

**REPÚBLICA DE COLOMBIA**  
**RAMA JUDICIAL**



**JUZGADO SÉPTIMO ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO**  
**DE MANIZALES**

Manizales, ocho (08) de septiembre dos mil veintidós (2022)

|                          |                                       |
|--------------------------|---------------------------------------|
| <b>Interlocutorio:</b>   | 961-2022                              |
| <b>Radicación:</b>       | 17001-33-39-007- <b>2017-00276-00</b> |
| <b>Medio de Control:</b> | Repetición                            |
| <b>Demandante:</b>       | Municipio de Belalcázar               |
| <b>Demandados:</b>       | Rogelio de Jesús Pineda Jaramillo     |

Luego del pronunciamiento realizado por nuestro superior funcional en providencia del 07 de julio de 2020, el Juzgado procede a continuar con el desarrollo de la Audiencia Inicial. La diligencia se llevará a cabo el próximo **jueves (13) de abril de dos mil veintitrés (2023) a las dos de la mañana (9:00 a.m).**

Cabe anotar que, a la misma DEBERÁN COMPARECER OBLIGATORIAMENTE los apoderados de las partes, so pena de incurrir en las sanciones previstas en el numeral 4 íbidem, empero, su inasistencia no impedirá el desarrollo de la diligencia.

La audiencia se realizará en modalidad NO PRESENCIAL, a través de comunicación simultánea o sucesiva, utilizando como herramienta tecnológica Lifesize, para los cual deberán informar con anticipación al correo electrónico del juzgado los números de teléfonos en los cuales pueden ser ubicados los abogados de las partes para efectos de coordinar la realización de la diligencia.

Se ADVIERTE que toda comunicación dirigida al Despacho debe presentarse estrictamente de manera digital, en formato PDF, a través del correo electrónico [admin07ma@cendoj.ramajudicial.gov.co](mailto:admin07ma@cendoj.ramajudicial.gov.co), dentro de los horarios establecidos de atención al usuario (lunes a viernes de 07:30 am a 12:00 m y de 01:30 pm a 05:00 pm).

Así mismo, se INSTA a las partes y sus apoderados a presentar los memoriales de sustitución de poder y/o cualquier documento relacionado con la audiencia programada a más tardar durante el día hábil anterior a la diligencia, con el fin de incorporarlos al expediente oportunamente.

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**



**JACKELINE GARCÍA GÓMEZ**  
**JUEZA**

*Plcr/ P.U*

**JUZGADO SÉPTIMO ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO**  
**MANIZALES – CALDAS**  
**NOTIFICACIÓN POR ESTADO**

La providencia anterior se notifica en el Estado del 09 de septiembre de 2022

**MARCELA PATRICIA LEÓN HERRERA**  
**Secretaria**

REPÚBLICA DE COLOMBIA



RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO  
JUZGADO SÉPTIMO ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO DE MANIZALES

Manizales, ocho (08) de septiembre de dos mil veintidós (2022).

|                                 |                                                                                                                                            |
|---------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>Sentencia:</b>               | 167-2022                                                                                                                                   |
| <b>Radicación:</b>              | 17-001-33-39-007-2022-00268-00                                                                                                             |
| <b>Acción/medio de control:</b> | Cumplimiento de normas con fuerza material de Ley o actos administrativos                                                                  |
| <b>Demandante</b>               | Olga Piedad Cárdenas Patiño                                                                                                                |
| <b>Demandado:</b>               | Nueva E.P.S; Salud Total E.P.S; Sanitas E.P.S; Famisanar E.P.S; Asmetsalud E.P.S; Dirección de Sanidad -Policía Nacional y Cosmitet E.P.S. |

Procede el despacho a decidir sobre las pretensiones formuladas en el proceso de la referencia.

**Antecedentes:**

**1. La demanda:**

La señora **Olga Piedad Cárdenas Patiño** mediante escrito presentado el día 09 de agosto de 2022, en ejercicio del medio de control consagrado en el artículo 146 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, demandó a la **Nueva E.P.S; Salud Total E.P.S; Sanitas E.P.S; Famisanar E.P.S; Asmetsalud E.P.S; Dirección de Sanidad -Policía Nacional y Cosmitet E.P.S;** con el escrito solicita el cumplimiento de lo dispuesto en el Decreto 780 de 2016 artículo 2.5.3.10.8 y la Resolución No 2292 de 2021, en su artículo 44.

Funda la pretensión de cumplimiento de las normas anteriores en los hechos y argumentos que seguidamente se refieren:

Describe en que consiste la dispensación de medicamentos y la atención farmacéutica. Estos procedimientos forman parte de la atención médica.

La accionante describe que en los últimos meses se han observado dificultades en cuanto a la entrega de medicamentos para los pacientes: largas esperas, largas filas a la intemperie y entregas incompletas, entre otras.

Conforme a lo anterior, las Entidades Prestadoras de Salud demandadas no están cumpliendo con la normatividad aplicable.

## 2. Trámite procesal

La demanda se presentó el día 09 de agosto de 2022, siendo admitida mediante auto de la misma fecha<sup>1</sup>.

Luego de notificada y de la intervención de las accionadas, con Auto del 25 de agosto de 2022<sup>2</sup> se abrió el proceso a pruebas. Mediante Auto del 25 de agosto de 2022<sup>3</sup>, se dejó sin efectos parcialmente la anterior decisión, se tuvo por contestada la demanda por parte de Famisanar E.P.S y se adicionó el decreto de pruebas.

Con Auto del 31 de agosto de 2022, se tuvo por no contestada la demanda por parte de **Asmetsalud E.P.S.** y con providencia del 05 de septiembre de 2022, se dejó sin efectos la anterior decisión y se adicionó el decreto de pruebas.

