

	<p align="center"><u>RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO</u></p> <p align="center">JUZGADO CATORCE ADMINISTRATIVO ORAL DEL CIRCUITO DE CALI</p>	<p align="center">FORMATO AUTO INTERLOCUTORIO</p>
<p>Código: JAC-FT-29</p>	<p align="center">Versión: 1</p>	<p align="center">Fecha de Revisión: 28/08/2018</p>

AUTO INTERLOCUTORIO No. 146

FECHA: Trece (13) de marzo de dos mil diecinueve (2019)

MEDIO DE CONTROL: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO
DEMANDANTE: EMERGENCIA MÉDICA ESPECIALIZADA S.A.S.
DEMANDADO: MUNICIPIO DE SANTIAGO DE CALI
RADICACION: 2018-00182

OBJETO DE LA DECISIÓN

Se procede a resolver sobre la petición de suspensión provisional de los efectos del Decreto No. 4112.010.20.0074 de fecha 23 de febrero de 2018, *“Por la cual se organiza el desarrollo y operación del sistema de Emergencias Médicas –SEM- y se establecen las condiciones y requisitos para la organización, operación y funcionamiento del Centro Regulador de Urgencias, Emergencias y Desastres – CRUE- en el Municipio de Santiago de Cali y se dictan otras disposiciones”*

FUNDAMENTO DE LA PETICIÓN

Expresa la parte actora que es una sociedad cuyo objeto principal es la prestación de servicios de ambulancias y primeros auxilios, la cual venía prestando sus servicios dentro de la ciudad de Santiago de Cali, siguiendo los lineamientos de la Resolución 1220 de 2010 *“Por la cual se establecen las condiciones y requisitos para la organización, operación y funcionamiento de los Centros Reguladores de urgencias, Emergencias y Desastres, CRUE”* y por ende, cobrando ante las diferentes aseguradoras los servicios sin dificultad alguna, en su misión de salvar vidas y dar apoyo a la sociedad en situaciones de urgencia y emergencia.

Refiere que la reglamentación que deben tener los CENTROS REGULADORES DE URGENCIAS Y DESASTRES –CRUE, de cada entidad territorial está consignada en la Resolución No. 1220 de 2010, *“Por la cual se establecen las condiciones y requisitos para la organización, operación y funcionamiento de los Centros Reguladores de urgencias, Emergencias y Desastres”*

Indica que el Ministerio de Salud y Protección Social es el órgano competente para establecer las condiciones y requisitos para la organización, operación y funcionamiento de los Centros Reguladores de Urgencias, Emergencias y Desastres, en concordancia con lo señalado en el Decreto 780 de 2016, razón por la cual, asevera que ninguna entidad territorial podrá abrogarse la competencia de establecer las condiciones y requisitos para la organización, operación y funcionamiento de los CRUE.

Dice que el Municipio de Santiago de Cali, expidió el Decreto 4112.010.20.0074 del 23 de febrero de 2018, *“Por el cual se organiza el desarrollo y operación del Sistema de Emergencias Médicas- SEM y se establecen las condiciones y requisitos para la organización, operación y funcionamiento del Centro Regulador de urgencias, Emergencias y Desastres- CRUE en el Municipio de Santiago de Cali y se dictan otras disposiciones”* sin embargo, asevera que el citado acto fue proferido con desviación de poder, falsa motivación y falta de competencia, en cuanto incluye aspectos no reglamentados por la Resolución No. 1220 de 2010 y el Ministerio de Salud y la Protección Social.

Asegura que el Municipio de Santiago de Cali, para dar apariencia de legalidad al Decreto 4112.010.20.0074 de 2018, entrelaza el Sistema de Emergencias Médicas –SEM y el Centro Regulador de Urgencias, Emergencias y Desastres –CRUE como si se tratara de un mismo concepto, lo cual es totalmente equivocado ya que el primero es un modelo integrado que comprende entre otros los mecanismos para notificar las emergencias médicas, la prestación de servicios pre-hospitalarios y de urgencias, las formas de transporte básico y medicalizado, la atención hospitalaria, el trabajo de los centros reguladores de urgencias y emergencias, los programas educacionales y procesos de vigilancia, y el segundo constituye una unidad de carácter operativo no asistencial de las entidades territoriales.

Así mismo, manifiesta que el artículo DÉCIMO SÉPTIMO del acto demandado -Decreto No. 4112.010.20.0074 del 23 de febrero de 2018, dispone:

“Artículo Decimoséptimo: Implementación del Centro Regulador de Urgencias, Emergencias y Desastres –CRUE. Implementese en el Municipio de Santiago de Cali el centro Regulador de Urgencias, Emergencias y Desastres, CRUE, con la definición del artículo 2 de la Resolución 1220 de 2010 como unidad de carácter operativo no asistencial, responsable de coordinar y regular en el territorio de su jurisdicción, el acceso a los servicios de urgencias y la atención en salud de la población afectada en situaciones de emergencia o desastre”

Parágrafo: A partir de la vigencia del presente Decreto el Centro Inteligente de Referencias y Ambulancias del que hace mención el numeral 3.4 del Artículo 3 del Decreto municipal 0609 de noviembre 18 de 2016 pasa a ser el Centro Regulador de Urgencias y Emergencias del Municipio, CRUE.”

