

REPÚBLICA DE COLOMBIA – RAMA JUDICIAL



TRIBUNAL SUPERIOR DEL DISTRITO JUDICIAL – CALI SALA DE DECISIÓN LABORAL

PROCESO	FUNCIÓN JURISDICCIONAL SUPERINTENDENCIA DE SALUD
DEMANDANTE	COOMEVA EPS S.A. EN LIQUIDACIÓN
DEMANDADOS	EL MINISTERIO DE SALUD Y PROTECCIÓN SOCIAL LA ADMINISTRADORA DE LOS RECURSOS DEL SISTEMA GENERAL DE SEGURIDAD SOCIAL EN SALUD – ADRES CONSORCIO SAYP 2011 integrado por las sociedades FIDUCIARIA COLOMBIANA DE COMERCIO EXTERIOR S.A. FIDUCOLDEX S.A. y FIDUCIARIA LA PREVISORA S.A. – FIDUPREVISORA S.A. UNIÓN TEMPORAL NUEVO FOSYGA integrado por las sociedades ASESORIAS EN SISTEMATIZACIÓN DE DATOS SOCIEDAD ANÓNIMA – A.S.D. S.A., SERVIS OUTSOURCING INFORMÁTICO S.A. – SERVIS S.A. y CARVAJAL TECNOLOGÍA Y SERVICIOS S.A.S. antes ASSENDA S.A.S.
LLAMADO EN GARANTÍA	ALLIANZ SEGUROS S.A. CHUBB SEGUROS COLOMBIA S.A..
RADICACIÓN	76001-22-05-000-2022-00345-00
TEMA	APELACIÓN DE AUTO QUE DECLARA SUCESIÓN PROCESAL Y DECLARA IMPROCEDENTE LA REFORMA LA DEMANDA
DECISIÓN	SE MODIFICA EL AUTO APELADO

AUDIENCIA PÚBLICA No. 299

En Santiago de Cali, a los once (11) días del mes de julio de dos mil veintitrés (2023) el magistrado ponente **GERMÁN VARELA COLLAZOS**, en asocio de sus homólogos integrantes de la sala de decisión laboral decisión laboral **MARY ELENA SOLARTE MELO** y **ALEJANDRA MARÍA ALZATE VERGARA**, se constituyeron en audiencia pública especial y declararon abierto el acto con el fin de resolver el recurso de apelación interpuesto por

el apoderado judicial de la **ENTIDAD PROMOTORA DE SALUD COOMEVA EPS S.A.** –en adelante **COOMEVA EPS**- contra el Auto A2018-002815, proferido por la Superintendencia Delegada para la Función Jurisdiccional y de Conciliación - Superintendencia Nacional de Salud -.

AUTO No. 429

RECONOCER PERSONERÍA al abogado JUAN GUILLERMO LÓPEZ CELIS en calidad de apoderado judicial de COOMEVA EPS S.A. en liquidación, según poder que fue allegado a través de correo electrónico el 10 de julio de 2023.

NO ACEPTAR LA RENUNCIA al poder presentada por la abogada LEIDY CAROLINA APARICIO RIAÑO en calidad de apoderada de CONSORCIO SAYP 2011, en razón a que no hay prueba de que haya comunicado al poderdante de tal renuncia. Por tanto, no se cumple con los requisitos del art. 76 inc. 4 del C.G.P..

AUTO INTERLOCUTORIO No. 128

I. ANTECEDENTES

COOMEVA EPS S.A. interpuso demanda contra el LA ADMINISTRADORA DE LOS RECURSOS DEL SISTEMA GENERAL DE SEGURIDAD SOCIAL EN SALUD – ADRES y otros, con el fin de obtener el reembolso de los gastos asumidos por la EPS con ocasión de los servicios médicos excluidos de la cobertura del POS, más los intereses moratorios. (Folios 36 y siguientes del PDF01)

En lo que interesa al recurso de apelación, la Superintendencia Delegada

para la Función Jurisdiccional y de Conciliación - Superintendencia Nacional de Salud – profirió el Auto A2018-002815, mediante el cual resolvió declarar a la Administradora de los Recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud ADRES, como sucesora procesal del MINISTERIO DE SALUD Y PROTECCIÓN SOCIAL en “*su carácter de demandada*” y declaró improcedente la reforma a la demanda formulada por COOMEVA EPS. Fundamentó la decisión en que ADRES reemplazó a la Dirección de Administración de Fondos de la Protección Social del Ministerio de Salud y la Protección Social en todas las obligaciones relacionadas con la administración del Fondo de Solidaridad y Garantía FOSYGA y, que el presente proceso adelantado en su función jurisdiccional es preferente y sumario en el que prevalece la informalidad y no admite la reforma a la demanda. (Folios 56 a 69 del PDF16).

