

Doctora

PATRICIA DEL PILAR FEUILLET PALOMARES

TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL VALLE DEL CAUCA

Vía e-mail

Referencia: Medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho promovido por SERVICIO ASISTENCIAL INMEDIATO S.A.S. vs. DISTRITO DE SANTIAGO DE CALI Y otros.

Radicado: 2018-196-01

Asunto: Memorial descorre traslado del recurso de apelación

FRANCISCO J. HURTADO LANGER, identificado como aparece al pie de mi firma, obrando en mi condición de apoderado judicial de la sociedad llamada en garantía ALLIANZ SEGUROS S.A., dentro del término legal, me permito pronunciarme frente al recurso de apelación interpuesto por la parte demandante frente a la Sentencia No. 184 del 23 de noviembre de 2023 por medio de la cual el Juzgado Séptimo Administrativo del Circuito de Santiago de Cali decidió negar las pretensiones de la demanda.

I. OPORTUNIDAD PARA PRESENTAR ESTE ESCRITO

El 15 de julio del 2024 el Despacho notificó por estados el Auto de Sustanciación del 10 de mayo del 2024, por medio del cual se admitió el recurso de apelación interpuesto por la parte demandante y se otorgó los extremos procesales la facultad de pronunciarse sobre el recurso de alzada hasta la ejecutoria de la providencia. En ese sentido, la oportunidad para emitir el respectivo pronunciamiento debe transcurrir de la siguiente manera:

16, 17 y 18 de julio del 2024, inclusive.

En consecuencia, este escrito es presentado de forma oportuna.

II. PRONUNCIAMIENTO FRENTE A LA SUSTENTACIÓN

1. ANTECEDENTES

El problema jurídico que plantea el presente asunto busca determinar si el Decreto 4112.010.20.0074 de febrero 23 de 2018 por el cual “*se organiza el desarrollo y operación del sistema de emergencias médicas y se establecen las condiciones y requisitos para la organización, operación y funcionamiento del centro regulador de urgencias, emergencias y desastres en el Distrito de Cali*” se encuentra viciado de nulidad por alguna de las causales con las cuales el demandante realiza reproche sobre su legalidad en el escrito de la demanda. De esta manera, establecer si el acto viola las normas en que debió fundarse o fue expedido con falta de competencia, al implementar un *Código Único de Traslado* como soporte de la atención médica del paciente dentro del sistema de emergencias médicas.

Pues bien, de la demanda y reiterativamente en el escrito de sustentación del recurso de apelación contra la sentencia de primera instancia, se desprende que el extremo demandante busca declarar la nulidad de Decreto No. 4112.010.20.0074 del 23 de febrero de 2018, según las siguientes razones:

- i. **Falta de Competencia:** Se alega que el Alcalde de Santiago de Cali excedió sus facultades al incluir en el decreto nuevas obligaciones que no están reglamentadas por el Ministerio de Salud y la Protección Social. La cual corresponde a la obligación del CRUE de asignar de un Código Único de Traslado (CUT) para el registro del servicio de atención prehospitalaria o de transporte asistencial. El apelante considera que no está contemplado en la Resolución 1220 de 2010 **ni en ninguna otra normativa expedida por el Ministerio de Salud y la Protección Social.**
- ii. **Desviación de Poder y Falsa Motivación:** Se sostiene que el acto administrativo fue expedido con desviación de poder y falsa motivación, ya que contiene supuestamente **aspectos no reglamentados por las normativas vigentes del Ministerio de Salud y la Protección Social.**

2. ARGUMENTOS PARA RATIFICAR LA SENTENCIA DE PRIMERA INSTANCIA

Cada uno de estos puntos fueron resueltos por la a-quo en su providencia, desestimando las pretensiones de la demanda al no encontrar probado la configuración de las causales de nulidad invocadas por la parte actora en este proceso. No obstante, en el escrito de sustentación del recurso de apelación el demandante se limitó a reiterar los argumentos de la demanda sin sustentar cuales fueron los supuestos errores en los que incurrió el a-quo en la valoración del litigio en primera instancia.