No obstante, aduce que si se revisa el artículo 3º numeral 3.4 del Decreto Municipal 0609 de noviembre 18 de 2016, “Por el cual se regula la atención pre-hospitalaria para personar que requieren atención en salud en vía y/o espacio público en el municipio de Santiago de Cali y se dictan otras disposiciones” sostiene lo siguiente:

*“3.4 Centro Inteligente de Referencias y Ambulancias: Sistema Tecnológico de comunicaciones que recepciona llamadas del CAD, o de las autoridades de Tránsitos o de Gobierno, o de las empresas prestadoras de servicio de transporte especial de pacientes, brinda la atención prehospitalaria a personas que sufran un accidente de transporte terrestre en la vía o espacios públicos, da soporte y radio-asistencia mientras se realiza la atención en el sitio, realiza la atención en el sitio, realiza el despacho de la ambulancia de forma oportuna, sistemática y organizada, **asigna el código del servicio**, ejerce control sobre las emergencias médicas”*

Por lo anterior, considera que para el Municipio de Santiago de Cali, el Centro Regulador de Urgencias y Emergencias del Municipio- CRUE, constituye un sistema tecnológico de comunicaciones que recepciona llamadas del CAD, o de las autoridades de Tránsito o de Gobierno, o de las empresas prestadoras de servicio de transporte especial de pacientes, brinda atención pre-hospitalaria a personas que sufran un accidente de transporte terrestre en la vía o espacio públicos, da soporte y radio- asistencia mientras se realiza la atención en el sitio, realiza la atención en el sitio, realiza el despacho de la ambulancia de forma oportuna, sistemática y organizada, asigna el código del servicio, ejerce control sobre las emergencias médicas, lo que según su criterio constituye un grave perjuicio para las empresas propietarias de ambulancias que prestan sus servicios en la ciudad de Cali, al exigir obligaciones que no están consignadas en la Resolución 1220 de 2010, reglamentaria del CRUE, como para el caso que nos ocupa un **CÓDIGO DEL SERVICIO O CÓDIGO ÚNICO DE TRASLADO**, para validar los servicios prestados.

Expresa que las exigencias contenidas en el decreto No. 4112.010.20.0074 del 23 de febrero de 2018, están causando de manera directa perjuicios a los propietarios de ambulancias que prestan sus servicios en la ciudad de Cali, por cuanto implementó, entre otras, nuevas obligaciones no previstas en la Resolución 1220 de 2010 ni en ningún otro acto expedido por el Ministerio de Salud y la Protección Social, entre las cuales resalta las siguientes:

- El CRUE debe direccionar a los pacientes atendidos por el SEM.
- El CRUE debe asignar un número de registro al servicio de atención pre-hospitalaria o de transporte asistencial designado para realizar la atención.
- El CRUE debe asignar un CÓDIGO ÚNICO DE TRASLADO este código único de traslado (CUT) como soporte válido que de garantía de la atención segura del paciente dentro del sistema de emergencias médicas del Municipio y bajo condiciones reguladas.

Finalmente, manifiesta que a la presentación de la solicitud de conciliación extrajudicial, la referida entidad ha dejado de percibir la suma de VEINTICINCO MILLONES CIENTOS QUINCE MIL SEISCIENTOS SESENTA Y DOS PESOS (\$ 25.115.662) como contraprestación de los servicios prestados, pago que se encuentra cargo de las aseguradoras SEGUROS GENERALES SURAMERICANA – SURA y QBE SEGUROS S.A., quienes se niegan a cancelar lo debido con fundamento en la “ausencia del Código Único de Traslado, para validar tales servicios.

En ese orden de ideas, considera que el acto administrativo demandado está causando un perjuicio irremediable de manera directa a los propietarios de ambulancias que prestan sus servicios en la ciudad de Cali, dado que implementó nuevas obligaciones no previstas en la reglamentación del Ministerio de Salud y la Protección Social, al crear un **código único de traslado** no consagrado en ninguna Ley de la Republica, la administración municipal excede sus facultades legales, con lo cual se viola flagrantemente las disposiciones previstas en los artículos 29, 84, 114, 121 y 122 de la Constitución Nacional.

CONTESTACIÓN DEL DEMANDADO

La entidad demandada durante el término del traslado da respuesta al libelo manifestando su oposición a la suspensión provisional del acto demandado, por considerar que no se configura un perjuicio irremediable, ni vulneración de derechos, máxime cuando no presenta prueba ni siquiera sumaria de una vulneración de derechos particular o general.

Indica que para entender las razones de porque es necesario mantener la vigencia del acto acusado se debe tener en cuenta la Constitución Política, la Ley 715 de 2001, Ley 1751 de 2007, Resolución 1220 de 2010, Ley 1438 de 2011, Decreto 0609 de 2016, y el Decreto 780 de 2016.

Refiere que el Ministerio de Salud y Protección Social, expidió la Resolución No. 000926 del 30 de marzo de 2017, normatividad que reglamenta el desarrollo y operación del Sistema de Emergencias Médicas, mientras que la Resolución No. 1220 de 2010, establece las condiciones y requisitos para la organización, operación y funcionamiento de los Centros Reguladores de Urgencias, Emergencias y Desastres, CRUE.

Manifiesta que la Resolución No. 000926 del 2017, es un modelo General Integrado con el propósito de responder de manera oportuna a las víctimas de enfermedad, accidentes de tránsito, traumatismos, o paros cardiacos respiratorios, y el CRUE es el organismo que ejerce la operación y organización no asistencial del sistema de emergencias médicas en cabeza de la entidad territorial, es decir que el CRUE es un componente estructural del SEM, dando mayor fuerza vinculante a la Resolución No. 000926 del 30 de marzo de 2017.

Asevera que la parte actora desconoce la normatividad prevista para organizar, implementar y operar de manera eficiente el CRUE, dado que la argumentación planteada carece de fundamento legal, por cuanto el demandante desconoce el contenido del artículo 14 parágrafo 2º de la Resolución No. 000926 del 30 de marzo de 2017, normatividad que consagra un Código Único de Traslado, el cual debe ser asignado al momento de la emergencia por parte de la entidad territorial.

Argumenta que es necesario mantener la vigencia del Decreto No. 4112.010.20.0074, ya que con ello se busca controlar, proteger y garantizar la atención de las personas conforme a los lineamientos constitucionales, legales y del Ministerio de Salud, ya que la Secretaría de Salud Pública como ente rector del Sistema de Salud en el municipio, históricamente desde su ejercicio misional viene velando por la defensa y protección de los derechos e intereses colectivos en aspectos relacionados con la salud y la atención oportuna.

Dice que es erróneo afirmar que con la entrada en vigencia del Decreto No. 4112.010.20.0074, la administración municipal crea una obligación a los prestadores de servicios de ambulancias, teniendo en cuenta que el objeto del acto acusado es compilar la Resolución No. 1220 del 08 de abril de 2010 y la Resolución No. 00926 del 30 de marzo de 2017, lo que permitió organizar el Sistema de Emergencias Médicas- SEM- y establecer las condiciones y requisitos para la organización, operación y funcionamiento del Centro Regulador de Urgencias, Emergencias y Desastres –CRUE- en el municipio de Santiago de Cali.