El apoderado judicial de COOMEVA EPS interpuso el recurso de apelación y señala que la demandada se dirige contra el MINISTERIO DE SALUD Y PROTECCIÓN SOCIAL como responsable de los perjuicios derivados de las fallas en sus acciones, omisiones y operaciones administrativas y como encargado de la dirección del Sistema General de Seguridad Social en Salud, por lo que no es posible tener como su sucesor procesal a ADRES, quien como entidad nueva en administrar los recursos del sistema de salud, debe ser vinculado como un litisconsorte necesario.

Frente al rechazó a la reforma a la demanda indica que el procedimiento a aplicar es el dispuesto en el Código Procesal del Trabajo y de la Seguridad Social, según disposición expresa del artículo 24 del Código General del Proceso, en cuanto a las reglas procesales que deben seguir las autoridades administrativas que ejercen función jurisdiccional, por lo tanto, en su sentir es procedente la reforma a la demanda conforme al artículo 28 del Código Procesal del Trabajo y de la Seguridad Social. (Folios 91 a 100

del PDF16)

II. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS

La Sala debe resolver i) si se debe tener como sucesora procesal en calidad de demandada del MINISTERIO DE SALUD Y PROTECCIÓN SOCIAL a la ADMINISTRADORA DE LOS RECURSOS DEL SISTEMA GENERAL DE SEGURIDAD SOCIAL EN SALUD ADRES y; ii) si es procedente admitir la reforma a la demanda en esta clase de procesos que adelanta la Superintendencia Nacional de Salud en su Función Jurisdiccional y de Conciliación.

2.1. SUCESIÓN PROCESAL

Frente al primer problema jurídico planteado, la Sala considera que no se reúnen los presupuestos necesarios establecidos en el artículo 68 del Código General del Proceso, para que sea procedente la sucesión procesal, toda vez que, el Ministerio de Salud y Protección Social no ha sido objeto de extinción, fusión ni escisión, y además es el demandado principal en cuanto a los reembolsos reclamados por servicios de salud, hecho que lo legitima para comparecer y seguir en el proceso; sin perjuicio que el ADRES en su calidad de Administradora de los Recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud comparezca al proceso en condición de litisconsorte cuasinecesario.

Lo anterior, se sustenta en lo dicho por el Consejo de Estado, Sección Primera, en providencia del 1° de julio de 2020 en proceso con radicación 11001-03-24-000-2014-00373-00, que al resolver la solicitud de sucesión

procesal del ADRES al MINISTERIO DE SALUD Y PROTECCIÓN SOCIAL, precisó lo siguiente:

“(...) La figura de la sucesión procesal está regulada en el artículo 68 del Código General del Proceso, aplicable por remisión expresa del artículo 306 de la Ley 1437 de 2011, así:

“Artículo 68. Sucesión procesal. Fallecido un litigante o declarado ausente o en interdicción, el proceso continuará con el cónyuge, el albacea con tenencia de bienes, los herederos, o el correspondiente curador.

Si en el curso del proceso sobreviene la extinción, fusión o escisión de alguna persona jurídica que figure como parte, los sucesores en el derecho debatido podrán comparecer para que se les reconozca tal carácter. En todo caso la sentencia producirá efectos respecto de ellos aunque no concurren.

El adquirente a cualquier título de la cosa o del derecho litigioso podrá intervenir como litisconsorte del anterior titular. También podrá sustituirlo en el proceso, siempre que la parte contraria lo acepte expresamente (...). (Se destaca).

Frente a los requisitos que deben cumplirse para su procedencia, la Corporación ha señalado:

“(...) Quiere decir, que por distintas razones puede ocurrir que, durante el desarrollo del proceso, una de las partes [actor o demandado] en cualquier momento pueda ser reemplazado por otro sujeto que pasa a ocupar su lugar en el litigio, que produce como efecto inmediato el cambio de titularidad de los derechos subjetivos que conforman el objeto del proceso. El fenómeno es conocido como sucesión procesal. Atendiendo a la causa que la origina, se debe distinguir entre sucesión procesal por muerte de una de las partes y la sucesión procesal surgida por transferencia de la cosa en litigio por acto entre vivos. De suerte que para que se produzca la sucesión procesal se deben dar los siguientes requisitos: 1. Después de producida la litispendencia, se provoque la transferencia del derecho litigioso que es objeto del proceso; 2. Dicha transferencia genera un cambio de partes, y 3. En la relación procesal pendiente se solicite, notifique y decrete el cambio de partes, antes que se dicte una sentencia que alcance el efecto de cosa juzgada. (...).” (Se subraya).

