

REPÚBLICA DE COLOMBIA



**JUZGADO SESENTA Y SEIS (66) ADMINISTRATIVO ORAL
DEL CIRCUITO JUDICIAL DE BOGOTÀ
-SECCIÓN TERCERA-**

Bogotá, veintinueve (29) de abril de dos mil veintiuno (2020).

PROCESO:	11001334306620200003300
DEMANDANTE:	FAMISANAR E.P.S.
DEMANDADO:	LA NACIÓN – MINISTERIO DE SALUD Y PROTECCIÓN SOCIAL Y OTRO
MEDIO DE CONTROL:	REPARACIÓN DIRECTA

Al Despacho se arrió proceso en el que la Entidad Promotora de Salud FAMISANAR solicita se declare la responsabilidad de la Entidad Administradora de los Recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud – ADRES, por el rechazo de 6.690 recobros, resultado de la cobertura y suministro efectivo de los servicios no incluidos en el Plan Obligatorio de Salud, en suma que asciende \$1.148.677.229 de los cuales reclama su pago a la demandada junto con la indemnización por daño emergente e intereses moratorios.

Al respecto, se debe traer a colación el pronunciamiento del Consejo de Estado¹, que sobre el particular dijo lo siguiente:

En la sentencia del tres (3) de diciembre de dos mil catorce (2014)² el Consejo Superior de la Judicatura dirimió un conflicto de competencias que surgió con la presentación de una demanda ante la jurisdicción contencioso-administrativa. En esta oportunidad, una EPS solicitó que se declarara la responsabilidad extracontractual de la Nación – Ministerio de Salud y Protección Social, por la falta de reconocimiento y pago de unos servicios médicos no incluidos en el POS, que habían sido prestados por la EPS y luego fueron rechazados con glosas, y que consecuentemente se condenara al pago de los perjuicios con ello ocasionados. En esta oportunidad, el Consejo Superior de la Judicatura tuvo en cuenta lo manifestado por dicha Corporación en la providencia anteriormente presentada y añadió que:

“[...] ha encontrado la Sala que es la Jurisdicción Ordinaria a quien le corresponde dirimir la presente litis, toda vez que la controversia se suscitó entre una entidad administrativa prestadora del servicio de salud de carácter particular y una entidad pública, situación que, sin lugar a dudas, se enmarca en lo normado y ya referido numeral 4 del artículo 2 de la Ley 712 de 2001, pues dicha controversia es propia del Sistema de Seguridad Social Integral”. (Subraya el Despacho).

Más recientemente, el Consejo Superior de la Judicatura resolvió, mediante sentencia de diecinueve (19) de diciembre de dos mil dieciséis (2016), un conflicto de competencias que se desató con ocasión de una demanda ordinaria laboral interpuesta por una EPS contra el Departamento del Tolima – Secretaría de Salud del Tolima. En esta ocasión, la EPS demandante buscó el reconocimiento de los servicios de salud que había prestado a la población del Tolima, que habían sido autorizados mediante concepto del Comité Técnico Científico o por órdenes de los jueces de tutela. El Consejo Superior de la Judicatura acogió

¹ Sentencia del 31 de julio de 2019, radicado 25000-23-26-000-2011-01031-01 (50369), Magistrado ponente JAIME ENRIQUE RODRÍGUEZ NAVAS

² CONSEJO SUPERIOR DE LA JUDICATURA, Sala Jurisdiccional Disciplinaria. Sentencia de 3 diciembre de 2014, radicación número 110010102000201401737-00 (9656-20).

expresamente el precedente sentado anteriormente y asignó el conocimiento del asunto a la jurisdicción laboral³.

Vemos pues que, de acuerdo con la jurisprudencia reiterada del Consejo Superior de la Judicatura, en virtud de la cláusula residual de competencia de la jurisdicción ordinaria, la especialización de la jurisdicción laboral en temas de seguridad social y el artículo 2.4 del Código de Procedimiento Laboral (actualmente vigente), corresponde a la jurisdicción laboral el conocimiento de los casos en los que se pretenda la declaración de la obligación del Fosyga de pagar los servicios de salud prestados que hayan sido rechazados con glosas, por la entidad administradora de dicho fondo.