Considera que no se puede endilgar una carga a la administración municipal, al decir que a causa de la expedición del acto acusado no se realiza el pago de los servicios prestados, dado que de su contenido no se evidencia que el pago esté supeditado a la expedición del Código Único de Traslado CUT, y mucho menos se conmina a las entidades encargadas de realizar los pagos por servicios de ambulancias, a exigir un código para el pago de la contraprestación, toda vez que para que el demandante haga efectivo el cobro de glosas debe cumplir con lo establecido en el artículo 57 de la Ley 1438 de 2011.

En ese sentido, considera que el CÓDIGO ÚNICO DE TRASLADO, valida que el servicio fue prestado, siendo una herramienta optativa que garantiza la atención y el traslado seguro del paciente, mas no constituye una carga que debe presentar el operador, exigencia que está siendo impuesta por las aseguradoras u otras entidades encargadas de efectuar el pago, las cuales son ajenas al Municipio de Santiago de Cali, y son estas las llamadas a responder por las trabas administrativas que presuntamente se estén generando.

Por lo anterior, considera que el Municipio de Santiago de Cali ni la Secretaría de Salud Pública de Cali, son los llamados a responder por las pretensiones invocadas en la acción, dado que la Secretaría de salud Pública Municipal, como autoridad sanitaria articula esfuerzos para garantizar la salud de la población mediante la rectoría, el direccionamiento de las políticas de salud, el control, la coordinación y vigilancia del sector salud y del sistema de seguridad social en salud en el marco de humanización de buenas prácticas, garantía de los derechos y armonización de las relaciones entre los actores del sistema en una perspectiva de ciudad región, como efectivamente lo ha hecho, y su competencia está dada por la Ley 715 de 2001 y la Ley 10 de 1990, mediante la cual el ente territorial Municipal, tiene la competencia en el Nivel I de atención en lo que se refiere a la promoción y prevención en salud.

CONSIDERACIONES DEL DESPACHO

El artículo 231 del C.P.A.C.A., en cuanto a los requisitos para decretar las medidas cautelares, establece:

Artículo 231.- Requisitos para decretar las medidas cautelares. Cuando se pretenda la nulidad de un acto administrativo, la suspensión provisional de sus efectos procederá por violación de las disposiciones invocadas en la demanda o en la solicitud que se realice en escrito

separado, cuando tal violación surja del análisis del acto demandado y su confrontación con las normas superiores invocadas como violadas o del estudio de las pruebas allegadas con la solicitud. Cuando adicionalmente se pretenda el restablecimiento del derecho y la indemnización de perjuicios deberá probarse al menos sumariamente la existencia de los mismos.

(...)

Por otro lado, el Honorable Consejo de Estado, mediante providencia de fecha veintiséis (26) de agosto de dos mil dieciséis (2016), manifestó:

“3.2. Requisitos para decretar la suspensión provisional de los efectos de los actos administrativos.-

La medida cautelar de suspensión provisional de los efectos de los actos administrativos que era la única medida cautelar en el CCA, continuó en el CPACA. En efecto:

3.2.1.- *Conforme con lo dispuesto en el artículo 238 de la Constitución Política, la jurisdicción de lo contencioso administrativo podrá suspender provisionalmente los efectos de los actos administrativos que sean susceptibles de impugnación por vía judicial por los motivos y con los requisitos que establezca la ley.*

3.2.2.- *El anterior Código Contencioso Administrativo (Decreto 01 de 1984), establecía que esta medida estaba sujeta a que la contradicción con las disposiciones invocadas como fundamento de la solicitud de suspensión fuera manifiesta y apreciada por confrontación directa con el acto demandado. Así, no permitía que el Juez pudiera realizar un estudio del caso, pues la trasgresión debía ser ostensible, y como tal, no podía implicar esfuerzo analítico alguno.*

3.2.3.- *Ahora bien, el Código ha establecido que la medida de **suspensión** de actuaciones administrativas solo se deberá acoger cuando se considere que no existe otra posibilidad de conjurar o superar la situación que dé lugar a su adopción y, en todo caso, en cuanto ello fuere posible el Juez o Magistrado Ponente indicará las condiciones o señalará las pautas que deba observar la parte demandada para que pueda reanudar el procedimiento o actuación sobre la cual recaiga la medida.*

3.2.4.- *El CPACA¹ define un conjunto de requisitos para la procedencia de la medida de suspensión provisional –tanto en acciones de nulidad simple como de nulidad y restablecimiento del derecho- y define de forma general los requerimientos que debe hacer el Juez en los demás eventos. (...)*

Como la jurisprudencia ha resaltado, se trata de “una reforma sustancial, si se tiene en cuenta que (...) habilita al Juez a realizar un estudio no simplemente superficial de la solicitud de la medida sino que incluye la apreciación de las pruebas aportadas al efecto”². Esto, por cuanto en el marco de la nueva normatividad establecida en el CPACA, para la suspensión provisional se prescindió de la “manifiesta infracción” hasta allí vigente, lo cual se ha interpretado en el sentido que “la nueva normativa presenta una variación significativa en la regulación de esta figura, por cuanto la norma obliga al Juez administrativo a realizar el análisis entre el acto y las normas invocadas como transgredidas y a estudiar las pruebas allegadas con la solicitud”³.

En este sentido se observa que, para que se decrete la suspensión provisional de los efectos de un acto administrativo resulta necesario

¹ Inciso primero del Artículo 231 del CPACA.

² Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, auto del 31 de julio de 2013, Rad. No. 110010324000 2013 00018 00. C.P.: Guillermo Vargas Ayala.

³ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, auto del 3 de diciembre de 2012, Rad. No. 11001-03-24-000-2012-00290-00. C.P.: Guillermo Vargas Ayala.

que del análisis realizado por el Juez, se concluya que existe violación a las normas invocadas en la demanda o en el escrito contentivo de la solicitud.