Por lo tanto, frente al recurso de reposición es menester elevar ante ad-quem los razonamientos jurídicos que permitieron que correctamente se emitiera sentencia negando las pretensiones de la demanda, y se respaldan con el presente pronunciamiento:

2.1. Inexistencia de las causales de nulidad alegadas – Legalidad del acto administrativo demandado

2.1.1. Falta de competencia

El demandante sostiene que el Ministerio de Salud y Protección Social es la entidad competente para regular los Centros Reguladores de Urgencias, Emergencias y Desastres (CRUE) municipales y sus requisitos. Según él, el Distrito de Santiago de Cali excedió sus funciones al imponer nuevas obligaciones a estos centros mediante el Decreto No. 4112.010.20.0074 del 23 de febrero de 2018, sin respaldo en las reglamentaciones del Ministerio como norma superior.

Primero, es importante señalar que el decreto expedido por el Municipio se fundamenta en las facultades otorgadas por:

a) **Ley 715 de 2001:**

- **Artículo 44:** El cual establece que los municipios tienen la responsabilidad de dirigir y coordinar el sector salud y el Sistema General de Seguridad Social en Salud en su jurisdicción.
- **Artículo 54:** El cual estipula que el servicio de salud a nivel territorial debe prestarse mediante la integración de redes que permitan una adecuada utilización de los recursos y la optimización de la infraestructura sanitaria.

b) **Artículo 2.5.3.2.17 del Decreto 780 de 2016:**

- Define que las direcciones territoriales de salud son responsables de regular los servicios de urgencias y coordinar la atención en salud durante emergencias o desastres en su área de influencia, según los requisitos que el Ministerio de Salud y Protección Social establezca para la organización y operación de los CRUE de forma general.

c) **Resolución 926 de 2017:**

- Establece que los distritos y municipios deben implementar el Sistema de Emergencias Médicas (SEM), permitiéndoles constituir un CRUE o suscribir convenios con el departamento correspondiente.

Estas disposiciones obligan a las entidades territoriales a coordinar e implementar los sistemas de salud y atención de urgencias y emergencias en su territorio, conforme a las directrices del Gobierno Nacional. En este contexto, el Municipio de Santiago de Cali tenía la facultad de constituir un CRUE, por lo cual no se excedió en sus funciones ni actuó fuera de su competencia, cumpliendo con el artículo 121 de la Constitución Política.

Ahora bien, frente a la obligación particular impugnada por el apelante contenida en el Decreto municipal, en la cual se debe asignar un número de registro al servicio de atención prehospitalaria o de transporte asistencial designado. Y un Código Único de Traslado (CUT) para garantizar la atención segura del paciente dentro del sistema de emergencias médicas del municipio.

Las mencionadas, no fueron impuestas arbitrariamente por el Distrito, sino que son funciones asignadas a los CRUE en **los artículos 14 y 15 de la Resolución 926 de 2017 del Ministerio de Salud y Protección Social**. Estos artículos establecen la responsabilidad de los CRUE en la coordinación y gestión de las solicitudes de urgencia, emergencia o desastre, y en la organización de la atención prehospitalaria y el transporte asistencial.

Artículo 14. Coordinación y gestión de/as solicitudes. Será responsabilidad de los CRUE coordinar y gestionar la respuesta en salud requerida, según el caso, para la atención de las situaciones de urgencia, emergencia o desastre reportadas por la comunidad o por las autoridades.

Parágrafo 1. Los pacientes atendidos por el -SEM deberán ser trasladados a la institución apropiada y con la oportunidad requerida según las condiciones de salud de la persona, acorde con el direccionamiento del -CRUE.

Parágrafo 2. 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.

[...]

Artículo 15. Organización de la atención. La entidad territorial de salud gestionará la prestación del servicio de atención prehospitalaria y transporte asistencial de pacientes en su jurisdicción, para lo cual deberá definir las formas de organización, disponibilidad y ubicación de los vehículos que operen en el -SEM.