## 3. Contestación de la demanda.

**Nueva E.P.S.**<sup>4</sup> Frente a los hechos de la demanda, explica que no se encuentra incumpliendo las normas referidas ya que la entidad garantiza la entrega de los medicamentos por medio de su operador farmacéutico.

Se opone a las pretensiones de la demanda porque **Nueva E.P.S.** cumple con sus obligaciones de manera eficiente y oportuna y describe la infraestructura dispuesta para la dispensación de medicamentos. En su defensa propone las siguientes excepciones:

i) No existe vulneración de normas. Argumenta que en la demanda no se sustenta la vulneración de las normas citadas y no se verifica una conducta activa y omisiva que genere el presunto incumplimiento.

ii) Inexistencia de nexo causal. La accionante no demuestra la injerencia directa o indirecta en los hechos descritos en la demanda; de ahí concluye que no existe un nexo causal en relación con la **Nueva E.P.S.**

---

<sup>1</sup> Archivo 03

<sup>2</sup> Archivo 19

<sup>3</sup> Archivo 33

<sup>4</sup> Archivo 08

iii) Genérica.

**E.P.S. Sanitas**<sup>5</sup>. Afirma que la prestación del servicio farmacéutico no es sinónimo de la dispensación de medicamentos. Sostiene que las conductas omisivas descritas en la demanda, se atribuye indistintamente a las 8 personas jurídicas accionadas; no describe las condiciones de modo tiempo y lugar de la supuesta infracción ni el marco jurídico infringido.

Frente a la reclamación previa al medio de control, afirma que esta no fue radicada en el buzón de notificaciones de la E.P.S Sanitas; por ello, no puede darse por agotado el requisito de procedibilidad.

Se opone a las pretensiones de la demanda y propone las siguientes excepciones:

i) Improcedencia de la acción de cumplimiento por no haberse agotado los mecanismos judiciales al alcance del promotor y por no evidenciarse un perjuicio irremediable. Cita el artículo 9 de la Ley 393 de 1997 para afirmar que las pretensiones de la demanda son improcedentes porque no se aportó prueba, al menos sumaria, del incumplimiento. Afirma que la demandante no hizo uso de otros mecanismos jurídicos a su alcance como la acción de tutela.

ii) Improcedencia de la acción de cumplimiento por no haberse cumplido con todos los requisitos de Ley- Inexistencia de renuencia. La petición con al cual se pretende agotar el requisito de procedibilidad fue remitida a un correo no autorizado para recibir notificaciones,

iii) Falta de legitimación en la causa por pasiva: los hechos de la demanda no señalan un incumplimiento puntual de **E.P.S. Sanitas S.A.S.** La demandante no desarrolla ninguna argumentación precisa en contra de **E.P.S. Sanitas**, así como tampoco aporta prueba alguna en ese sentido. La demanda se formula de forma genérica, indeterminada y temeraria.

**Salud Total E.P.S.**<sup>6</sup> De su pronunciamiento frente a los hechos de la demanda se destaca que la petición para constituir en renuencia fue atendida por parte de la Dirección Nación de Servicios Legales a usuarios.

Se opone a las pretensiones de la demanda y fundamenta su defensa argumentando que este medio de control esta diseñado para reclamar el cumplimiento de normas que contenga mandatos perentorios, claros y directos a

---

<sup>5</sup> Archivo 09

<sup>6</sup> Archivo 10.

cargo de una determinada autoridad. Este mecanismo constitucional es subsidiario y por tanto es improcedente cuando se tienen otros instrumentos jurídicos al alcance. Propone las siguientes excepciones:

i) Acción de cumplimiento no será procedente cuando existan otros medios de defensa judicial. Si la demandante alega la vulneración de derechos fundamentales lo procedente es la acción de tutela. El mandato dispuesto en la Resolución 5858 de 2016, se está cumpliendo a cabalidad.

ii) Cumplimiento de la normatividad vigente del Decreto 2200 de 2005 por parte de **Salud Total E.P.S.-S S.A.** La Dirección Nacional de Gestión Farmacéutica de la entidad demandada, ha implementado una estrategia para realizar un seguimiento a los indicadores de servicio y calidad de acuerdo con los requisitos legales.

iii) Falta de legitimación en la causa por pasiva. **Salud Total E.P.S.-S** no ejerce funciones públicas en el marco del artículo 6 de la Ley 393 de 1997; por tanto, la acción presentada en su contra es improcedente.

**Dirección de Sanidad de la Policía Nacional**<sup>7</sup>. Frente a los hechos de la demanda explica que esa entidad no acostumbra represar la entrega de medicamentos y tiene varios puntos de entrega con el fin de efectivizar la dispensación. Describe las condiciones en que se realiza la entrega de los medicamentos en dos puntos de dispensación y en general argumenta que el servicio es eficiente y se ajusta a los parámetros legales.

Finalmente destaca que la entidad dio respuesta al requerimiento realizado por la demandante mediante oficio No GS-2022/UPRES-JEFAT-1.10 de fecha 15 de agosto de 2022.

**Famisanar E.P.S.**<sup>8</sup> De los hechos de la demanda precisa algunas definiciones normativas sobre el tema objeto de decisión; expone que en el primer semestre de 2022 se generaron 8 quejas en relación con la dispensación de medicamentos, lo que prueba que no existen barreras de acceso a los usuarios para este servicio. Con la demanda no fueron aportadas pruebas sobre los señalamientos realizados y no basta con realizar afirmaciones sin el soporte probatorio debido.

