



MARZO DE 2026
PEREIRA (RISARALDA)
HONORABLE MAGISTRADO
TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE RISARALDA(REPARTO)
E.S.D

Ref.: ACCIÓN POPULAR

ACTORES: Personería Municipal de Marsella (RISARALDA)
DEMANDADO: NACIÓN - MINISTERIO DE SALUD y otros

Jaime Josep Zuluaga Giraldo, identificado con la C.C No 1.061.370.743 expedida en Viterbo (Caldas), en mi calidad de Personero municipal de Marsella (Risaralda) acude ante su despacho para instaurar ACCIÓN POPULAR contra de: NACIÓN – MINISTERIO DE SALUD, SUPERINTENDENCIA DE SALUD, DEPARTAMENTO DE RISARALDA – SECRETARIA DE SALUD, HOSPITAL UNIVERSITARIO SAN JORGE DE PEREIRA, ESE HOSPITAL SAN JOSÉ DE MARSELLA, MUNICIPIO DE MARSELLA, EPS NUEVA EPS.

I. DERECHOS E INTERESES COLECTIVOS VULNERADOS

Los derechos e intereses colectivos vulnerados son: (i) La seguridad y salubridad públicas¹ y (ii) La defensa del patrimonio público². (iii) La moralidad administrativa³

II. ENTIDAD RESPONSABLE

La presente ACCIÓN POPULAR se encuentra dirigida en contra de: NACIÓN – MINISTERIO DE SALUD, SUPERINTENDENCIA DE SALUD, DEPARTAMENTO DE RISARALDA – SECRETARIA DE SALUD, HOSPITAL UNIVERSITARIO SAN JORGE DE PEREIRA, ESE HOSPITAL SAN JOSÉ DE MARSELLA, MUNICIPIO DE MARSELLA, EPS NUEVA EPS

¹ Literal g) del artículo 4 de la Ley 472 de 1998.

² Literal e) del artículo 4 de la Ley 472 de 1998.

³ Literal b) del artículo 4 de la Ley 472 de 1998.



III. REQUISITO DE PROCEDIBILIDAD

Que, en virtud del artículo 10 de la ley 472 del 1998 previo a la interposición de la presente ACCIÓN POPULAR esta agencia del ministerio público en fecha del 13 de ENERO del 2026 elevó solicitud formal a las accionadas NACIÓN – MINISTERIO DE SALUD, SUPERINTENDENCIA DE SALUD, DEPARTAMENTO DE RISARALDA – SECRETARIA DE SALUD, HOSPITAL UNIVERSITARIO SAN JORGE DE PEREIRA, ESE HOSPITAL SAN JOSÉ DE MARSELLA, MUNICIPIO DE MARSELLA; que el día 5 de febrero de 2026 se elevó la solicitud correspondiente a la EPS NUEVA EPS.

IV. CONSIDERACIONES FÁCTICAS Y NORMATIVAS SOBRE EL CASO CONCRETO

El artículo 88 de la Constitución Política consagra que la ley regulará las acciones populares para la protección de los derechos e intereses colectivos, relacionados con el patrimonio, el espacio, la seguridad y la salubridad, la moral administrativa, el ambiente, la libre competencia económica y otros de similar naturaleza que se definen en ella.

En desarrollo del citado precepto, se expidió la Ley 472 de 1998 en relación con el ejercicio de las acciones populares, definidas como *“medios procesales para la protección de los derechos e intereses colectivos”* cuya finalidad es *“evitar el daño contingente, hacer cesar el peligro, la amenaza, la vulneración o agravio sobre los derechos e intereses colectivos, o restituir las cosas a su estado anterior cuando fuere posible”*, y procede en aquellos casos en los que la acción u omisión de las autoridades públicas o de los particulares *“hayan violado o amenacen violar los derechos e intereses colectivos”*.

A partir de lo dicho, se tiene que la acción popular tiene dos propósitos esenciales: prevención y restauración o restablecimiento del bien colectivo vulnerado. Es así como la Honorable Corte Constitucional desde sus inicios, ha señalado lo siguiente sobre la referenciada acción:

“Ahora bien, otra característica esencial de las acciones populares es su naturaleza preventiva, lo que significa que no es ni puede ser requisito para su ejercicio, el que exista un daño o perjuicio de los derechos o intereses que



se busca amparar, sino que basta que exista la amenaza o riesgo de que se produzca, en razón de los fines públicos que las inspiran. Desde su remoto origen en el derecho romano, fueron concebidas para precaver la lesión de bienes y derechos que comprenden intereses superiores de carácter público y que por lo tanto no pueden esperar hasta la ocurrencia del daño.