Parágrafo. Todas las ambulancias y vehículos de atención prehospitalaria deberán responder a las situaciones de urgencia, emergencia o desastre, conforme con las directrices que emita el -CRUE. (subrayado propio)

Asimismo, el artículo 17 del Decreto 4747 de 2007 reconoce que las direcciones territoriales de salud y otras entidades responsables del pago de servicios de salud **pueden establecer los lineamientos para determinar los servicios prestados sobre los que se causan pagos, apoyándose en los CRUE.** El acto administrativo cuestionado fue expedido para cumplir con los lineamientos del Ministerio de Salud y Protección Social respecto a la implementación del SEM y el CRUE, según las normas mencionadas, especialmente las resoluciones 1220 de 2010 y 926 de 2017. El decreto no contraviene ni excede estos lineamientos, ya que contempla la creación o asignación de un código único de registro al servicio de atención prehospitalaria o de transporte designado.

En consecuencia, el municipio de Santiago de Cali actuó dentro de sus competencias al implementar las disposiciones del Ministerio de Salud en su jurisdicción y no violó el artículo 84 de la Constitución Política. El municipio simplemente implementó las órdenes del Ministerio de Salud en su territorio y cumplió con sus deberes de regulación dentro del sistema de seguridad social.

El marco normativo permite concluir que el acto administrativo impugnado no infringió las normas en que debía fundarse ni fue expedido extralimitando las competencias del alcalde distrital para regular la materia. El alcalde tiene la responsabilidad de

Calle 22 N # 6AN - 24 | Oficinas 901A – 901B | Edif. Santa Mónica Central | PBX +57 (602) 6410900 |
Cali - Colombia

www.hgdsas.com

asegurar la prestación de los servicios de salud en su jurisdicción, estableciendo la reglamentación pertinente para atender las emergencias médicas bajo las directrices del Ministerio de Salud y Protección Social. Por estas razones, **no existe falta de competencia por parte del municipio de Santiago de Cali que vicie la validez del Decreto No. 4112.010.20.0074 del 23 de febrero de 2018.**

2.1.2. Desviación de Poder

La desviación de poder ocurre cuando un acto administrativo, aunque emitido por una autoridad competente y cumpliendo con las formalidades necesarias, persigue fines distintos a los establecidos por el ordenamiento jurídico.

En este caso específico, no se configura esta causal, ya que no hay indicios de un propósito fraudulento o extralegal en las acciones del Municipio. Por el contrario, **el acto administrativo demandado se ajusta al marco jurídico establecido por el Ministerio de Salud y Protección Social.** Además, está dirigido a cumplir de manera efectiva con las obligaciones administrativas y fiscales del municipio dentro del sistema general de seguridad social en salud, especialmente en lo referente a la atención de urgencias y emergencias.

2.1.3. Falsa Motivación

El Consejo de Estado ha señalado que la causal de nulidad por falsa motivación se da cuando una entidad pública emite un acto administrativo basado en fundamentos fácticos y jurídicos inexistentes, irreales o distorsionados. En el presente caso, el acto administrativo demandado se expidió conforme a las normas de salud y atención de emergencias pertinentes, que ya han sido citadas. La contraparte, al afirmar falta de competencia, sostiene que el alcalde de Santiago de Cali excedió sus facultades al reglamentar aspectos no contemplados en la Resolución 1220 de 2010.

El argumento de la contraparte es un ataque a la competencia del alcalde y no a la motivación del acto administrativo, por lo que no constituye una falsa motivación sino una supuesta falta de competencia, ya descartada previamente. La contraparte argumenta que la competencia para establecer condiciones y requisitos de los CRUE corresponde al Ministerio de Salud y Protección Social, no a la Alcaldía de Santiago de Cali. Afirma que las exigencias del decreto están causando perjuicios a los propietarios de ambulancias al imponer nuevas obligaciones no reglamentadas por el Ministerio, y que el alcalde excedió sus facultades legales, alegando desviación de poder, falsa motivación y falta de competencia.