Lógicamente esta regulación especial de la suspensión provisional no puede significar que en los juicios de nulidad y nulidad y restablecimiento del derecho únicamente resulte procedente esta medida cautelar. Dado el principio general sentado por el Código⁴ respecto de la posibilidad de decretar las medidas que mejor se ajusten a las particularidades del caso cuando quiera que se cumplan los requisitos previstos para ello se impone entender que la suspensión provisional de un acto administrativo puede verse acompañada de otras medidas previas.

(...)

4.4.- Ahora bien, visto el contenido de la solicitud de suspensión provisional formulada, encuentra el Despacho que en el caso objeto de estudio no es procedente el decreto de medidas cautelares, en el entendido de que el actor no cumplió con la carga de probar siquiera sumariamente la causación de un perjuicio, al tenor de lo dispuesto en el artículo 231 del CPACA.⁵

De lo anterior se colige que en la ley 1437 de 2011 (C.P.A.C.A.), a diferencia del Código Contencioso Administrativo, si bien el juez puede hacer un análisis al confrontar el acto del cual se solicita la medida cautelar con la norma o normas invocadas como violadas, para determinar la procedencia o no de la medida debiendo ser cauteloso para no incurrir en prejuicio.

En el caso concreto, tenemos que la parte actora solicita la suspensión provisional del Decreto No. 4112.010.20.0074 del 23 de febrero de 2018, "Por el cual se organiza el Desarrollo y Operación del Sistema de Emergencias Médicas SEM y se establecen las condiciones y requisitos para la organización, operación y funcionamiento del Centro Regulador de Urgencias, Emergencias y Desastres- CRUE en el Municipio de Santiago de Cali y se dictan otras Disposiciones" al considerar que con la expedición del citado acto, el ente territorial le está causando un grave perjuicio a las empresas propietarias de ambulancias que prestan sus servicios en la ciudad de Cali, al exigir obligaciones no previstas en la Resolución No. 1220 de 2010, reglamentaria del CRUE, como para el caso que nos ocupa un **Código del Servicio o Código Único de Traslado**, para validar los servicios prestados. Sic.

De lo anterior se tiene que con la expedición del Decreto No. 4112.010.20.0074 del 23 de febrero de 2018, el Municipio de Santiago de Cali, más allá de establecer requisitos adicionales, lo que hace es implementar el Sistema de Emergencias Médicas –SEM- de acuerdo a lo ordenado en el artículo 4º de la Resolución No. 000926 del 30 de marzo de 2017, expedido por el Ministerio de Salud y Protección Social, al punto que transforma el Centro Inteligente de Transferencias y Ambulancias previsto en el numeral 3.4 del artículo 3 Decreto 0609 de 2016, en el Centro Regulador de Urgencias y Emergencias del Municipio CRUE, el cual debe cumplir con las funciones previstas en el artículo 5º de la Resolución 1220 de 2010 (Artículo Vigésimo del acto demandado, fl. 80), razón por la cual no advierte el Despacho que del contenido del acto demandado se advierta la creación de requisitos adicionales para el pago de los servicios, pues la asignación de un **código del servicio** es una exigencia prevista desde la expedición del Decreto 0609 de 2016, artículo 3 numeral 3.4 y artículo 24 numeral 24.3.

Lo anterior se ratifica con lo dispuesto en el artículo 14 parágrafo 2 de la Resolución No. 000926 del 30 de marzo de 2017 (fl. 68), que dispone: "El CRUE asignará un **código de registro al servicio** de atención prehospitalaria o de transporte asistencial designado para realizar la atención. El registro además de un número consecutivo, deberá incluir la identificación del paciente, la hora de recepción y despacho, la identificación del vehículo despachado, la hora de llegada a la escena,

⁴ Artículo 229 del CPACA.

⁵ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta, Consejero Ponente: GUILLERMO VARGAS AYALA, 26 de agosto de 2016, Radicación: 11001-03-24-000-2016-00191-00.

el lugar donde se solicitó trasladar el paciente y la hora de recepción por parte de la institución hospitalaria. Para tal efecto el prestador deberá proporcionar la información en forma inmediata al terminar el servicio" (subrayado del Despacho).

Así mismo, en lo que respecta al Código Único de Traslado previsto en el artículo Décimo Primero del Decreto No. 4112.010.20.0074 de 23 de febrero de 2018, considera esta sede judicial que de su contenido no se advierte que el mismo constituya un requisito necesario para el pago de los servicios de salud, pues dicha disposición no obliga a las Entidades Responsables del pago, cumplir con esa formalidad, máxime si al expediente no se allega prueba de renuencia por parte de las aseguradoras SEGUROS GENERALES SURAMERICANA –SURA y QBE SEGUROS S.A.

Conforme lo indicado en líneas precedente, considera esta sede judicial que del análisis del acto demandado y los documentos allegados hasta esta etapa del proceso, no podría concluirse si el acto acusado vulnera o no las normas invocadas, y mucho menos se advierte siquiera sumariamente que de no otorgarse la medida cautelar se pueda ocasionar un perjuicio irremediable a la demandante, razón por la cual será en la sentencia donde se realice el respectivo estudio de fondo.

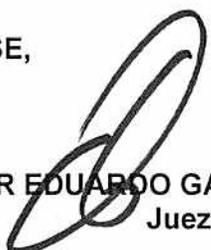
Por lo tanto, se negará la medida cautelar solicitada al no acreditarse el cumplimiento de los requisitos establecidos en el artículo 231 del C.P.A.C.A. para hacer procedente el decreto de la misma.

En consecuencia, el Juzgado Catorce Administrativo Oral del Circuito de Cali, Valle,

RESUELVE:

UNICO: NEGAR la medida cautelar de suspensión provisional de los efectos del acto administrativo demandado, por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

NOTIFÍQUESE y CÚMPLASE,


OSCAR EDUARDO GARCÍA GALLEGO
Juez

JUZGADO 14 ADMINISTRATIVO ORAL DEL CIRCUITO DE CALI

NOTIFICACION POR ESTADO ELECTRÓNICO

El auto anterior se notificó por Estado No. 09, el cual se insertó en los medios informáticos de la Rama Judicial el día de hoy 14 de marzo de 2019, siendo las 8:00 A.M.

Se certifica de igual manera que se envió mensaje de datos a quienes suministraron su dirección electrónica.