Se opone a las pretensiones de la demanda y propone las siguientes excepciones:

---

<sup>7</sup> Archivo 11

<sup>8</sup> Archivo 12

i) Improcedencia de la acción de cumplimiento por omisión de requisito de procedibilidad- renuencia. La demandada no ha recibido solicitudes previas relacionadas con el objeto de las pretensiones.

ii) Indebida notificación. La comunicación anexada por la accionante con el cual se pretende satisfacer el requisito de procedibilidad fue dirigida a una dirección de correo electrónico que no corresponde a la dirección oficial de notificaciones de la entidad. Por esta razón, este requisito debe entenderse por no agotado.

iii) Ausencia de material probatorio que soporte el incumplimiento demandado. Le único fundamento de las pretensiones es la percepción de la accionante, pero no existe prueba del incumplimiento alegado.

**Cosmitet Ltda.**<sup>9</sup> Advierte que presta sus servicios en virtud a la contratación efectuada por el Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio-Fiduprevisora S.A.

De los hechos de la demanda afirma que en ellos se realizan afirmaciones generales, pero no se advierte prueba alguna frente a la demandada. Explica las condiciones en que se realiza la dispensación de medicamentos y sostiene que a la petición previa a la demanda se le dio respuesta al correo informado por la accionante.

**E.P.S. Suramericana S.A.**<sup>10</sup> Sostiene que la demandante realiza aseveraciones sobre las condiciones de modo, tiempo y lugar de manera generalizada y abstracta situación que desconoce la accionada.

Frente a la petición previa sostiene que el escrito fue remitido por un medio que no está establecido dentro de los canales de comunicación dispuestos por la entidad. Por ello, el requisito de procedibilidad no puede darse por cumplido.

Manifiesta su oposición a las pretensiones y afirma que el presunto incumplimiento, en cuanto a la entrega y dispensación de medicamentos, no se ha materializado. Propone las siguientes excepciones:

i) Incumplimiento al requisito de subsidiariedad de la acción de cumplimiento – improcedencia cuando existen otros mecanismos idóneos- acción de tutela. Este medio de control es subsidiario y en este caso no se debe dar el trámite ni continuar con el mismo porque la demandante cuenta con otros instrumentos jurídicos para reclamar sus pretensiones.

---

<sup>9</sup> Archivo 13

<sup>10</sup> Archivo 16

ii) Improcedencia de la acción de cumplimiento por inexistencia de perjuicio grave e inminente para el accionante. Basado en el contenido del artículo 9 de la Ley 393 de 1997, afirma que en este caso la accionante no acredita la existencia de un perjuicio irremediable que justifique el no agotamiento del requisito de procedibilidad.

iii) Falta de legitimación material y jurídica en la causa por pasiva E.P.S. Suramericana S.A. La demandante no atribuye ninguna conducta omisiva en contra de la demandante de manera precisa; los hechos se limitan a manifestaciones de carácter subjetivo. Con base en el Decreto 780 de 2016, explica que la E.P.S se encarga de garantizar la prestación de los servicios de salud y las órdenes de entrega de medicamentos; pero las Instituciones Prestadoras de Servicios de Salud son las encargadas de la dispensación de medicamentos y en este caso ellas no fueron convocadas.

iv) Imputación imposible frente a E.P.S. Suramericana S.A. En la demanda no se identifican los hechos ni los titulares del derecho supuestamente incumplidos ni la E.P.S. responsable; esa indeterminación hace imposible una imputación.

v) Inexistencia de falla o error de conducta. Acude al contenido del artículo 177 de la Ley 100 de 1993, relacionado con las funciones de las Entidades Promotoras de Salud; frente a las Instituciones Prestadoras de Servicios de Salud existe una relación contractual y estas son autónomas frente a los usuarios; por ello, nos presenta una falla o error atribuible a la accionada.

vi) Prescripción, caducidad o compensación. Solicita declarar estas figuras procesales.

vii) Genérica.

**Asmetsalud E.P.S.**<sup>11</sup> Con base en los hechos afirma que **Asmetsalud E.P.S. S.A.S** ha realizado las gestiones necesarias para garantizar y proteger este derecho a los usuarios. Destaca que en la demanda no se precisan las situaciones ni las instituciones a las que se les atribuye el presunto incumplimiento. Los correos a los cuales se remitió el derecho de petición para agotar el requisito de procedibilidad no se encuentran autorizados para realizar notificaciones judiciales ni radicar peticiones.

**Asmetsalud E.P.S.** se encuentra habilitada dentro del sistema de seguridad social para la operación del aseguramiento en salud de sus afiliados según las normas

---

<sup>11</sup> Archivo 17



que rigen este campo; de estas se infiera que las **E.P.S.** se encarga de organizar y garantizar directa e indirectamente el Plan de Salud Obligatorio para los afiliados. Precisamente una de las normas cuyo cumplimiento reclama la demandante, el Decreto 780 de 2016 establece deberes y obligaciones para las instituciones prestadores de salud; por tanto, la accionada no tiene injerencia alguna en su cumplimiento.

El artículo 44 del Resolución No 2292 de 2021, no refiere directamente a la obligación de entregar medicamentos a cargo de las E.P.S. sino que por intermedio de las prestadora de salud se apoye el procedimiento. Destaca la ausencia de material probatorio de la demanda para acreditar los fundamentos fácticos relacionados por la demandante.

Propone las siguientes excepciones:

i) Improcedencia de la acción de cumplimiento por no haberse agotado el requisito de procedibilidad ante **Asmetsalud E.P.S. S.A.S.**, así como los mecanismos judiciales al alcance de la demandante. Los correos a los cuales se remitió el derecho de petición referido en la demanda no están autorizados para estos efectos; por tanto, debe declararse la improcedencia de la acción.

ii) Cumplimiento a los deberes y obligaciones que tiene a su cargo **Asmetsalud E.P.S. S.A.S.** como aseguradora en salud. En el sistema de seguridad social en salud existen varios actores con funciones diferentes; la obligación de la accionada es garantizar el acceso a la prestación de los servicios de salud contenidos en el plan de beneficios a través de la contratación que se realice con las I.P.S.

