de Puerto Rondón atender el requerimiento del auto inadmisorio referido a la justificación de la solicitud de vinculación del Ministerio de Salud y Protección Social, de la Unidad Administrativa Especial de Salud de Arauca—UAESA y del Municipio de Puerto Rondón.

Así las cosas, la demandante no cumplió con la carga frente a los yerros anotados en el auto inadmisorio, por lo que se rechazará la demanda, sin perjuicio de que pueda volver a presentarla con el cumplimiento de los requisitos de Ley.

2.5. Respuesta al problema jurídico. En suma de lo expuesto, atendiendo al problema jurídico planteado la Sala responde que se debe rechazar el medio de control promovido por la Personería Municipal de Puerto Rondón al no subsanar la demanda de acuerdo a las señalamientos indicados en la providencia del 31 de agosto de 2022.

RESUELVE

PRIMERO. RECHAZAR la demanda presentada por la Personería Municipal de Puerto Rondón en contra de la Nueva EPS, Sanitas EPS y la Superintendencia Nacional de Salud.

SEGUNDO. ORDENAR que en firme la presente providencia, se archive el expediente, previas las anotaciones de rigor.

Esta providencia fue estudiada y aprobada por la Sala en sesión ordinaria de la fecha.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

YENITZA MARIANA LÓPEZ BLANCO
 Magistrada

LIDA YANNETTE MANRIQUE ALONSO
 Magistrada

LUIS NORBERTO CERMEÑO
 Magistrado