Atendiendo lo anotado, el despacho estima que en el caso concreto no se reúnen los presupuestos necesarios para que sea procedente la sucesión procesal, toda vez que el Ministerio de Salud y Protección Social no ha sido objeto de extinción, fusión ni escisión, y además es el actor principal del acto acusado, hecho que lo legitima para comparecer al proceso.

Sin perjuicio de lo dicho, la Administradora de los Recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud – ADRES, puede comparecer en condición de litisconsorte cuasinecesario, si así lo desea, teniendo en cuenta lo siguiente:

El artículo 62 del Código General del Proceso, aplicable por remisión del artículo 306 de la Ley 1437 de 2011, dispone:

“[...] Podrán intervenir en un proceso como litisconsortes de una parte y con las mismas facultades de ésta, quienes sean titulares de una determinada relación sustancial a la cual se extiendan los efectos jurídicos de la sentencia, y que por ello estaban legitimados para demandar o ser demandados en el proceso.

Podrán solicitar pruebas si intervienen antes de ser decretadas las pedidas por las partes; si concurren después, tomarán el proceso en el estado en que se encuentre en el momento de su intervención. [...]”.

Para distinguir frente a las distintas formas de intervención que pueden presentarse en el proceso este despacho ha dicho¹:

“[...] El litisconsorcio necesario se sustenta, como lo explica la doctrina², en que existen múltiples casos en los que varias personas deben obligatoriamente comparecer dentro de un proceso, ora en calidad de demandantes, bien como demandados, por ser requisito necesario para dictar sentencia de mérito en el sentido que corresponda, dada la unidad inescindible con la relación de derecho sustancial en debate. Acerca de la calidad de partes en el proceso de los litisconsortes, se ha precisado lo siguiente:

“El libro segundo del Código General del Proceso, en adelante CGP, se destina a regular “los sujetos del proceso” y la sección segunda del mismo se ocupa de “partes, terceros y apoderados”, para en el capítulo segundo regular lo que concierne con “litisconsortes y otras partes”, de ahí que sea menester, antes de emprender el estudio de la regulación del concepto de parte, dejar sentadas las precisiones pertinentes acerca del alcance de nueva terminología que se emplea en el CGP. [...]

(...)

*Ahora bien, cuando esos varios sujetos de derecho deben obligatoriamente, so pena de invalidez de la actuación surtida a partir del fallo de primera instancia, estar vinculados al proceso, la figura se denomina litisconsorcio necesario; si esa pluralidad se da por razones de economía procesal y comparecen voluntariamente varios en cualquiera de las dos posiciones mencionadas, encontramos el litisconsorcio facultativo y, **cuando la diversidad de sujetos obedece a que, no obstante que no es obligatoria***

¹ Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Primera. Consejero Ponente: Oswaldo Giraldo López. Auto de 20 de mayo de 2019. Radicación número: 11001-03-24-000-2011-00230-00.

² López Blanco Hernán Fabio. Las partes en el Código General del Proceso en Código General del Proceso Ley 1564 de 2012. Consultado en <https://letrujil.files.wordpress.com/2013/09/03hernan-fabio-lopez.pdf> Fecha: 24 de octubre de 2018.

la vinculación de algunos de ellos al proceso, dadas las características de determinadas relaciones sustanciales, la sentencia les es igualmente oponible y por eso voluntariamente se pueden hacer presentes dentro del mismo, se estructura el denominado litisconsorcio cuasinecesario.

Cualquiera que sea la forma que adopte el litisconsorcio siempre sus integrantes serán considerados como parte, así intervengan después de establecida la relación jurídico-procesal, porque el sujeto procesal que en tal calidad comparece, fatalmente se ubica como integrante o de la parte demandante o de la parte demandada, sin que interese en cuál de las tres calidades mencionadas lo haga. (Negrillas ajenas al texto original).

(...)

El artículo 66³ de la Ley 1753 de 2015⁴, creó una entidad de naturaleza especial del nivel descentralizado y de orden nacional, con autonomía administrativa y financiera, denominada “Entidad Administradora de los Recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud (SGSSS)”, con el fin de administrar los recursos que hacen parte del Fondo de Solidaridad y Garantías- Fosyga, así como también dispuso la supresión de este último una vez aquella entrara en funcionamiento.