Para prestar sus servicios en Manizales, la entidad cuenta con algunos contratos para la dispensación de medicamentos. Aunado a lo anterior, las Instituciones Prestadoras de Salud están habilitadas para prestar los servicios según la autoridad departamental y la Superintendencia Nacional de Salud es la entidad competente para ejercer inspección, control y vigilancia de las actividades que estas instituciones desarrollan.

iii) Excepción innominada.

## Consideraciones

### 1. Cuestión previa

Mediante escrito fechado el 29 de agosto de 2022, la demandante allega algunas fotografías, así como la relación de situaciones particulares relacionadas con el asunto objeto de decisión.

Tales documentos no serán tenidos en cuenta como pruebas validas para este medio de control porque fueron aportados con posterioridad a la presentación de la demanda y no fueron solicitados en el escrito. Igualmente, con el Auto del 22 de agosto de 2022, el Juzgado incorporó las pruebas aportadas en su debido momento por la demandante, sin que se ordenaran la practica de otras pruebas a su favor.

Darle validez probatoria a la información aportada por la demandante por fuera de la etapa correspondiente, implica sorprender a la parte demandada y vulnerar su derecho al debido proceso.

## **2. Problema jurídico.**

Teniendo en cuenta la demanda y su contestación, el Despacho advierte que deben resolverse los siguientes planteamientos:

En primer lugar ¿El requisito de la renuencia dispuesto por la Ley 393 de 1997, fue agotado debidamente frente a todas las accionadas?

¿Es procedente el medio de control de cumplimiento de normas con fuerza material de ley o actos administrativos para solicitar el acatamiento de los artículos 2.5.3.10.8 del Decreto 780 de 2016 y 44 de la Resolución No 2292 de 2021?

En caso de que la respuesta al interrogante anterior sea positiva deberá determinarse si ¿las demandadas han incumplido los mandatos contenidos en los artículos 2.5.3.10.8 del Decreto 780 de 2016 y 44 de la Resolución No 2292 de 2021?

Para resolver el asunto se abordará el estudio de los siguientes subtemas: **i)** Premisas normativas y jurisprudenciales de la acción de cumplimiento y **ii)** Caso concreto.

### **2.1 Premisas normativas y jurisprudenciales.**

#### **Generalidades de la acción de cumplimiento**

El ámbito dentro del cual la Acción de Cumplimiento adquiere su significación y sentido como mecanismo de protección de los derechos de los particulares y garantía de realización de los fines del Estado está dado, naturalmente, por el incumplimiento de un deber a cargo de la administración que se expresa a través de normas aplicables con fuerza material de ley o actos administrativos.

En estos eventos, el particular está facultado para acudir ante el funcionario judicial competente –los jueces de la jurisdicción administrativa. Esta solicitud

tiene como fin remediar la acción u omisión de la autoridad que incumple o ejecuta actos o hechos que permiten deducir inminentemente la inobservancia de un deber de la administración.

El fundamento constitucional del medio de control de cumplimiento se encuentra contenido en el artículo 87 de la Carta, así:

Toda persona podrá acudir ante la autoridad judicial para hacer efectivo el cumplimiento de una ley o un acto administrativo.

En caso de prosperar la acción, la sentencia ordenará a la autoridad renuente el cumplimiento del deber omitido

En desarrollo de la citada disposición se expidió la Ley 393 de 1997, en la cual se dispuso:

**Artículo 1º.-Objeto.** Toda persona podrá acudir ante la autoridad judicial definida en esta Ley para hacer efectivo el cumplimiento de normas aplicables con fuerza material de Ley o Actos Administrativos.

**Artículo 2º.-Principios.** Presentada la demanda, el trámite de la Acción de Cumplimiento se desarrollará en forma oficiosa y con arreglo a los principios de publicidad, prevalencia del derecho sustancial, economía, celeridad, eficacia y gratuidad.

(...)

**Artículo 8º.- Procedibilidad.** La Acción de Cumplimiento procederá contra toda acción u omisión de la autoridad que incumpla o ejecute actos o hechos que permitan deducir inminente incumplimiento de normas con fuerza de Ley o Actos Administrativos. También procederá contra acciones u omisiones de los particulares, de conformidad con lo establecido en la presente Ley.

Con el propósito de constituir la renuencia, la procedencia de la acción requerirá que el accionante previamente haya reclamado el cumplimiento del deber legal o administrativo y la autoridad se haya ratificado en su incumplimiento o no contestado dentro de los diez (10) días siguientes a la presentación de la solicitud. Excepcionalmente se podrá prescindir de este requisito, cuando el cumplirlo a cabalidad genere el inminente peligro de sufrir un perjuicio irremediable para el accionante, caso en el cual deberá ser sustentado en la demanda.

**Artículo 9º.- Improcedibilidad.** La Acción de Cumplimiento no procederá para la protección de derechos que puedan ser garantizados mediante la Acción de Tutela. En estos eventos, el Juez le dará a la solicitud el trámite correspondiente al derecho de Tutela.

Tampoco procederá cuando el afectado tenga o haya tenido otro instrumento judicial para lograr el efectivo cumplimiento de la norma o Acto Administrativo,

salvo, que de no proceder el Juez, se siga un perjuicio grave e inminente para el accionante. (Inciso 2 declarado EXEQUIBLE, excepto la expresión "la norma o" que se declara INEXEQUIBLE por la Corte Constitucional Sentencia C-193 de 1998

Parágrafo.- La Acción regulada en la presente Ley no podrá perseguir el cumplimiento de normas que establezcan gastos.