Esta posición ha sido acogida de forma reiterada por la Sección Tercera del Consejo de Estado, como se muestra a continuación.

En la providencia de tres (3) de junio de dos mil quince (2015)⁴, esta Subsección resolvió el recurso formulado contra el auto que había declarado la nulidad de lo actuado en un proceso de reparación directa. El actor había formulado demanda contra el Ministerio de la Protección Social y el Consorcio Fidufosyga 2005, con el objeto de que se reconocieran y pagaran los perjuicios ocasionados con el rechazo del pago de unos servicios médicos no contemplados en el POS, cuya prestación había sido ordenada mediante acción de tutela. La Subsección acogió de forma expresa el precedente sentado a partir de la sentencia del Consejo Superior de la Judicatura del once (11) de junio de dos mil once (2011), considerando consecuentemente que la jurisdicción competente era la laboral. Adicionalmente, aclaró que, en virtud de la jurisprudencia de esta Corporación sobre la vigencia temporal del CPACA⁵, debía aplicarse el artículo 138 de esta codificación, “[...] que dispone que, al declarar la falta de jurisdicción, lo actuado mantiene su validez y que el proceso debe enviarse de inmediato al juez competente”.

Tras ello, se planteó ante la Subsección B un recurso contra la sentencia que había negado, por no encontrar demostrado el daño, las pretensiones formuladas por un EPS solicitando que la fiduciaria que administraba el Fosyga y la Nación – Ministerio de Protección Social fueran condenadas a reparar el daño ocasionado por el incumplimiento en los pagos de “recobros”, por beneficios de salud ordenados mediante fallos de tutela y decisiones de su Comité Técnico Científico. El auto del once (11) de agosto de dos mil dieciséis (2016)⁶, a través del cual se resolvió este recurso, expuso el precedente que el Consejo Superior de la Judicatura había sentado en sus fallos del once (11) de junio y tres (3) de diciembre de dos mil catorce (2014) y, con base en ello, remitió el expediente a la jurisdicción laboral.

Esta posición fue reiterada por la Subsección A, cuando fue puesto en su conocimiento un asunto en el que una EPS había formulado demanda de reparación directa contra la Nación – Ministerio de Salud y Protección Social, y el consorcio que administraba el Fosyga. En esta, la actora solicitó que se condenara a las demandadas a reparar los daños ocasionados por el no pago de los servicios médicos prestados, en cumplimiento de acciones de tutela, que no estaban incluidos en el POS y habían sido glosados por el Ministerio demandado. En el auto del siete (7) de diciembre de dos mil dieciséis (2016)⁷, la Subsección A tuvo en cuenta el precedente del Consejo Superior de la Judicatura, así como el auto del tres (3) de junio de

³ CONSEJO SUPERIOR DE LA JUDICATURA, Sala Jurisdiccional Disciplinaria. Sentencia de 19 de diciembre de 2016, radiación número 73001-33-40-011-2016-00075-00.

⁴ CONSEJO DE ESTADO, Sección Tercera, Subsección C. Auto de 3 de junio de 2015, exp. 53.351.

⁵ “De la norma trascrita se pueden extraer dos conclusiones generales: a) que las normas procesales prevalecen sobre las anteriores desde su entrada en vigencia, y b) que no obstante la regla general anterior, existen unas excepciones que permiten aplicar la norma derogada –pero vigente al momento de la actuación, petición o solicitud– de manera ultraactiva para resolver: (i) los recursos interpuestos, (ii) la práctica de pruebas decretadas, (iii) las audiencias convocadas, (iv) las diligencias iniciadas, (v) los términos que hubieren comenzado a correr, (vi) los incidentes en curso, y (vii) las notificaciones que se estén surtiendo”. CONSEJO DE ESTADO, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, Auto de 25 de junio de 2014, exp. 49299.

⁶ CONSEJO DE ESTADO, Sección Tercera, Subsección B. Auto de 11 de agosto de 2016, exp. 46545.