Sin embargo, el acto administrativo demandado no es fuente de la obligación discutida, **sino que recoge las reglas establecidas por el Ministerio de Salud en los artículos 14 y 15 de la Resolución 926 de 2017, que determinan las funciones de los CRUE dentro del SEM de Santiago de Cali.** El Ministerio estableció estas funciones sin perjuicio de lo regulado en la Resolución 1220 de 2010, en pro de una coordinación eficaz entre los organismos del sistema de seguridad social en salud para atender urgencias en el municipio.

La demanda de la parte actora se centra en la extralimitación del Municipio de Santiago de Cali al imponer requisitos y funciones al CRUE no incluidos en la Resolución 1220 de 2010. Este argumento no considera que **el decreto municipal sigue los lineamientos de la Resolución 926 de 2017**, una norma posterior y de igual jerarquía jurídica, que derogó cualquier disposición previa en contrario.

En consecuencia, el decreto municipal demandado no excede ni contraviene las normas nacionales sobre la materia, solo las implementa para su funcionamiento efectivo dentro del territorio de su competencia. La sentencia de primera instancia fue acertada en mantener el razonamiento jurídico en el proceso con radicado 2018-189, del Juzgado 1 Administrativo Oral del Circuito de Cali, en sentencia del 17 de enero de 2022, que rechazó pretensiones similares, confirmando la legalidad del Decreto 4112.010.20.0074 del 23 de febrero de 2018. Lo cual permite consolidar la seguridad jurídica que debe permear este asunto, pues se correría con grandes riesgos si un despacho decide declarar el acto administrativo nulo, mientras otro no accede a dicho pedimento.

Por lo tanto, según lo explicado anteriormente, solicito al Despacho, confirmar en su totalidad la sentencia de primera instancia, la cual declara la legalidad del Decreto Municipal impugnado, y exonera a todas las demandadas de cualquier responsabilidad derivada del presente proceso.

III. PRONUNCIAMIENTO FRENTE AL LLAMAMIENTO EN GARANTÍA

En caso remoto en el que el juez determinara que el acto acusado era ilegal, se debe resolver si las llamadas en garantía debían responder por la eventual condena. No obstante, teniendo en cuenta que la sentencia de primera instancia negó la ilegalidad del acto administrativo, el juez no se pronunció frente a la responsabilidad de las aseguradoras llamadas en garantía, por lo cual, reitero los argumentos expuestos en la contestación al llamamiento, exponiendo las razones por las cuales mi representada no está llamada a asumir ninguna indemnización en el presente litigio:

1. ARGUMENTOS FRENTE A LA AUSENCIA DE COBERTURA

1.1. Falta de cobertura material– Actuación voluntaria del asegurado es un riesgo no asegurable

Los actos administrativos no pueden ser asegurados dentro del marco legal colombiano. Esto es así porque los actos administrativos son el medio por el cual la administración expresa su voluntad de manera unilateral y producen efectos jurídicos, ya sea de carácter general e impersonal, o particular y concreto. De tal forma, debe tenerse en cuenta que, en Colombia, el contrato de seguro es de **naturaleza aleatoria**, ya que los riesgos cubiertos, que pueden generar una posible obligación de pago, se refieren a eventos inciertos y fuera del control de cualquiera de las partes o beneficiarios del seguro. En este contexto, el artículo 1055 del Código de Comercio establece que *"El dolo, la culpa grave y los actos meramente potestativos del tomador, asegurado o beneficiario son inasegurables"*.