Con la expedición del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, el legislador incluyó este medio de control en el artículo 146 de la ley 1437 de 2011 denominándolo cumplimiento de normas con fuerza material de ley o actos administrativos.

Sobre la naturaleza de la acción de cumplimiento la Corte Constitucional en sentencia C-319 de 2013, señaló:

La jurisprudencia de la Corte, a partir de la interpretación de esta norma superior, ha insistido en que la acción de cumplimiento tiene raigambre constitucional, naturaleza pública y un vínculo necesario con la vigencia del orden jurídico. Es, ante todo, un mecanismo judicial para evitar que los preceptos legales y las actuaciones administrativas permanezcan en una simple eficacia simbólica, sin que adquieran materialidad, incumpléndose con ello los fines estatales perseguidos por la norma legal o el acto de la administración. En términos de la Corte “[e]l objeto y finalidad de esta acción es otorgarle a toda persona, natural o jurídica, e incluso a los servidores públicos, la posibilidad de acudir ante la autoridad judicial para exigir la realización o el cumplimiento del deber que surge de la ley o del acto administrativo y que es omitido por la autoridad, o el particular cuando asume este carácter.

Este medio de control se constituye en un instrumento idóneo para obtener la materialización de las leyes y actos administrativos frente a autoridades renuentes a su cumplimiento; así, se garantiza la vigencia del ordenamiento jurídico para lo cual ha sido dotado por el legislador de un trámite simple, preferente y expedito.

### **Requisitos de procedibilidad**

Ahora bien, para que la Acción de Cumplimiento prospere, del contenido de la Ley 393 de 1997 se desprende que se deben cumplir los siguientes requisitos mínimos<sup>12</sup>:

- i) Que el deber que se pide hacer cumplir se encuentre consignado en normas aplicables con fuerza material de ley o actos administrativos vigentes (Art. 1º)<sup>13</sup>.

---

<sup>12</sup> Consejo de Estado, Sección Quinta, C.P. Alberto Yepes Barreiro, tres (3) de julio de dos mil trece (2013), Radicación número: 25001-23-41-000-2013-00450-01(ACU),

<sup>13</sup> Esto excluye el cumplimiento de las normas de la Constitución Política, que por lo general consagran principios y directrices.

ii) Que el mandato sea imperativo e inobjetable y que esté radicado en cabeza de aquella autoridad pública o del particular en ejercicio de funciones públicas que deba cumplir y frente a los cuales se haya dirigido la acción de cumplimiento (Arts. 5º y 6º).

iii) Que el actor pruebe la renuencia de la entidad accionada frente al cumplimiento del deber, antes de instaurar la demanda, bien sea por acción u omisión del exigido o por la ejecución de actos o hechos que permitan deducir su inminente incumplimiento (Art. 8º). El artículo 8 señala que, excepcionalmente, se puede prescindir de este requisito “cuando el cumplirlo a cabalidad genere el inminente peligro de sufrir un perjuicio irremediable” caso en el cual deberá ser sustentado en la demanda.

iv) Que el afectado no tenga o haya podido ejercer otro instrumento judicial para lograr el efectivo cumplimiento del deber jurídico o administrativo, salvo el caso que, de no proceder el juez, se produzca un perjuicio grave e inminente para quien ejerció la acción, circunstancia esta que hace improcedente la acción. También son causales de improcedibilidad pretender la protección de derechos que puedan ser garantizados a través de la acción de tutela o el cumplimiento de normas que establezcan gastos a la administración (Art. 9º).

Con base en los anteriores parámetros normativos y jurisprudenciales a continuación se abordará el caso en concreto.

## **2.2 Análisis del Caso Concreto:**

### **De la renuencia**

El inciso segundo del artículo 8º de la Ley 393 de 1997, en concordancia con el numeral 5º del artículo 10 *ibídem*, estableció un requisito de procedibilidad de esta acción constitucional. Para el efecto debe aportarse prueba de haber pedido a la entidad demandada, en forma directa y con anterioridad al ejercicio de la acción, el cumplimiento del deber legal o administrativo presuntamente desatendido por aquélla y que la autoridad requerida se ratifique en el incumplimiento o guarde silencio frente a la solicitud. De esta manera quedará acreditada la renuencia de la respectiva autoridad administrativa y el actor podrá ejercer la acción de cumplimiento.

Sin embargo, la misma disposición establece una excepción a la regla general y es que cuando al cumplir a cabalidad el anterior requisito se genere un inminente peligro de sufrir un perjuicio irremediable, se exonera al accionante de cumplir con esta formalidad.

Para este caso, la señora **Olga Piedad Cárdenas Patiño** allegó copia del derecho petición dirigido a todas las Entidades Promotoras de Salud accionadas fechado el 04 de junio de 2022<sup>14</sup>.

Frente al agotamiento del requisito de procedibilidad **Nueva E.P.S; Salud Total E.P.S; la Dirección de Sanidad de la Policía Nacional; Cosmitet Ltda**, afirman que dieron respuesta al requerimiento, lo que implica que frente a estas demandadas se da por agotada esta exigencia legal.

Por su parte, **E.P.S. Suramericana S.A; Famisanar E.P.S; E.P.S. Sanitas y Asmetsalud E.P.S. S.A.S.**, refieren que la petición no fue remitida a los canales de comunicación legalmente autorizados por la entidad; que, por esta razón, no puede entenderse agotado el requisito de la renuencia. A continuación, se analizará la situación para cada uno de las accionadas.