El Secretario, Jhon Fredy Charry Montoya

PROYECTÓ: YAP

	<p align="center"><u>RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO</u></p> <p align="center">JUZGADO CATORCE ADMINISTRATIVO ORAL DEL CIRCUITO DE CALI</p>	<p align="center">FORMATO AUTO INTERLOCUTORIO</p>
<p>Código: JAC-FT-29</p>	<p align="center">Versión: 1</p>	<p align="right">Fecha de Revisión: 28/08/2018</p>

AUTO INTERLOCUTORIO No. 145

FECHA: trece (13) de marzo de dos mil diecinueve (2019)

MEDIO DE CONTROL: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO
DEMANDANTE: HERROTA Y ASOCIADOS S.A.S.
DEMANDADO: MUNICIPIO DE SANTIAGO DE CALI
RADICACION: 2018-00181

OBJETO DE LA DECISIÓN

Se procede a resolver sobre la petición de suspensión provisional de los efectos del Decreto No. 4112.010.20.0074 de fecha 23 de febrero de 2018, *“Por la cual se organiza el desarrollo y operación del sistema de Emergencias Médicas –SEM- y se establecen las condiciones y requisitos para la organización, operación y funcionamiento del Centro Regulador de Urgencias, Emergencias y Desastres – CRUE- en el Municipio de Santiago de Cali y se dictan otras disposiciones”*

FUNDAMENTO DE LA PETICIÓN

Expresa la parte actora que es una sociedad cuyo objeto principal es la prestación de servicios de ambulancias y primeros auxilios, la cual venía prestando sus servicios dentro de la ciudad de Santiago de Cali, siguiendo los lineamientos de la Resolución 1220 de 2010 *“Por la cual se establecen las condiciones y requisitos para la organización, operación y funcionamiento de los Centros Reguladores de urgencias, Emergencias y Desastres, CRUE”* y por ende, cobrando ante las diferentes aseguradoras los servicios sin dificultad alguna, en su misión de salvar vidas y dar apoyo a la sociedad en situaciones de urgencia y emergencia.

Refiere que la reglamentación que deben tener los CENTROS REGULADORES DE URGENCIAS Y DESASTRES –CRUE, de cada entidad territorial está consignada en la Resolución No. 1220 de 2010, *“Por la cual se establecen las condiciones y requisitos para la organización, operación y funcionamiento de los Centros Reguladores de urgencias, Emergencias y Desastres”*.

Indica que el Ministerio de Salud y Protección Social es el órgano competente para establecer las condiciones y requisitos para la organización, operación y funcionamiento de los Centros Reguladores de Urgencias, Emergencias y Desastres, en concordancia con lo señalado en el Decreto 780 de 2016, razón por la cual, asevera que ninguna entidad territorial podrá abrogarse la competencia de establecer las condiciones y requisitos para la organización, operación y funcionamiento de los CRUE.

Dice que el Municipio de Santiago de Cali, expidió el Decreto 4112.010.20.0074 del 23 de febrero de 2018, *“Por el cual se organiza el desarrollo y operación del Sistema de Emergencias Médicas- SEM y se establecen las condiciones y requisitos para la organización, operación y funcionamiento del Centro Regulador de urgencias, Emergencias y Desastres- CRUE en el Municipio de Santiago de Santiago de Cali y se dictan otras disposiciones”* sin embargo, asevera

que el citado acto fue proferido con desviación de poder, falsa motivación y falta de competencia, en cuanto incluye aspectos no reglamentados por la Resolución No. 1220 de 2010 y el Ministerio de Salud y la Protección Social.

Asegura que el Municipio de Santiago de Cali, para dar apariencia de legalidad al Decreto 4112.010.20.0074 de 2018, entrelaza el Sistema de Emergencias Médicas –SEM y el Centro Regulador de Urgencias, Emergencias y Desastres –CRUE como si se tratara de un mismo concepto, lo cual es totalmente equivocado ya que el primero es un modelo integrado que comprende entre otros los mecanismos para notificar las emergencias médicas, la prestación de servicios pre-hospitalarios y de urgencias, las formas de transporte básico y medicalizado, la atención hospitalaria, el trabajo de los centros reguladores de urgencias y emergencias, los programas educacionales y procesos de vigilancia, y el segundo constituye una unidad de carácter operativo no asistencial de las entidades territoriales.

Así mismo, manifiesta que el artículo DÉCIMO SÉPTIMO del acto demandado -Decreto No. 4112.010.20.0074 del 23 de febrero de 2018, dispone:

“Artículo Decimoséptimo: Implementación del Centro Regulador de Urgencias, Emergencias y Desastres –CRUE. Impleméntese en el Municipio de Santiago de Cali el centro Regulador de Urgencias, Emergencias y Desastres, CRUE, con la definición del artículo 2 de la Resolución 1220 de 2010 como unidad de carácter operativo no asistencial, responsable de coordinar y regular en el territorio de su jurisdicción, el acceso a los servicios de urgencias y la atención en salud de la población afectada en situaciones de emergencia o desastre”

Parágrafo: A partir de la vigencia del presente Decreto el Centro Inteligente de Referencias y Ambulancias del que hace mención el numeral 3.4 del Artículo 3 del Decreto municipal 0609 de noviembre 18 de 2016 pasa a ser el Centro Regulador de Urgencias y Emergencias del Municipio, CRUE.”