A su vez, el Decreto 1429 del 1 de septiembre de 2016,⁵ expedido por el Ministerio de Salud y Protección Social, denominó a la entidad administradora creada por la Ley 1753 de 2015, como “Administradora de los Recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud – ADRES” (artículo 1), señalando que ésta asumiría la administración de los recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud a partir del 1 de agosto de 2017,⁶ y previó que los derechos y obligaciones a cargo del Fondo de Solidaridad y Garantías - Fosyga serían asumidos por la Administradora de los Recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud – ADRES. (artículo 27⁷).

³ “[...] ARTÍCULO 66. Del manejo unificado de los recursos destinados a la financiación del Sistema General de Seguridad Social en Salud (SGSSS).

Con el fin de garantizar el adecuado flujo y los respectivos controles de recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud, créase una entidad de naturaleza especial del nivel descentralizado del orden nacional asimilada a una empresa industrial y comercial del Estado que se denominará Entidad Administradora de los Recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud (SGSSS). La Entidad hará parte del SGSSS y estará adscrita al Ministerio de Salud y Protección Social (MSPS), con personería jurídica, autonomía administrativa y financiera y patrimonio independiente. (...)

La Entidad tendrá como objeto administrar los recursos que hacen parte del Fondo de Solidaridad y Garantías (Fosyga), los del Fondo de Salvamento y Garantías para el Sector Salud (Fonsaet), [...]”.

⁴ “Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 – Todos por un nuevo país”.

⁵ “Por el cual se modifica la estructura de la Administradora de los Recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud – ADRES – y se dictan otras disposiciones.”

⁶ Artículo 21 del Decreto 1429 de 2016, modificado por el artículo 1° del Decreto 546 de 2017.

⁷ “ARTÍCULO 27. TRANSFERENCIA DE DERECHOS Y OBLIGACIONES. Todos los derechos y obligaciones que hayan sido adquiridos por la Dirección de Administración de Fondos de la Protección Social del Ministerio de Salud y Protección Social, con ocasión de la administración de los recursos del Fondo de Solidaridad y Garantía, (Fosyga) y del Fondo de Salvamento y Garantías para el Sector Salud (Fonsaet), se entienden transferidos a la Administradora de los Recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud (ADRES) (...) Todos los derechos y obligaciones a cargo del Fosyga pasarán a la Administradora de los Recursos del SGSSS (ADRES) una vez sean entregados por

En consecuencia, dado que ADRES asumió los derechos y obligaciones a cargo del Fondo de Solidaridad y Garantías – Fosyga con posterioridad a la presentación y admisión de la demanda, podría intervenir en el proceso en el estado en que se encuentra en calidad de litisconsorte cuasi-necesario. (...)

Así las cosas, se revoca el numeral primero del Auto A2018-002815 que declaró a la Administradora de los Recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud ADRES, como sucesora procesal del MINISTERIO DE SALUD Y PROTECCIÓN SOCIAL en “*su carácter de demandada*”.

2.2. REFORMA DE LA DEMANDA

En cuanto al segundo problema jurídico planteado que corresponde a definir si es o no procedente admitir la reforma a la demanda en este proceso. De cara a ello, la Sala considera oportuno recordar el procedimiento jurisdiccional, con el objeto de definir si en él tiene cabida la reforma de la demanda.

En primer lugar, se ha de señalar que la Ley 1122 de 2007 estableció en el artículo 41 la función jurisdiccional de la Superintendencia Nacional de Salud, el cual fue modificado por la Ley 1438 de 2011 y la Ley 1949 de 2019.

Las normas anteriores, en especial la contenida en el artículo 6 de la Ley 1949 de 2019 consagra que

“con el fin de garantizar la efectiva prestación del derecho a la salud de los usuarios del Sistema General de Seguridad Social en Salud y en ejercicio del artículo 116 de la Constitución Política, la Superintendencia Nacional de Salud

el Administrador Fiduciario de conformidad con lo establecido en el contrato de encargo fiduciario con este celebrado.(...)”. Se destaca.

podrá conocer y fallar en derecho y con las facultades propias de un juez en los siguientes asuntos: ...”

Más adelante, se indica en la norma que:

“La función jurisdiccional de la Superintendencia Nacional de Salud se desarrollará mediante un procedimiento sumario, con arreglo a los principios de publicidad, prevalencia del derecho sustancial, economía, celeridad y eficacia, garantizando debidamente los derechos al debido proceso, defensa y contradicción.

La demanda debe ser dirigida a la Superintendencia Nacional de Salud, debe expresar con la mayor claridad las circunstancias de tiempo, modo y lugar; la pretensión, el derecho que se considere violado, así como el nombre y dirección de notificación del demandante y debe adjuntar los documentos que soporten los hechos.