En lo relacionado con **E.P.S. Sanitas**, la petición fue remitida a los correos electrónicos [cvarbela@colsanitas.com](mailto:cvarbela@colsanitas.com) y [cmlugo@epssanitas.com](mailto:cmlugo@epssanitas.com); la accionada afirma que el escrito debió remitirse al correo habilitado para notificaciones judiciales.

Al respecto se precisa que no era necesario remitir el requerimiento previo para la constitución en renuencia al correo habilitado para las notificaciones judiciales. Conforme al artículo 197, el buzón para recibir notificaciones judiciales es exclusivo para esta finalidad y no para el recibo de derechos de petición como el que trata el artículo 8 de la Ley 393 de 1997.

En razón a que la entidad tampoco informa cuáles eran los canales para recibir peticiones, el Juzgado dará por agotado el requisito de procedibilidad frente a **E.P.S. Sanitas**

En cuanto a Famisanar E.P.S. el escrito del 04 de junio de 2022, fue remitido al correo electrónico [famisanarsucursalmalizales@gmail.com](mailto:famisanarsucursalmalizales@gmail.com); en la contestación de la demanda, la entidad informa que los canales habilitados para la radicación de solicitudes se visualizan en la página: <https://www.famisanar.com.co/contactenos> y remite a varios canales de comunicación entre los que se encuentran dos medios escritos, el correo electrónico [servicioalcliente@famisanar.com.co](mailto:servicioalcliente@famisanar.com.co) y la carrera 22 168-84.

En igual sentido **E.P.S Suramericana S.A;** sostiene que la reclamación fue remitida al correo [Scatalina@sura.com.co](mailto:Scatalina@sura.com.co) y [RqExt@suramieraca.com.co](mailto:RqExt@suramieraca.com.co) ; sin embargo, los canales habilitados por la entidad para recibir comunicaciones están descritos en

---

<sup>14</sup> Página 14 archivo 02

la página <https://www.epssura.com/canales-de-contacto> y entre ellos se encuentran el asistente virtual, la comunicación por Whatsapp, las líneas de atención telefónica, la aplicación de Seguros Sura y un formulario donde el usuario puede redactar su solicitud dejando sus datos de contacto.

De **Asmetsalud E.P.S. S.A.S.** el despacho también advierte que el canal de notificaciones judiciales no es el adecuado para recibir peticiones como la relacionada con la constitución en renuencia; pero la accionada también señala que el canal adecuado se encuentra en su página web ingresando a la dirección electrónica aportada en la contestación de la demanda<sup>15</sup>.

En estos tres casos la información suministrada por las **E.P.S** accionadas se verifica en sus respectivas páginas electrónicas.

De lo argumentado y probado por las dos demandadas, se infiere que la demandante no envió el requerimiento previo a los canales de comunicación habilitados por **Famisanar E.P.S; por E.P.S. Suramericana S.A y Asmetsalud E.P.S;** por ello, le asiste razón a las demandadas cuando señalan que el medio de control resulta improcedente porque no se cumplió con este requisito de procedibilidad. El hecho de no existir una respuesta antes de iniciar el trámite judicial, se debe a que precisamente las accionadas no tuvieron la oportunidad de conocer lo solicitado por la señora **Olga Piedad Cárdenas Patiño**.

Esta circunstancia impide el estudio de fondo de las pretensiones de la demanda en cuanto a **Famisanar E.P.S; E.P.S. Suramericana S.A. y Asmetsalud E.P.S;** en consecuencia, se declarará la improcedencia de la acción frente a estas tres Entidades Promotoras de Salud.

### **Procedencia de la acción.**

Del contenido del artículo 9 de la Ley 393 de 1997 ya transcrito, se infiere que la acción de cumplimiento resulta improcedente en los siguientes supuestos:

- ✓ Cuando el mecanismo procedente sea la acción de tutela
- ✓ Cuando el demandante tenga o haya tenido la oportunidad de lograr el cumplimiento de la norma o acto administrativo a través de otro mecanismo judicial.
- ✓ Cuando se pretenda el cumplimiento de normas que establezcan gastos.

Como ya se mencionó, el legislador reglamentó esta acción constitucional bajo un criterio de procedencia subsidiario; es decir que, si existen otros mecanismos

---

<sup>15</sup> <https://www.asmetsalud.com/pagina/la-voz-del-usuario-pqrd>

jurídicos para lograr el efectivo cumplimiento de las normas o actos administrativos, el juez constitucional no puede desplazar al juez natural alterando las competencias que han sido asignadas en las diferentes autoridades judiciales.

Sobre este punto **Sanitas E.P.S.** afirma que las pretensiones de la demanda cuentan con otros medios jurídicos para su protección, específicamente la acción de tutela. Por esta razón, a la luz del contenido del artículo 9 de la Ley 393 de 1997, este medio de control es improcedente y no debió darse el trámite a la demanda.

Frente a estos argumentos una vez revisada la demanda no se concluye que la situación descrita represente la vulneración de derechos fundamentales en cabeza de una persona que pueda individualizarse; la accionante hace referencia a los usuarios de los servicios en salud de las Entidades Promotoras de Salud con sede en Manizales de manera indistinta y en estas circunstancias no podría analizarse la procedencia del amparo constitucional ni de quién sería la titularidad del derecho fundamental.

De otro lado, no se evidencia la existencia de otro mecanismo judicial para hacer efectivas las pretensiones de la demanda tal y como fueron solicitadas. Esto porque la demandante busca es que se cumplan dos disposiciones del ordenamiento jurídico que considera inobservadas por las accionadas.