No obstante, aduce que si se revisa el artículo 3º numeral 3.4 del Decreto Municipal 0609 de noviembre 18 de 2016, “Por el cual se regula la atención pre-hospitalaria para personar que requieren atención en salud en vía y/o espacio público en el municipio de Santiago de Cali y se dictan otras disposiciones” sostiene lo siguiente:

*“3.4 Centro Inteligente de Referencias y Ambulancias: Sistema Tecnológico de comunicaciones que recepciona llamadas del CAD, o de las autoridades de Tránsitos o de Gobierno, o de las empresas prestadoras de servicio de transporte especial de pacientes, brinda la atención prehospitalaria a personas que sufran un accidente de transporte terrestre en la vía o espacios públicos, da soporte y radio-asistencia mientras se realiza la atención en el sitio, realiza la atención en el sitio, realiza el despacho de la ambulancia de forma oportuna, sistemática y organizada, **asigna el código del servicio**, ejerce control sobre las emergencias médicas”*

Por lo anterior, considera que para el Municipio de Santiago de Cali, el Centro Regulador de Urgencias y Emergencias del Municipio- CRUE, constituye un sistema tecnológico de comunicaciones que recepciona llamadas del CAD, o de las autoridades de Tránsito o de Gobierno, o de las empresas prestadoras de servicio de transporte especial de pacientes, brinda atención pre-hospitalaria a personas que sufran un accidente de transporte terrestre en la vía o espacios públicos, da soporte y radio- asistencia mientras se realiza la atención en el sitio, realiza la atención en el sitio, realiza el despacho de la ambulancia de forma oportuna, sistemática y organizada, asigna el código del servicio, ejerce control sobre las emergencias médicas, lo que según su criterio constituye un grave perjuicio para las empresas propietarias de ambulancias que prestan sus servicios en la ciudad de Cali, al exigir obligaciones que no están consignadas en la Resolución 1220 de 2010, reglamentaria

del CRUE, como para el caso que nos ocupa un **CÓDIGO DEL SERVICIO O CÓDIGO ÚNICO DE TRASLADO**, para validar los servicios prestados.

Expresa que las exigencias contenidas en el decreto No. 4112.010.20.0074 del 23 de febrero de 2018, están causando de manera directa perjuicios a los propietarios de ambulancias que prestan sus servicios en la ciudad de Cali, por cuanto implementó, entre otras, nuevas obligaciones no previstas en la Resolución 1220 de 2010 ni en ningún otro acto expedido por el Ministerio de Salud y la Protección Social, entre las cuales resalta las siguientes:

- El CRUE debe direccionar a los pacientes atendidos por el SEM.
- El CRUE debe asignar un número de registro al servicio de atención pre-hospitalaria o de transporte asistencial designado para realizar la atención.
- El CRUE debe asignar un **CÓDIGO ÚNICO DE TRASLADO** este código único de traslado (CUT) como soporte válido que de garantía de la atención segura del paciente dentro del sistema de emergencias médicas del Municipio y bajo condiciones reguladas.

Finalmente, manifiesta que a la presentación de la solicitud de conciliación extrajudicial, la referida entidad ha dejado de percibir la suma de CIENTO ONCE MILLONES TRECIENTOS TREINTA Y CINCO MIL OCHOCIENTOS NOVENTA PESOS (\$ 111.335.890) como contraprestación de los servicios prestados, pago que se encuentra cargo de las aseguradoras SEGUROS GENERALES SURAMERICANA –SURA y QBE SEGUROS S.A., quienes se niegan a cancelar lo debido con fundamento en la “ausencia del Código Único de Traslado, para validar tales servicios.

En ese orden de ideas, considera que el acto administrativo demandado está causando un perjuicio irremediable de manera directa a los propietarios de ambulancias que prestan sus servicios en la ciudad de Cali, dado que implementó nuevas obligaciones no previstas en la reglamentación del Ministerio de Salud y la Protección Social, al crear un **código único de traslado** no consagrado en ninguna Ley de la Republica, la administración municipal excede sus facultades legales, con lo cual se viola flagrantemente las disposiciones previstas en los artículos 29, 84, 114, 121 y 122 de la Constitución Nacional.

CONTESTACIÓN DEL DEMANDADO

La entidad demandada durante el término del traslado da respuesta al libelo manifestando su oposición a la suspensión provisional del acto demandado, por considerar que no se configura un perjuicio irremediable, ni vulneración de derechos, máxime cuando no presenta prueba ni siquiera sumaria de una vulneración de derechos particular o general.

Indica que para entender las razones de porque es necesario mantener la vigencia del acto acusado se debe tener en cuenta la Constitución Política, la Ley 715 de 2001, Ley 1751 de 2007, Resolución 1220 de 2010, Ley 1438 de 2011, Decreto 0609 de 2016, y el Decreto 780 de 2016.

Refiere que el Ministerio de Salud y Protección Social, expidió la Resolución No. 000926 del 30 de marzo de 2017, normatividad que reglamenta el desarrollo y operación del Sistema de Emergencias Médicas, mientras que la Resolución No. 1220 de 2010, establece las condiciones y requisitos para la organización, operación y funcionamiento de los Centros Reguladores de Urgencias, Emergencias y Desastres, CRUE.

Manifiesta que la Resolución No. 000926 del 2017, es un modelo General Integrado con el propósito de responder de manera oportuna a las víctimas de enfermedad, accidentes de tránsito, traumatismos, o paros cardiacos respiratorios, y el CRUE es el organismo que ejerce la operación y organización no asistencial del sistema de emergencias médicas en cabeza de la entidad territorial, es decir que el

CRUE es un componente estructural del SEM, dando mayor fuerza vinculante a la Resolución No. 000926 del 30 de marzo de 2017.

Asevera que la parte actora desconoce la normatividad prevista para organizar, implementar y operar de manera eficiente el CRUE, dado que la argumentación planteada carece de fundamento legal, por cuanto el demandante desconoce el contenido del artículo 14 parágrafo 2º de la Resolución No. 000926 del 30 de marzo de 2017, normatividad que consagra un Código Único de Traslado, el cual debe ser asignado al momento de la emergencia por parte de la entidad territorial.

Argumenta que es necesario mantener la vigencia del Decreto No. 4112.010.20.0074, ya que con ello se busca controlar, proteger y garantizar la atención de las personas conforme a los lineamientos constitucionales, legales y del Ministerio de Salud, ya que la Secretaría de Salud Pública como ente rector del Sistema de Salud en el municipio, históricamente desde su ejercicio misional viene velando por la defensa y protección de los derechos e intereses colectivos en aspectos relacionados con la salud y la atención oportuna.

Dice que es erróneo afirmar que con la entrada en vigencia del Decreto No. 4112.010.20.0074, la administración municipal crea una obligación a los prestadores de servicios de ambulancias, teniendo en cuenta que el objeto del acto acusado es compilar la Resolución No. 1220 del 08 de abril de 2010 y la Resolución No. 00926 del 30 de marzo de 2017, lo que permitió organizar el Sistema de Emergencias Médicas- SEM- y establecer las condiciones y requisitos para la organización, operación y funcionamiento del Centro Regulador de Urgencias, Emergencias y Desastres –CRUE- en el municipio de Santiago de Cali.