En consecuencia, el presente litigio cuestiona la validez de una acción voluntaria de la administración distrital y, como resultado de esa acción, busca la indemnización de ciertos perjuicios. Por lo tanto, los hechos que motivan la demanda provienen de actos potestativos del asegurado, configurando un riesgo inasegurable que no puede ser cubierto por la póliza que sustenta el llamamiento en garantía

2.1. Falta de cobertura – la póliza únicamente cubre daños derivados de “la muerte, lesión o menoscabo en la salud de las personas (daños personales) y/o el deterioro o destrucción de bienes (daños materiales)” y no del restablecimiento de derechos por la nulidad de un acto administrativo

Según las condiciones de la póliza No. 1501216001931, que sustenta la vinculación como llamada en garantía de Allianz Seguros S.A., los daños reclamados por la parte demandante no están cubiertos por el riesgo asegurado. Por lo tanto, la aseguradora no está obligada a indemnizar los perjuicios que la parte demandante pretende, incluso si en una eventual pero poco probable revocación de sentencia el juez falla en contra del Distrito y reconoce la ilegalidad del acto administrativo y los perjuicios causados.

Esto se basa en la definición del interés asegurado, el cual se pacta desde el inicio de la relación contractual, es decir, en la especificación de los riesgos que serán cubiertos por la póliza, un elemento esencial del contrato de seguro según el artículo 1045 del Código de Comercio. Asimismo, el artículo 1083 establece que "[t]iene

interés asegurable toda persona cuyo patrimonio pueda resultar afectado, directa o indirectamente, por la realización de un riesgo". Sin embargo, este interés siempre se limita a los riesgos pactados por las partes en virtud de su autonomía de voluntad.

En el contrato que fundamenta el llamamiento en garantía, se establecen como interés asegurado y límites del mismo los siguientes: *"la muerte, lesión o menoscabo en la salud de las personas (daños personales) y/o el deterioro o destrucción de bienes (daños materiales) y perjuicios económicos, incluyendo lucro cesante y perjuicios extrapatrimoniales, como consecuencia directa de esos daños personales y/o materiales"*

En contraste, en el caso concreto, la parte demandante busca: 1) Que se declare la nulidad del Decreto No. 4112.010.20.0074 del 23 de febrero de 2018. 2) Que, a título de restablecimiento del derecho, se ordene al Municipio de Santiago de Cali el pago de perjuicios materiales en la modalidad de lucro cesante, por un valor de \$38.510.295, correspondiente a los servicios de ambulancia prestados en la ciudad, debidamente indexado a la fecha de la sentencia definitiva.

Bajo estos términos, se puede concluir que el contrato de seguro con Allianz Seguros S.A. se obliga a cubrir los perjuicios por responsabilidad extracontractual imputados al Distrito, siempre que estos impliquen "muerte, lesión o menoscabo en la salud" de las personas o "deterioro o destrucción de bienes". Sin embargo, los daños alegados por Servicio Asistencial Inmediato S.A.S. no se refieren a daños físicos o de bienes, sino a un supuesto daño generado por un acto administrativo que el demandante considera nulo. Por lo tanto, existe una ausencia de cobertura material por la cual mi representada no estaría obligada a responder en una eventual pero poco probable sentencia revocatoria.

2. ARGUMENTOS FRENTE A LAS CONDICIONES DEL CONTRATO DE SEGURO

2.1. Límite de la suma asegurada y condiciones del contrato de seguro

En el evento que el Despacho decida proferir condena en contra de mi representada, solicito que cualquier condena se limite a la suma asegurada según las condiciones de la póliza, respetando límites, amparos, sumas aseguradas, deducibles y exclusiones. Si los hechos que dieron origen a este proceso se encuentran entre las exclusiones pactadas en el contrato de seguro, la aseguradora no estará obligada a asumir ninguna obligación.

El valor asegurado tiene un límite máximo por evento y por vigencia, cubriendo uno o varios siniestros durante la vigencia de la póliza, sin superar el total asegurado. En caso de condena, se deberá considerar el monto disponible, dependiendo de los pagos ya realizados por Allianz Seguros S.A. por otros siniestros durante la misma vigencia. Si el valor asegurado se ha agotado, esto deberá declararse en la sentencia, liberando a la aseguradora de cualquier pago.