Conforme a estas consideraciones, el Juzgado continuará con el trámite que corresponde al medio de control de cumplimiento de normas con fuerza material de ley o actos administrativos.

### **2.3 Caso concreto.**

Las normas cuyo cumplimiento se solicita son las siguientes:

Decreto 780 de 2016, artículo 2.5.3.10.8:

**ARTÍCULO 2.5.3.10.8. Requisitos del servicio farmacéutico.** El servicio farmacéutico deberá cumplir, como mínimo, con los siguientes requisitos:

1. Disponer de una infraestructura física de acuerdo con su grado de complejidad, número de actividades y/o procesos que se realicen y personas que laboren.
2. Contar con una dotación, constituida por equipos, instrumentos, bibliografía y materiales necesarios para el cumplimiento de los objetivos de las actividades y/o procesos que se realizan en cada una de sus áreas.



3. Disponer de un recurso humano idóneo para el cumplimiento de las actividades y/o procesos que realice.

**PARÁGRAFO.** El servicio farmacéutico es un servicio asistencial y no podrá, en ningún caso, depender de la división administrativa de la institución dedicada al suministro de bienes.

Resolución 2292 de 2021, artículo 44:

Artículo 44. Garantía de continuidad en el suministro de medicamentos. Las EPS o las entidades que hagan sus veces, deberán garantizar el acceso a los medicamentos financiados con recursos de la UPC, de forma ininterrumpida y continua, tanto al paciente hospitalizado, como al ambulatorio, de conformidad con el criterio del profesional de la salud tratantes y las normas vigentes.

De la lectura de estas normas lo primero que este Despacho observa, es que el artículo 2.5.3.10.8 del Decreto 780 de 2016 no contiene un mandato imperativo e inobjetable en cabeza de una autoridad pública o particular en el ejercicio de funciones públicas.

Esta norma hace parte del capítulo 10 de este Decreto, el cual regula la actividad de las droguerías y el servicio farmacéutico que originalmente fue reglamentado en el Decreto 2200 de 2005, es decir, que la intención del ejecutivo no fue la de imponer un mandato específico y expreso en contra de una autoridad determinada o particular en ejercicio de funciones públicas individualizado, sino la de establecer una serie de requisitos para la prestación del servicio.

Frente a la existencia de un mandato imperativo e inobjetable como finalidad de este medio de control, el Consejo de Estado<sup>16</sup> ha explicado:

La finalidad de la acción es que toda persona pueda acudir ante la autoridad judicial competente para hacer efectivo el cumplimiento de normas con fuerza material de ley o de un acto administrativo, tal como lo dispone el artículo 87 constitucional. Sin embargo, a través de esta acción no es posible ordenar ejecutar toda clase de disposiciones, sino aquellas que contienen prescripciones que se caracterizan como “deberes”<sup>17</sup>.

Los deberes legales o administrativos que pueden ser cumplidos a través de las órdenes del juez constitucional son los que albergan un mandato perentorio, claro y directo a cargo de determinada autoridad, un mandato “*imperativo e inobjetable*” en los términos de los artículos 5, 7, 15, 21 y 25 de la Ley 393 de 1997.

---

<sup>16</sup> Sección Quinta, sentencia del 18 de noviembre de 2021; C.P Luis Alberto Álvarez Parra; Exp 68001-23-33-000-2021-00699-01

<sup>17</sup> Deber: Aquello a que está obligado el hombre por los preceptos religiosos o por las leyes naturales o positivas. (Diccionario de la Real Academia Española).

Es más, solamente con el contenido de la disposición citada por la demandante no es posible establecer en cabeza de quién radica el deber de cumplir con esta serie de exigencias para la prestación del servicio farmacéutico; tal y como lo sostiene una de las demandas, incluso habría que determinar si realmente quien tiene a cargo estas exigencias son las Instituciones Prestadoras de Servicios de Salud -IPS. Lo anterior implica que, para establecer el deber incumplido y el responsable de la misma, debe realizarse una interpretación de varias disposiciones; esta circunstancia hace que el mandato deje de ser claro frente a las personas jurídicas demandadas.

Frente al contenido de la Resolución 2292 de 2021, en su artículo 44, cabe indicar que sí establece una obligación clara a cargo de las entidades prestadoras del servicio de salud en las que se cuentan las demandadas. Esta consiste en garantizar el acceso a los medicamentos financiados con recursos de la unidad de pago por capitación -UPC-, de forma ininterrumpida y continua, de conformidad con los criterios del profesional de la salud y las normas vigentes.

Para fundamentar el presunto incumplimiento de la norma, la señora **Olga Piedad Cárdenas Patiño** argumentó que las entidades prestadoras de servicios en salud demandadas en la ciudad de Manizales evidencian “dificultades respecto a la atención y entrega de los medicamentos e insumos para los pacientes...” y agrega que los usuarios del servicio se ven sometidos a largos tiempos de espera para que llegue el turno de atención; en algunos casos la espera transcurre a la intemperie porque la infraestructura del servicio farmacéutico dispuesto por las E.P.S. es insuficiente; la entrega de los medicamentos se realiza de manera incompleta y tampoco se realiza de manera oportuna en los domicilios de los usuarios”.

Así las cosas, algunos de sus argumentos tienen más relación a la manera en que se suministran los medicamentos que a la garantía de acceso a los mismos; de la lectura de la demanda se infiere que ésta se encamina principalmente a cuestionar la infraestructura dispuesta por los dispensarios para realizar la entrega de los medicamentos. A estas condiciones se refiere cuando describe que los usuarios se ven sometidos a largas filas y tiempos de espera, a veces a la intemperie.