Considera que no se puede endilgar una carga a la administración municipal, al decir que a causa de la expedición del acto acusado no se realiza el pago de los servicios prestados, dado que de su contenido no se evidencia que el pago esté supeditado a la expedición del Código Único de Traslado CUT, y mucho menos se conmina a las entidades encargadas de realizar los pagos por servicios de ambulancias, a exigir un código para el pago de la contraprestación, toda vez que para que el demandante haga efectivo el cobro de glosas debe cumplir con lo establecido en el artículo 57 de la Ley 1438 de 2011.

En ese sentido, considera que el CÓDIGO ÚNICO DE TRASLADO, valida que el servicio fue prestado, siendo una herramienta optativa que garantiza la atención y el traslado seguro del paciente, mas no constituye una carga que debe presentar el operador, exigencia que está siendo impuesta por las aseguradoras u otras entidades encargadas de efectuar el pago, las cuales son ajenas al Municipio de Santiago de Cali, y son estas las llamadas a responder por las trabas administrativas que presuntamente se estén generando.

Por lo anterior, considera que el Municipio de Santiago de Cali ni la Secretaría de Salud Pública de Cali, son los llamados a responder por las pretensiones invocadas en la acción, dado que la Secretaría de salud Pública Municipal, como autoridad sanitaria articula esfuerzos para garantizar la salud de la población mediante la rectoría, el direccionamiento de las políticas de salud, el control, la coordinación y vigilancia del sector salud y del sistema de seguridad social en salud en el marco de humanización de buenas prácticas, garantía de los derechos y armonización de las relaciones entre los actores del sistema en una perspectiva de ciudad región, como efectivamente lo ha hecho, y su competencia está dada por la Ley 715 de 2001 y la Ley 10 de 1990, mediante la cual el ente territorial Municipal, tiene la competencia en el Nivel I de atención en lo que se refiere a la promoción y prevención en salud.

CONSIDERACIONES DEL DESPACHO

El artículo 231 del C.P.A.C.A., en cuanto a los requisitos para decretar las medidas cautelares, establece:

*Artículo 231.- Requisitos para decretar las medidas cautelares. Cuando se pretenda la nulidad de un acto administrativo, la suspensión provisional de sus efectos procederá por violación de las disposiciones invocadas en la demanda o en la solicitud que se realice en escrito separado, cuando tal violación surja del análisis del acto demandado y su confrontación con las normas superiores invocadas como violadas o del estudio de las pruebas allegadas con la solicitud. Cuando adicionalmente se pretenda el restablecimiento del derecho y la indemnización de perjuicios deberá probarse al menos sumariamente la existencia de los mismos.
(...)*

Por otro lado, el Honorable Consejo de Estado, mediante providencia de fecha veintiséis (26) de agosto de dos mil dieciséis (2016), manifestó:

“3.2. Requisitos para decretar la suspensión provisional de los efectos de los actos administrativos.-

La medida cautelar de suspensión provisional de los efectos de los actos administrativos que era la única medida cautelar en el CCA, continuó en el CPACA. En efecto:

3.2.1.- *Conforme con lo dispuesto en el artículo 238 de la Constitución Política, la jurisdicción de lo contencioso administrativo podrá suspender provisionalmente los efectos de los actos administrativos que sean susceptibles de impugnación por vía judicial por los motivos y con los requisitos que establezca la ley.*

3.2.2.- *El anterior Código Contencioso Administrativo (Decreto 01 de 1984), establecía que esta medida estaba sujeta a que la contradicción con las disposiciones invocadas como fundamento de la solicitud de suspensión fuera manifiesta y apreciada por confrontación directa con el acto demandado. Así, no permitía que el Juez pudiera realizar un estudio del caso, pues la trasgresión debía ser ostensible, y como tal, no podía implicar esfuerzo analítico alguno.*

3.2.3.- *Ahora bien, el Código ha establecido que la medida de **suspensión** de actuaciones administrativas solo se deberá acoger cuando se considere que no existe otra posibilidad de conjurar o superar la situación que dé lugar a su adopción y, en todo caso, en cuanto ello fuere posible el Juez o Magistrado Ponente indicará las condiciones o señalará las pautas que deba observar la parte demandada para que pueda reanudar el procedimiento o actuación sobre la cual recaiga la medida.*

3.2.4.- *El CPACA¹ define un conjunto de requisitos para la procedencia de la medida de suspensión provisional –tanto en acciones de nulidad simple como de nulidad y restablecimiento del derecho- y define de forma general los requerimientos que debe hacer el Juez en los demás eventos. (...)*

Como la jurisprudencia ha resaltado, se trata de “una reforma sustancial, si se tiene en cuenta que (...) habilita al Juez a realizar un estudio no simplemente superficial de la solicitud de la medida sino que incluye la apreciación de las pruebas aportadas al efecto”². Esto, por cuanto en el marco de la nueva normatividad establecida en el CPACA, para la suspensión provisional se prescindió de la “manifiesta infracción” hasta allí vigente, lo cual se ha interpretado en el sentido que “la nueva normativa presenta una variación significativa en la regulación de esta figura, por cuanto la norma obliga al Juez administrativo a realizar el análisis entre el acto y las normas invocadas como transgredidas y a estudiar las pruebas allegadas con la solicitud”³.

¹ Inciso primero del Artículo 231 del CPACA.

² Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, auto del 31 de julio de 2013, Rad. No. 110010324000 2013 00018 00. C.P.: Guillermo Vargas Ayala.

³ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, auto del 3 de diciembre de 2012, Rad.

En este sentido se observa que, para que se decrete la suspensión provisional de los efectos de un acto administrativo resulta necesario que del análisis realizado por el Juez, se concluya que existe violación a las normas invocadas en la demanda o en el escrito contentivo de la solicitud.