La carencia de contenido subjetivo de las acciones populares implica que, en principio, no se puede perseguir un resarcimiento de tipo pecuniario en favor de quien promueve el reclamo judicial de un interés colectivo. Solamente, en algunos casos, el legislador ha previsto el reconocimiento de los gastos en que incurra la persona que actúa en defensa del interés público o de una recompensa, que de todas maneras no puede convertirse en el único incentivo que debe tener en mira quien debe obrar más por motivaciones de carácter altruista y solidario, en beneficio de la comunidad de la que forma parte.

(...)

De igual manera, dichos mecanismos buscan el restablecimiento del uso y goce de tales derechos e intereses colectivos, por lo que también tienen un carácter restitutorio, que se debe resaltar.”⁴

Y según la jurisprudencia, se tiene que los supuestos sustanciales para que proceda la acción popular son los siguientes:

“a) una acción u omisión de la parte demandada, b) un daño contingente, peligro, amenaza, vulneración o agravio de derechos o intereses colectivos; peligro o amenaza que no es en modo alguno el que proviene de todo riesgo normal de la actividad humana y, c) la relación de causalidad entre la acción u omisión y la señalada afectación de tales derechos e intereses; los referidos supuestos deben ser demostrados de manera idónea en el proceso respectivo.”⁵

⁴ Sentencia C-215 de 1999. Magistrada Ponente (E): Martha Victoria Sáchica de Moncaleano.

⁵ Sentencia del 25 de febrero de 2016. Consejera Ponente: Olga Melida Valle de la Hoz. Radicación número: 25000-23-24-000-2012-00656-01 (AP). Actor: Arturo Enrique Garzón Vengoechea. Demandada: Gobernación de Cundinamarca y Banco Agrario.



Ahora bien, a ESE Hospital San José de Marsella, como entidad pública prestadora de servicios de salud y parte integral de la red pública hospitalaria del departamento de Risaralda, enfrenta una grave y persistente crisis financiera. Dicha crisis se deriva del incumplimiento en el pago oportuno de las obligaciones a su favor por parte de la NUEVA EPS S.A. Esta situación ha generado una cartera morosa acumulada a corte del año 2026, comprometiendo seriamente la capacidad operativa, administrativa y financiera de la institución, lo que impide el pago regular de la nómina del personal asistencial y administrativo, así como de los proveedores de insumos, medicamentos y servicios indispensables para la atención en salud.

Debido a que la ESE Hospital San José de Marsella es de primer nivel, no cuenta con la totalidad de servicios de mediana y alta complejidad. En consecuencia, y conforme a los principios de integralidad y continuidad en la atención, se remite de manera permanente a los pacientes del municipio de Marsella a instituciones de mayor complejidad, siendo el Hospital Universitario San Jorge de Pereira el principal centro de referencia dentro de la red pública departamental. Una parte sustancial de la atención especializada, procedimientos diagnósticos, quirúrgicos y tratamientos de alta complejidad que requieren los usuarios del municipio se presta en dicha institución, generándose las respectivas obligaciones económicas a cargo de las entidades responsables del aseguramiento.

En ese sentido, la crisis derivada del incumplimiento en el flujo oportuno de los recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud no solo afecta de manera directa a la ESE Hospital San José de Marsella, sino que se extiende al Hospital Universitario San Jorge de Pereira, el cual asume la carga asistencial derivada de las remisiones efectuadas, sin recibir de forma oportuna el pago de los servicios prestados. Por tanto, esta última institución hace parte integral de la afectación descrita y debe ser comprendida dentro del alcance de la presente petición, en la medida en que la sostenibilidad financiera del hospital de referencia resulta indispensable para garantizar la continuidad, eficiencia y oportunidad en la atención de los pacientes del municipio de Marsella y de toda la región de Risaralda.

Esta situación no constituye un hecho aislado, sino que obedece a una falla estructural en el flujo de recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud,



atribuible tanto a la EPS responsable del aseguramiento como al Gobierno Nacional, que no ha garantizado de manera eficaz el reconocimiento, liquidación y giro oportuno de los recursos correspondientes a los Presupuestos Máximos, mecanismo destinado a financiar tecnologías y servicios no incluidos en el Plan de Beneficios en Salud. La mora prolongada en estos pagos ha impactado de manera directa la prestación de servicios de mediana y alta complejidad, el suministro de medicamentos esenciales y la continuidad de tratamientos, afectando gravemente a la población usuaria.

La crisis financiera descrita se ha extendido de forma sistémica a la red pública hospitalaria del departamento de Risaralda, generando un deterioro progresivo de la infraestructura física, la dotación hospitalaria y la capacidad resolutive de las Empresas Sociales del Estado, lo que configura un claro detrimento del patrimonio público, en la medida en que se desvaloriza la inversión estatal destinada a garantizar el derecho fundamental a la salud. A ello se suma una evidente afectación a la moralidad administrativa, en tanto las autoridades y entidades responsables han tolerado una situación de incumplimiento reiterado que contraría los principios de eficiencia, eficacia y coordinación que rigen la función administrativa, consagrados en el artículo 209 de la Constitución Política.