⁷ CONSEJO DE ESTADO, Sección Tercera, Subsección A. Auto de 7 de diciembre de 2016, exp. 53290.

dos mil quince (2015) de la Subsección C y, en consecuencia, confirmó el auto recurrido, que había declarado la nulidad de todo lo actuado por falta de jurisdicción.

Tras ello, fue puesto nuevamente en conocimiento de la Subsección A un asunto en el que, en ejercicio de acción de reparación directa, una EPS había solicitado que el Ministerio de Salud y Protección Social, y al consorcio que administraba el Fosyga, fueran declarados responsables del daño que había sufrido como consecuencia de la prestación de servicios médicos no incluidos en el POS, que no habían sido pagados por la administradora del Fosyga. En el auto del dos (2) de febrero de dos mil diecisiete (2017)⁸, la Subsección A trajo a colación el precedente expuesto anteriormente del Consejo Superior de la Judicatura, así como la providencia de dicha Subsección expuesta precedentemente. De acuerdo con ello⁹, confirmó el auto que había declarado la nulidad de todo lo actuado por falta de jurisdicción.

Posteriormente, fue puesto en conocimiento de esta Subsección un asunto en el que una EPS había formulado demanda de reparación directa (actio in rem verso) contra la Nación-Ministerio de Protección Social, en procura de lograr que se declarara que había sufrido un desequilibrio financiero, al tener que asumir el costo de medicamentos no incluidos en el POS y cuya entrega obedeció a órdenes de tutela. En el auto del tres (3) de agosto de dos mil diecisiete (2017)¹⁰, esta Subsección realizó un recuento de la jurisprudencia del Consejo Superior de la Judicatura y de la Sección Tercera del Consejo de Estado. Con base en ello, declaró la nulidad de todo lo actuado y remitió el proceso a la jurisdicción laboral. Adicionalmente, precisó que “las pruebas que fueron recaudadas en debida forma y frente a las cuales se surtió el proceso de contradicción, conservarán su validez tal y como lo establece el artículo 138 del CGP”.

En este orden de ideas, resulta claro que, de acuerdo con el artículo 2.4 del Código de Procedimiento Laboral (en su versión actual) y la cláusula general o residual de competencia establecida en el artículo 12 de la Ley 270 de 1996, que se encontraba vigente al momento de la presentación de las demandas¹¹, así como la jurisprudencia reiterada del Consejo Superior de la Judicatura y de la Sección Tercera del Consejo de Estado, corresponde a la jurisdicción laboral el conocimiento de los casos en los que se pretenda la declaración de la obligación del Fosyga de pagar los servicios de salud prestados, que hayan sido rechazados con glosas, con la correspondiente condena. Conforme a lo anterior, la jurisdicción de lo contencioso administrativo conoce, únicamente, de los procesos judiciales referentes a la seguridad social de los empleados públicos, cuando su régimen sea administrado por una persona de derecho público.

Esta interpretación se aplica, con más razón, a lo dispuesto en la versión anterior del artículo 2.4 del Código de Procedimiento Laboral, que se encontraba vigente en el momento en el que fueron presentadas las demandas, ya que –como se mencionó anteriormente– dicha norma concedía unas competencias más amplias a la jurisdicción laboral. En efecto, mientras la Ley

⁸ CONSEJO DE ESTADO, Sección Tercera, Subsección A. Auto de 2 de febrero de 2017, exp. 53315.

⁹ “Visto lo anterior y comoquiera que, en el sub examine, COOMEVA EPS S.A. pretende obtener la declaratoria de responsabilidad de la Nación – Ministerio de Salud y Protección Social y del Consorcio Fidufosyga 2005 y el consecuencial pago de los perjuicios que, afirma, le fueron causados por la falta de pago de los recobros surgidos con ocasión de la prestación de los servicios de salud que no hacen parte del Plan Obligatorio de Salud (POS), se considera que el presente proceso debe ser conocido, conforme a los claros lineamientos del Consejo Superior de la Judicatura, por la jurisdicción ordinaria, en su especialidad laboral, teniendo en cuenta que, como ya se dijo, la jurisdicción de lo contencioso administrativo conoce, únicamente, de los procesos judiciales referentes a la seguridad social de los empleados públicos, cuando su régimen sea administrado por una persona de derecho público y que las demás pretensiones que surgen respecto del sistema general de seguridad social, como las del asunto de la referencia, son de competencia de la justicia ordinaria” (subrayado añadido). Ibíd.