Lógicamente esta regulación especial de la suspensión provisional no puede significar que en los juicios de nulidad y nulidad y restablecimiento del derecho únicamente resulte procedente esta medida cautelar. Dado el principio general sentado por el Código⁴ respecto de la posibilidad de decretar las medidas que mejor se ajusten a las particularidades del caso cuando quiera que se cumplan los requisitos previstos para ello se impone entender que la suspensión provisional de un acto administrativo puede verse acompañada de otras medidas previas.

(...)

4.4.- Ahora bien, visto el contenido de la solicitud de suspensión provisional formulada, encuentra el Despacho que en el caso objeto de estudio no es procedente el decreto de medidas cautelares, en el entendido de que el actor no cumplió con la carga de probar siquiera sumariamente la causación de un perjuicio, al tenor de lo dispuesto en el artículo 231 del CPACA.⁵

De lo anterior se colige que en la ley 1437 de 2011 (C.P.A.C.A.), a diferencia del Código Contencioso Administrativo, si bien el juez puede hacer un análisis al confrontar el acto del cual se solicita la medida cautelar con la norma o normas invocadas como violadas, para determinar la procedencia o no de la medida debiendo ser cauteloso para no incurrir en prejuicio.

En el caso concreto, tenemos que la parte actora solicita la suspensión provisional del Decreto No. 4112.010.20.0074 del 23 de febrero de 2018, "Por el cual se organiza el Desarrollo y Operación del Sistema de Emergencias Médicas SEM y se establecen las condiciones y requisitos para la organización, operación y funcionamiento del Centro Regulador de Urgencias, Emergencias y Desastres- CRUE en el Municipio de Santiago de Cali y se dictan otras Disposiciones" al considerar que con la expedición del citado acto, el ente territorial le está causando un grave perjuicio a las empresas propietarias de ambulancias que prestan sus servicios en la ciudad de Cali, al exigir obligaciones no previstas en la Resolución No. 1220 de 2010, reglamentaria del CRUE, como para el caso que nos ocupa un **Código del Servicio o Código Único de Traslado**, para validar los servicios prestados. Sic.

De lo anterior se tiene que con la expedición del Decreto No. 4112.010.20.0074 del 23 de febrero de 2018, el Municipio de Santiago de Cali, más allá de establecer requisitos adicionales, lo que hace es implementar el Sistema de Emergencias Médicas –SEM- de acuerdo a lo ordenado en el artículo 4º de la Resolución No. 000926 del 30 de marzo de 2017, expedido por el Ministerio de Salud y Protección Social, al punto que transforma el Centro Inteligente de Transferencias y Ambulancias previsto en el numeral 3.4 del artículo 3 Decreto 0609 de 2016, en el Centro Regulador de Urgencias y Emergencias del Municipio CRUE, el cual debe cumplir con las funciones previstas en el artículo 5º de la Resolución 1220 de 2010 (Artículo Vigésimo del acto demandado, fl. 80 cuaderno 1A), razón por la cual no advierte el Despacho que del contenido del acto demandado se advierta la creación de requisitos adicionales para el pago de los servicios, pues la asignación de un **código del servicio** es una exigencia prevista desde la expedición del Decreto 0609 de 2016, artículo 3 numeral 3.4 y artículo 24 numeral 24.3.

Lo anterior se ratifica con lo dispuesto en el artículo 14 parágrafo 2 de la Resolución No. 000926 del 30 de marzo de 2017 (fl. 68 cuaderno 1A), que dispone:

No. 11001-03-24-000-2012-00290-00. C.P.: Guillermo Vargas Ayala.

⁴ Artículo 229 del CPACA.

⁵ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta, Consejero Ponente: GUILLERMO VARGAS AYALA, 26 de agosto de 2016, Radicación: 11001-03-24-000-2016-00191-00.

*"El CRUE asignará un **código de registro al servicio** de atención prehospitalaria o de transporte asistencial designado para realizar la atención. El registro además de un número consecutivo, deberá incluir la identificación del paciente, la hora de recepción y despacho, la identificación del vehículo despachado, la hora de llegada a la escena, el lugar donde se solicitó trasladar el paciente y la hora de recepción por parte de la institución hospitalaria. Para tal efecto el prestador deberá proporcionar la información en forma inmediata al terminar el servicio"* (subrayado del Despacho).

Así mismo, en lo que respecta al Código Único de Traslado previsto en el artículo Décimo Primero del Decreto No. 4112.010.20.0074 de 23 de febrero de 2018, considera esta sede judicial que de su contenido no se advierte que el mismo constituya un requisito necesario para al pago de los servicios de salud, pues dicha disposición no obliga a las Entidades Responsables del pago, cumplir con esa formalidad, máxime si al expediente no se allega prueba de renuencia por parte de las aseguradoras SEGUROS GENERALES SURAMERICANA –SURA y QBE SEGUROS S.A.

Conforme lo indicado en líneas precedente, considera esta sede judicial que del análisis del acto demandado y los documentos allegados hasta esta etapa del proceso, no podría concluirse si el acto acusado vulnera o no las normas invocadas, y mucho menos se advierte siquiera sumariamente que de no otorgarse la medida cautelar se pueda ocasionar un perjuicio irremediable a la demandante, razón por la cual será en la sentencia donde se realice el respectivo estudio de fondo.

Por lo tanto, se negará la medida cautelar solicitada al no acreditarse el cumplimiento de los requisitos establecidos en el artículo 231 del C.P.A.C.A. para hacer procedente el decreto de la misma.

En consecuencia, el Juzgado Catorce Administrativo Oral del Circuito de Cali, Valle,

RESUELVE:

UNICO: NEGAR la medida cautelar de suspensión provisional de los efectos del acto administrativo demandado, por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

NOTIFÍQUESE y CÚMPLASE,


OSCAR EDUARDO GARCÍA GALLEGO
Juez

JUZGADO 14 ADMINISTRATIVO ORAL DEL CIRCUITO DE CALI

NOTIFICACION POR ESTADO ELECTRÓNICO

El auto anterior se notificó por Estado No. 09, el cual se insertó en los medios informáticos de la Rama Judicial el día de hoy 14 de marzo de 2019, siendo las 8:00 A.M.

Se certifica de igual manera que se envió mensaje de datos a quienes suministraron su dirección electrónica.

El Secretario, Jhon Fredy Charry Montoya

PROYECTÓ: YAP