La mora recurrente y prolongada en el pago de las obligaciones del sistema de salud pone en riesgo cierto e inminente la continuidad del servicio público esencial de salud en el municipio de Marsella y en el departamento de Risaralda, configurando una amenaza real a la salubridad pública y un perjuicio irremediable para la población, especialmente para los sujetos de especial protección constitucional. La jurisprudencia constitucional y contencioso administrativa ha sido reiterativa en señalar que el desfinanciamiento del sistema de salud y la interrupción en el flujo de recursos vulneran derechos colectivos y justifican la intervención del juez popular para adoptar medidas estructurales, inmediatas y eficaces que restablezcan el orden jurídico y eviten daños mayores al interés general.

En consecuencia, resulta procedente y necesario que, la personería municipal de Marsella Risaralda, en calidad de ministerio público active los mecanismos constitucionales previstos, en aras de que se impartan órdenes claras y vinculantes a las entidades responsables para restablecer el flujo de recursos, sanear la cartera existente y adoptar medidas concretas que garanticen la sostenibilidad financiera



de la red hospitalaria pública, asegurando así la prestación continua, eficiente y oportuna del servicio público de salud y la protección efectiva de los derechos colectivos invocados.

V. PRETENSIONES

PRIMERA: ORDENAR que, por parte de la NUEVA EPS S.A. y Gobierno Nacional, a través de la Administradora de los Recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud – ADRES y/o el Ministerio de Salud y Protección Social, realizar el saneamiento integral de la cartera y el giro inmediato de los recursos adeudados a la ESE HOSPITAL SAN JOSÉ DE MARSELLA y HOSPITAL UNIVERSITARIO SAN JORGE DE PEREIRA.

SEGUNDA: Por parte del Gobierno Nacional efectuar el pago efectivo, oportuno y completo de los recursos correspondientes a tecnologías, medicamentos y servicios no incluidos en el Plan de Beneficios en Salud – PBS (antiguo POS), reconocidos mediante el mecanismo de Presupuestos Máximos, respecto de los cuales existe mora prolongada.

TERCERA: Por parte de la NACIÓN – MINISTERIO DE SALUD Y PROTECCIÓN SOCIAL, EPS NUEVA EPS (INTERVENTOR) y SUPERINTENDENCIA DE SALUD suscribir y ejecutar un cronograma de pagos perentorio, verificable y con fechas ciertas, que garantice la sostenibilidad financiera de la red pública hospitalaria y evite el cese o interrupción de los servicios esenciales de salud a la población.

CUARTA: por parte de las accionadas DEPARTAMENTO DE RISARALDA – SECRETARIA DE SALUD, ESE HOSPITAL SAN JOSÉ DE MARSELLA, MUNICIPIO DE MARSELLA, HOSPITAL UNIVERSITARIO SAN JORGE DE PEREIRA se realice el seguimiento y articulación correspondiente al cronograma de pago que establezca la NACIÓN – MINISTERIO DE SALUD Y PROTECCIÓN SOCIAL, EPS NUEVA EPS (INTERVENTOR) y SUPERINTENDENCIA DE SALUD

QUINTO: Allegar al Juzgado, los medios de prueba que soporten el cumplimiento de las órdenes impartidas con anterioridad.



VI. HECHOS

1. La E.S.E. Hospital San José de Marsella, en su condición de Empresa Social del Estado de primer nivel de complejidad, es la institución pública encargada de garantizar la prestación del servicio esencial de salud a la población del municipio de Marsella, incluyendo comunidades rurales y sujetos de especial protección constitucional, dentro de la red pública hospitalaria del departamento de Risaralda.
2. La institución enfrenta una crisis financiera estructural derivada del incumplimiento reiterado en el pago de los servicios de salud facturados a la NUEVA EPS S.A., situación que ha generado, a la fecha, una cartera morosa que asciende aproximadamente a la suma de SEISCIENTOS NOVENTA Y DOS MILLONES NOVECIENTOS ONCE MIL NOVENTA Y OCHO PESOS (\$692.911.098), cifra que compromete de manera directa su liquidez y sostenibilidad operativa.
3. La mora prolongada en el giro de dichos recursos ha impedido el cumplimiento oportuno de obligaciones laborales y contractuales, afectando el pago de nómina del personal asistencial y administrativo, así como las obligaciones con proveedores de medicamentos, dispositivos médicos e insumos esenciales, lo que impacta la continuidad, oportunidad y calidad en la prestación del servicio público de salud.
4. Dado que la E.S.E. es una institución de primer nivel, debe remitir de manera permanente a los pacientes que requieren servicios de mediana y alta complejidad al Hospital Universitario San Jorge de Pereira, centro de referencia departamental, donde se realizan procedimientos quirúrgicos, diagnósticos especializados y tratamientos de mayor complejidad.
5. No obstante, la crisis financiera se extiende igualmente al Hospital Universitario San Jorge de Pereira, el cual registra una cartera morosa aproximada de MIL OCHOCIENTOS CINCUENTA MILLONES OCHOCIENTOS VEINTICUATRO MIL SETECIENTOS NOVENTA Y SEIS PESOS (\$1.850.824.796), derivada del no pago oportuno de servicios prestados a usuarios asegurados por la misma entidad responsable, afectando gravemente la estabilidad financiera de la red pública hospitalaria departamental.
6. La problemática descrita no obedece a un hecho aislado o coyuntural, sino a una falla estructural en el flujo de recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud, asociada tanto al incumplimiento de la EPS