¹⁰ CONSEJO DE ESTADO, Sección Tercera, Subsección C. Auto de 3 de agosto de 2017, exp. 38731.

¹¹ Ley 270 de 1996. Artículo 12. “Del ejercicio de la función jurisdiccional por la rama judicial. Dicha función se ejerce por la jurisdicción constitucional, el Consejo Superior de la Judicatura, la jurisdicción de lo contencioso administrativo, las jurisdicciones especiales tales como: la penal militar, la indígena y la justicia de paz, y la jurisdicción ordinaria que conocerá de todos los asuntos que no estén atribuidos expresamente por la Constitución o la ley a otra jurisdicción” (subrayado añadido). Esta disposición se conserva en el inciso segundo de la versión actual, con la modificación que realizó la Ley 1285 de 2009.

721 de 2001 establecía que la jurisdicción laboral conocería de todas las controversias referentes al sistema de seguridad social integral, “cualquiera que sea la naturaleza de la relación jurídica y de los actos jurídicos que se controviertan”; el artículo 622 de la Ley 1564 de 2012 sustrajo de la competencia de la jurisdicción de lo contencioso administrativo los asuntos “de responsabilidad médica y los relacionados con contratos”.

Al abocar el conocimiento de todas las controversias relacionadas con la seguridad social en la jurisdicción laboral –con independencia de la naturaleza de las entidades, las relaciones o los actos– se buscó crear un sistema de seguridad social único, conforme al principio de unidad¹², en el que se unificara lo sustantivo y lo procedimental, con el propósito de facilitar la prestación efectiva del servicio de salud y, de esa forma, garantizar el derecho constitucional a la salud (art. 49). Así lo manifestó la Corte Constitucional en la sentencia de C-111 de 2000 en la que expresó lo siguiente:

“La creación de un sistema integral de seguridad social, con el cual se pudiese establecer una organización institucional y normativa especial para brindar una mejor prestación de ese servicio público, era requerida dada la multiplicidad de situaciones que existían antes de la entrada en vigencia de la Ley 100 de 1993, por lo que ésta normatividad debió diseñar un sistema único que abarcara progresivamente la totalidad de la población colombiana, bajo la vigencia de unos principios rectores, como son los de eficiencia, universalidad, solidaridad, integralidad, unidad y participación (art. 2o.).

La articulación de las políticas, instituciones, regímenes, procedimientos y prestaciones de la seguridad social en un régimen jurídico unificado y específico, proviene precisamente del cumplimiento de ese principio de unidad (art. 2o. literal e); con ello, el legislador integró tanto los asuntos de orden sustantivo, en la medida en que permite desarrollar el derecho a la seguridad social, como los de orden procedimental, los cuales facilitan su prestación efectiva; a éstos últimos, pertenecen las reglas de jurisdicción y competencia de las respectivas autoridades judiciales destinadas a tramitar las materias que se deriven de esos asuntos.

De esta manera, la atribución de la solución de las controversias suscitadas entre las entidades públicas y privadas de la seguridad social integral con sus afiliados, responde a la necesidad de especializar una jurisdicción estatal con la asignación de dicha competencia, haciendo efectiva la aplicación del régimen jurídico sobre el cual se edificó la prestación del servicio público de la seguridad social” (subrayado añadido)¹³.

Resulta así claro que, de acuerdo con los artículos 12 de la Ley 270 de 1996 y 2.4 del Código de Procedimiento Laboral, en su versión vigente en el momento en que fue presentada la demanda, correspondía a la jurisdicción laboral el conocimiento de los asuntos en los que se pretendía la declaración de la obligación del Fosyga de pagar los servicios de salud prestados que hayan sido rechazados con glosas, con la correspondiente condena, como en el sub lite.