La demanda podrá ser presentada sin ninguna formalidad o autenticación; por memorial, u otro medio de comunicación escrito. No será necesario actuar por medio de apoderado, esto sin perjuicio de las normas vigentes para la representación y el derecho de postulación. En el trámite del procedimiento jurisdiccional prevalecerá la informalidad”.

De lo anterior se tiene, que el legislador ha concebido que el desarrollo de la función jurisdiccional de la Superintendencia Nacional de Salud, se hace mediante un procedimiento preferente y sumario, en el que prevalecerá la informalidad.

De cara a la característica que tiene el trámite de los procesos sumarios, el artículo 392 del Código General del Proceso establece que:

*“**son inadmisibles la reforma de la demanda**, la acumulación de procesos, los incidentes, el trámite de terminación del amparo de pobreza y la suspensión de proceso por causa diferente al común acuerdo. El amparo de pobreza y la recusación solo podrán proponerse antes de que venza el término para contestar la demanda.”*

Por tanto, le asiste razón a la Superintendencia de Salud en declarar improcedente la reforma de la demanda en los procesos que conoce en

virtud de su función jurisdiccional, en consideración a que son de carácter sumario e informal, y el Código General del Proceso establece que para el trámite de los procesos sumarios es inamisible la reforma de la demanda.

Tanto es así, que posterior a la expedición del Código General del Proceso, la Ley 1949 de 2019 en el artículo 6 desarrolló la parte procedimental de la función jurisdiccional, dejando claro que este proceso está en sintonía con los mandatos del Código General del Proceso. Este proceso, preferente y sumario, se desarrolla en dos etapas, las cuales se estipulan en el mencionado artículo 6 de la ley 1949 de 2019.

1. Etapa de admisión, inadmisión para subsanar o rechazo. La admisión procede cuando la demanda cumple con los requisitos definidos en el artículo 41 de la ley 1122 de 2007, modificado por el artículo 6 de la ley 1949 de 2019. La inadmisión para subsanar es decretada cuando la demanda carece de uno o varios de los requisitos definidos en la ley para su admisión. El rechazo opera por falta de competencia, o debido a la no subsanación en los términos y condiciones indicados en la providencia que inadmite la demanda. La admisión de la demanda conlleva la orden de traslado de esta a la parte demandada atendiendo al principio de defensa y contradicción.

2. La segunda corresponde a la etapa de sentencia, y tiene lugar cuando se ha efectuado el traslado de la demanda y el proceso cuenta con todas las pruebas, fundamentos, argumentación técnica, financiera y jurídica, y demás medios de convicción necesarios, conducentes y pertinentes para resolver en derecho el litigio. El fallo del proceso se emitirá en un término máximo de diez días, a partir de la solicitud de demanda. Las sentencias emitidas en el proceso jurisdiccional son apelables, lo cual se deberá hacer dentro de los tres días siguientes a la notificación del fallo. El órgano competente para resolver el recurso, de acuerdo con la normativa vigente,

es el Tribunal Superior del Distrito Judicial, Sala Laboral, del domicilio del apelante.

Así las cosas, de acuerdo al trámite regulado para el desarrollo de los procesos en virtud de la función jurisdiccional de la Superintendencia de Salud, no es procedente la reforma de la demanda.

De conformidad con lo anteriormente expuesto se revoca el auto que declaró a la Administradora de los Recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud ADRES, como sucesora procesal del MINISTERIO DE SALUD Y PROTECCIÓN SOCIAL en “*su carácter de demandada*”, y se confirma la decisión que declaró improcedente la reforma de la demanda presentada por COOMEVA EPS S.A.. Sin costas en esta instancia.

DECISIÓN

Sin más consideraciones, la Sala Laboral del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Cali, administrando justicia en nombre de la República por autoridad de la Ley, **RESUELVE:**

PRIMERO: REVOCAR el numeral primero del Auto A2018-002815, proferido por la Superintendencia Delegada para la Función Jurisdiccional y de Conciliación -Superintendencia Nacional de Salud- que declaró a la Administradora de los Recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud ADRES, como sucesora procesal del MINISTERIO DE SALUD Y PROTECCIÓN SOCIAL en “*su carácter de demandada*”, por las razones expuestas en la parte considerativa de esta providencia.

SEGUNDO: CONFIRMAR el numeral sexto del Auto A2018-002815, mediante el cual se declaró improcedente la reforma de la demanda presentada por COOMEVA EPS S.A..

TERCERO: SIN COSTAS en esta instancia.

CUARTO: Devolver las actuaciones a la superintendencia de Salud para que continúe con el trámite.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE.

Los Magistrados,



GERMÁN VARELA COLLAZOS



MARY ELENA SOLARTE MELO



ALEJANDRA MARIA ALZATE VERGARA