responsable del aseguramiento como a la mora en el reconocimiento, liquidación y giro de recursos correspondientes a tecnologías y servicios financiados mediante el mecanismo de Presupuestos Máximos.

7. El impacto acumulado de estas obligaciones insolutas supera los DOS MIL QUINIENTOS MILLONES DE PESOS (\$2.500.000.000), generando un efecto sistémico en la red pública hospitalaria de Risaralda, con deterioro progresivo de infraestructura, limitaciones en la adquisición de insumos y riesgo cierto en la estabilidad del talento humano en salud, configurándose un menoscabo directo al patrimonio público invertido en dichas instituciones.
8. La persistencia de esta mora configura una amenaza real, actual e inminente a la salubridad pública del municipio de Marsella y del departamento de Risaralda, en tanto el desfinanciamiento progresivo pone en riesgo la continuidad del servicio público esencial de salud, afectando los derechos e intereses colectivos relacionados con la salubridad pública, el patrimonio público y la moralidad administrativa, existiendo un nexo causal directo entre la omisión en el giro oportuno de los recursos y la afectación estructural del sistema hospitalario público.

9. COMPETENCIA

Su Despacho es competente para conocer de la presente acción, en razón a lo dispuesto por el numeral 10 del artículo 155 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo. Y también por lo dispuesto en los artículos 15 y 16 de la Ley 472 de 1998.



10. PRUEBAS

Con el fin de establecer la vulneración de los derechos e intereses colectivos le solicito a su Honorable Despacho se sirva tener en cuenta las siguientes pruebas:

- Acta de posesión personería municipal.
- AGOTAMIENTO DE REQUISITO DE PROCEDIBILIDAD
- RESPUESTA ESE HOSPITAL SAN JOSE
- CARTERA NUEVA EPS ESE HOSPITAL SAN JOSE
- RESPUESTA HOSPITAL UNIVERSITARIO SAN JORGE DE PEREIRA
- ACTA DE REUNION NUEVA EPS
- CARTERA NUEVA EPS HOSPITAL UNIVERSITARIO SAN JORGE
- TABLA EXCEL HUSJ

11. ANEXOS

Las pruebas documentales enunciadas en el acápite anterior.

Las pruebas documentales se adjuntan en copia simple, en razón a que la Honorable Corte Constitucional en jurisprudencia reciente⁶ varió su precedente respecto al asunto de copias auténticas en los procesos de la jurisdicción contenciosa administrativa.

12. NOTIFICACIONES

El suscrito: Las recibiré en el Correo electrónico: personeria@marsella-risaralda.gov.co

NACION MINISTERIO DE SALUD Y PROTECCIÓN SOCIAL:
notificacionesjudiciales@minsalud.gov.co, correo@minsalud.gov.co

MUNICIPIO DE MARSELLA Centro Administrativo Municipal Carrera calle 9 No. 9-12
Marsella Risaralda contactenos@marsella-risaralda.gov.co

⁶ Sentencia SU-774 de 2014. Magistrado Ponente: Mauricio González Cuervo.



DEPARTAMENTO DE RISARALDA: contactenos@risaralda.gov.co

ESE HOSPITAL SAN JOSE DE MARSELLA - gerencia@hospitalsanjosemarsella.gov.co

HOSPITAL UNIVERSITARIO SAN JORGE: siau@husj.gov.co,
notificaciones.judiciales@husj.gov.co

SUPERINTENDENCIA DE SALUD: snsnotificacionesjudiciales@supersalud.gov.co

EPS NUEVA EPS: secretaria.general@nuevaeps.com.co

Respetuosamente


Jaime Jusep Zuluaga Giraldo
Personero municipal