Estos pagos pueden derivarse del mismo siniestro o de siniestros no relacionados con el presente proceso, afectando la misma póliza. Por lo tanto, deberán considerarse al dictar sentencia, indicando el valor asegurado disponible en ese momento si la condena resulta favorable. Esto no constituye aceptación de responsabilidad alguna; mi representada se opone a las pretensiones que ignoren las condiciones del contrato de seguro

2.2. Límite de la suma asegurada por coaseguro

En el presente caso, existe un coaseguro pactado que implica que la responsabilidad civil del Distrito está cubierta simultáneamente por varias aseguradoras: Allianz Seguros S.A. cubre el 23%, Mapfre Seguros Generales de Colombia el 34%, Compañía de Seguros Colpatria el 21% y QBE el 22%. En la Póliza No. 1501216001931 se especifica la participación de cada aseguradora.

El artículo 1095 del Código de Comercio, que regula la coexistencia de seguros, se aplica también al coaseguro, permitiendo que dos o más aseguradoras, a solicitud del asegurado o con su consentimiento, se repartan un seguro específico. Por lo tanto, el límite de responsabilidad de Allianz Seguros S.A. es proporcional al riesgo asumido, es decir, hasta el 23% del valor del siniestro, sin perjuicio del deducible pactado.

2.3. Deducible pactado

En las condiciones particulares del contrato de seguro entre la asegurada y Allianz Seguros S.A. se pactó un deducible, una suma o porcentaje que la asegurada debe asumir en caso de un siniestro cubierto.

Si la sentencia de revocatoria determina que el evento está cubierto y no opera ninguna exclusión, Allianz Seguros S.A. solo pagará el siniestro por encima del deducible, que siempre estará a cargo de la asegurada. En otras palabras, la asegurada asume las pérdidas que no excedan el deducible, y solo si el siniestro supera dicho monto habrá cobertura del seguro. El deducible pactado es del 15% de

la pérdida, con un mínimo de cuarenta salarios mínimos legales mensuales vigentes (40 SMLMV).

IV. CONCLUSIONES

En conclusión, el demandante no presenta argumentos suficientes para demostrar errores en el razonamiento del a-quo que llevaron a la negativa de sus pretensiones, sino que se limita a reiterar los argumentos que ya fueron desestimados previamente. De tal manera que, no se ha demostrado la falta de competencia del alcalde, puesto que el decreto impugnado se ajusta a los lineamientos establecidos por el sistema jurídico, especialmente en las resoluciones 1220 de 2010 y 926 de 2017. Este decreto contempla la creación y asignación de un código único de registro al servicio de atención prehospitalaria o de transporte designado, lo cual se encuentra dentro de las funciones del alcalde para regular esta materia de su facultad de regulación en su contexto territorial. Adicionalmente, la argumentación del apelante no evidencia la existencia de una desviación de poder ni una falta de motivación. Por lo tanto, las pretensiones del demandante carecen de fundamento y no están llamadas a prosperar.

Por último, en una remota revocación de la sentencia de primera instancia, mi representada en calidad de llamada en garantía no se encuentra obligada a responder por los perjuicios, ya que la póliza en cuestión presenta una falta de cobertura material, considerando que corresponden a una actuación voluntaria del asegurado y representan un riesgo no asegurable.

Además, estas pólizas no cubren el interés asegurado relativo al restablecimiento de derechos por la nulidad de un acto administrativo, limitándose únicamente a daños personales y materiales derivados de la muerte, lesión o menoscabo en la salud de las personas, así como el deterioro o destrucción de bienes. Sin embargo, en todo caso en el que no se declaren probadas estas excepciones, la indemnización debe respetar las condiciones planteadas en el contrato de seguro, respecto al límite de la suma asegurada, el coaseguro y el deducible de la póliza.

Atentamente,



FRANCISCO J. HURTADO LANGER
T.P. 86.320 del C.S. de la J.