En este asunto no se alegó, ni se aportaron pruebas encaminadas a demostrar que se tratara de una cuestión relativa a la seguridad social de empleados públicos, con un régimen administrado por una persona de derecho público.

Se trata de una controversia referente al sistema de seguridad social integral, que se suscitó entre el Ministerio de Salud y Protección Social, el Fosyga y una Institución Prestadora de Servicios de Salud, las cuales hacen parte del Sistema General de Seguridad Social en Salud, conforme a lo dispuesto en el artículo 155 de la Ley 100 de 1993¹⁴.

¹² Ley 100 de 1993. Artículo 2º. “Principios. El servicio público esencial de seguridad social se prestará con sujeción a los principios de eficiencia, universalidad, solidaridad, integralidad, unidad y participación: [...] e) Unidad. Es la articulación de políticas, instituciones, regímenes, procedimientos y prestaciones para alcanzar los fines de la seguridad social [...]”.

¹³ CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-111 de 2000.

¹⁴ Ley 100 de 1993. Artículo. 155. “Integrantes del sistema general de seguridad social en salud. El sistema general de seguridad social en salud está integrado por: 1. Organismos de dirección, vigilancia y control: a) Los Ministerios de Salud y de Trabajo; [...] 2. Los organismos de administración y financiación: [...] c) El fondo de solidaridad y garantía. || 3. Las instituciones prestadoras de servicios de salud, públicas, mixtas o privadas”.

Así las cosas, se tiene que en reiteradas ocasiones el máximo tribunal de lo contencioso administrativo ha indicado que esta jurisdicción no es la competente para definir asuntos de recobro por servicios médicos prestados, tal como el que plantea la demandante.

Ahora, toda vez que el Juzgado 16 Laboral del Circuito de Bogotá manifestó de igual modo que no era competente para conocer del presente asunto (fls. 54 – 56), este Despacho, en aplicación del artículo 168 de la Ley 1437 de 2011, propondrá conflicto negativo de jurisdicción y remitirá el expediente al H. Consejo Superior de la Judicatura – Sala Jurisdiccional Disciplinaria, para que en ejercicio de la facultad contenida en el numeral 2 del artículo 112 de la Ley 270 de 1996, dirima el presente conflicto negativo de jurisdicciones.

En virtud de lo anterior, el Despacho

RESUELVE

PRIMERO.- DECLARAR LA FALTA DE JURISDICCIÓN para tramitar el presente asunto, de conformidad con lo expuesto en la parte motiva.

SEGUNDO.- PROPONER conflicto negativo de jurisdicción y **ORDÉNESE** remitir el expediente al Consejo Superior de la Judicatura – Sala Jurisdiccional Disciplinaria para que dirima el presente conflicto y defina qué jurisdicción debe conocer el presente asunto.

TERCERO.- Por la Secretaría, déjense las constancias respectivas y dese cumplimiento a la mayor brevedad a lo aquí resuelto.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE.

MILTON JOJANI MIRANDA MEDINA

JUEZ

Firmado Por:

MILTON JOJANI MIRANDA MEDINA

JUEZ

**JUZGADO 066 ADMINISTRATIVO SECCIÓN TERCERA DE LA CIUDAD DE
BOGOTÁ, D.C.-SANTAFE DE BOGOTÁ D.C.,**

EXPEDIENTE:	11001-33-43-066-2020-00260-00
MEDIO DE CONTROL:	REPARACIÓN DIRECTA
DEMANDANTE:	EPS FAMISANAR
DEMANDADO:	ADRES
ASUNTO:	CONFLICTO NEGATIVO DE COMPETENCIA

Este documento fue generado con firma electrónica y cuenta con plena validez jurídica, conforme a lo dispuesto en la Ley 527/99 y el decreto reglamentario 2364/12

Código de verificación:

a3184099dc607d5b90abf32c77e9d2fed79d6b3cf047569933f510c567458f89

Documento generado en 29/04/2021 01:38:15 PM

Valide éste documento electrónico en la siguiente URL:

<https://procesojudicial.ramajudicial.gov.co/FirmaElectronica>