Dado que estos argumentos se relacionan con la forma en que se presta el servicio descrito en el artículo 2.5.3.10.8 del Decreto 780 de 2016, cuyo contenido ya se estableció que no contiene un mandato claro e inobjetable, no resultan de recibo para cuestionar el incumplimiento del deber establecido en el artículo 44 de la Resolución 2292 de 2021.

Ahora, la demandante también refiere que las E.P.S. entregan los medicamentos de manera incompleta o no son entregados en el domicilio del paciente, cuando así se requiere, y que en otros casos no existe disponibilidad de los mismos en los dispensarios; de estas circunstancias en principio se concluye que efectivamente afectan la garantía establecida por el artículo 44 de la Resolución 2292 de 2021.

Sin embargo, tal y como lo señalan algunas de las accionadas, la accionante se quedó solamente con afirmaciones generales que no cuentan con el sustento probatorio debido. En este caso la señora **Cárdenas Patiño** no cumplió con la carga probatorio asignada que le correspondía como promotora del medio de control.

Por el contrario, algunas demandadas hicieron esfuerzos probatorios por demostrar que están cumpliendo con esta garantía de manera general para todos sus usuarios.

La representante legal para Caldas de la Nueva E.P.S. por ejemplo, explicó en su declaración que cuenta con dos operadores logísticos y 3 puntos para la entrega de medicamentos exclusivos para sus afiliados. Adicionalmente:

Contamos con un sistema de información (...) desde la ips primaria que se formula el medicamento (...) estos operadores pueden visualizar la fórmula y dispensar los medicamentos (...). Se alimenta todo un sistema para garantizar los stocks mínimos (...) se entregan en el tiempo estipulado que son 72 horas, también hacemos dispensación a domicilio.

Y aunque acepta que ha habido dificultades en el cumplimiento de este deber por problemas de desabastecimiento explica que: “(...) encontramos otra alternativa (...) las citas con especialistas para poder hacer la reformulación de medicamentos”

**Salud Total E.P.S.** en la respuesta al requerimiento previo a esta demanda, informó que el seguimiento realizado a su prestador logístico arrojó una efectividad del 98,75% en la entrega de medicamentos entre los meses de abril a junio de 2022, mejorando con respecto a la medición del trimestre anterior.

Por su parte, la **Dirección de Sanidad de la Policía Nacional** aportó el contrato de medicamentos y el certificado de habilitación de las farmacias expedido por la Dirección Territorial de Caldas. Y Cosmitet Ltda, en su contestación al requerimiento previo, presenta un informe estadístico sobre el proceso de entrega de medicamentos y afirman que sus instalaciones sí cuentan con espacio suficiente para albergar a los usuarios.

De las pruebas documentales aportadas por las E.P.S. se infiere que en general se están entregando los medicamentos y prestando el servicio farmacéutico en la mayoría de los casos.

Pero si en gracia de discusión la demandante hubiese traído casos puntuales que impliquen el incumplimiento del deber establecido por el acto administrativo ya mencionada, sin lugar a dudas, el trámite que hubiese correspondido al de la acción de tutela porque la inobservancia de esta garantía en casos individuales implica la vulneración de derechos fundamentales.

### **3. Conclusión.**

Las pretensiones de la demanda serán denegadas. En primer lugar, porque el artículo 2.5.3.10.8 del Decreto 780 de 2016, no contiene un mandato imperativo e inobjetable a cargo de una autoridad publica o particular en ejercicio de funciones públicas determinable.

En segundo lugar, porque la accionante no acreditó el incumplimiento del deber contenido en el artículo 44 de la Resolución 2292 de 2021. En caso de que lo hubiese hecho, la demanda se hubiese tramitado como una acción de tutela porque esta garantía involucra la protección de derechos fundamentales.

En consecuencia, se declararán probadas las excepciones inexistencia de nexo causal propuesta por la **Nueva E.P.S** y cumplimiento de la normatividad vigente del Decreto 2200 de 2005 por parte de **Salud Total E.P.S.-S S.A**

### **4. Costas.**

En esta oportunidad, el Juzgado no hará especial condena en costas, pues no se configuran los elementos constitutivos que fija la ley para su condena.

De acuerdo con lo expuesto, el **Juzgado Séptimo Administrativo del Circuito de Manizales**, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley,

## **F A L L A**

**Primero: Declarar** la improcedencia del medio de control frente a Famisanar E.P.S; E.P.S. Suramericana S.A. y Asmetsalud E.P.S. S.A.S., por las razones expuestas en la parte considerativa de esta decisión.

**Segundo: Declarar probadas** las excepciones excepciones inexistencia de nexo causal propuesta por la Nueva E.P.S y cumplimiento de la normatividad vigente del Decreto 2200 de 2005 por parte de **Salud Total E.P.S.-S S.A**

**Tercero: Negar** las pretensiones de la demanda conforme a lo expuesto en esta providencia.

**Cuarto: Sin costas.**

**Quinto: Notificar** esta providencia a los interesados tal y como lo dispone el artículo 22 de la Ley 393 de 1997.

**Sexto: Ejecutoriada** esta providencia **archívense** las diligencias, previas las anotaciones pertinentes en el programa informático Justicia Siglo XXI. Desde ahora se ordena la expedición de las copias que soliciten las partes, conforme a lo previsto en el artículo 114 del Código General del Proceso.

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE,**



**JACKELINE GARCÍA GÓMEZ**  
**JUEZA**

*Pfcr/ P.U*

**JUZGADO SÉPTIMO ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO**  
**MANIZALES – CALDAS**  
**NOTIFICACIÓN POR ESTADO**

La providencia anterior se notifica en el Estado del 9 de septiembre de 2022

**MARCELA PATRICIA LEÓN HERRERA**  
**Secretaria**