

REPÚBLICA DE COLOMBIA



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL META

Auto Interlocutorio No. 218

Villavicencio, cuatro (4) de agosto de dos mil veintiuno (2021)

MEDIO DE CONTROL: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO
DEMANDANTES: FIDUCIARIA LA PREVISORA S.A.- PATRIMONIO
AUTÓNOMO DE REMANENTES DE CAPRECOM
LIQUIDADO
DEMANDADO: EL DEPARTAMENTO DEL META- SECRETARÍA
DEPARTAMENTAL DE SALUD DEL META Y EL
MUNICIPIO DE FUENTE DE ORO
EXPEDIENTE: 50001-23-33-000-2021-00184-00
ASUNTO: REMITE POR CONFLICTO DE COMPETENCIA

Estando el proceso pendiente para pronunciarse sobre la admisibilidad del medio de control, el despacho encuentra que la jurisdicción contenciosa administrativa no es competente para conocer del asunto.

I. **Antecedentes:**

La Fiduciaria La Previsora S.A., como vocera y administradora del Patrimonio Autónomo de Remanentes de CAPRECOM radicó demanda ordinaria laboral ante los jueces laborales del circuito de Villavicencio, pretendiendo se declare que la Caja de Previsión Social de Comunicación – CAPRECOM EICE, hoy Patrimonio Autónomo de Remanentes de CAPRECOM Liquidado, garantizó la prestación de los servicios de salud con cargo a la UPC del régimen subsidiado, durante los meses de diciembre de 2014 y junio y diciembre de 2015, a la población afiliada del Departamento del Meta – Municipio de Fuente de Oro, por lo que le asiste derecho a cobrar al Departamento del Meta – Secretaría Departamental de Salud del Meta y al Municipio de Fuente de Oro, el valor que de conformidad con la liquidación mensual de afiliados publicada por el Ministerio de Salud y de la Protección Social, le corresponde girar al esfuerzo propio de las Entidades Territoriales demandada; así mismo, solicita se declare

que las demandadas son responsables del valor, que de conformidad con la liquidación mensual de afiliados publicada por el Ministerio de Salud y de la Protección Social, corresponde a los meses de diciembre de 2014, junio y diciembre de 2015 ; se les condene al pago de \$25.095.779,00, valor que corresponde a la liquidación mensual de afiliados publicada por el Ministerio de Salud y de la Protección Social, al pago de los intereses corrientes, moratorios, indexación y demás derechos pecuniarios a los que hubiese lugar; así como las costas y gastos del proceso.

El asunto le correspondió por reparto al Juzgado Tercero Laboral del Circuito de Villavicencio, quien mediante auto del 5 de marzo de 2021¹, declaró la falta de jurisdicción para conocer el asunto y ordenó remitir el expediente a la Oficina de Apoyo Judicial para que su conocimiento fuera asignado al Tribunal Administrativo del Meta. Lo anterior, debido a que, consideró, que si bien la prestación de los servicios de salud hacen parte del sistema integral de seguridad social, no son del mismo resorte los conflictos económicos que se desprenden de tales servicios, los cuales, por tratarse de entes territoriales deben ventilarse ante la jurisdicción contenciosa administrativa, falta de jurisdicción que resulta insaneable. Más aún cuando la acción no corresponde a la ejecución de una obligación del sistema de seguridad social, ni las partes para efectos de este proceso, ostentan las calidades enunciadas en el numeral 4, del artículo 2° del C.P.T. y la S.S.

Ante lo resuelto, el 12 de mayo de hogaño², el asunto fue repartido bajo el medio de control de Nulidad y Restablecimiento del Derecho ante este Tribunal.

II. CONSIDERACIONES

1. Asunto

Le corresponde al despacho pronunciarse sobre la falta de jurisdicción y competencia para conocer el presente caso.

2. Problema jurídico

Corresponde determinar si la jurisdicción de lo contencioso administrativa es competente para dirimir la controversia derivada del sistema de seguridad

¹ Anexo 003, Memorial.

² Anexo 001- Acta de Reparto.

social entre la Fiduciaria La Previsora S.A.- Patrimonio Autónomo de Remanentes de Caprecom Liquidado contra el Departamento del Meta-Secretaría Departamental de Salud del Meta y el Municipio de Fuente de Oro, por el reconocimiento de la prestación de unos servicios de salud con cargo a las Unidades de Pago por Capitación del régimen subsidiado y su falta de pago.

3. Precisiones jurídicas:

- **Sobre la competencia para conocer de las controversias del sistema de seguridad social**

El numeral 4º del artículo 2º del Código Procesal del Trabajo y de la Seguridad Social, modificado por la Ley 712 de 2001, prevé que la Jurisdicción Ordinaria en su especialidad Laboral y de Seguridad Social conoce de las controversias del sistema de seguridad social que se presenten entre afiliados, beneficiarios o usuarios, empleadores y entidades administradoras o prestadoras, con independencia de la naturaleza de su relación jurídica o de los actos jurídicos controvertidos.

De otro lado, del artículo 104 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, precisa que la jurisdicción de lo contencioso administrativa está instituida para conocer las controversias y litigios originados en la actividad de las entidades públicas y de particulares cuando ejerzan función administrativa. Por lo tanto, *“(...) lo primero que deberá constatar el operador judicial es si la demanda se dirige contra una entidad pública (v.gr. aquellas señaladas en el artículo 38 de la ley 489 de 1998) o una sociedad de economía mixta con capital público superior al 50%. De lo contrario, si la entidad, sociedad, persona o sujeto que integra el litigio (por activa o por pasiva), no se enmarca dentro de los anteriores supuestos, deberá constatarse si el mismo cumple o no con funciones propias a cargo de los órganos del Estado y, precisamente, si el litigio se deriva del ejercicio de tales funciones”*³.

Por su parte, el Consejo Superior de la Judicatura, órgano competente para dirimir los conflictos entre las jurisdicciones, precisó que las controversias de seguridad social entre actores del sistema, diferentes a la seguridad social de empleados públicos, son de competencia de la justicia ordinaria, a saber indicó:

³ Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección C, Auto del 3 de junio de 2015, radicación: 25000-23-26-000-2010-00947-03 (53351).

“... los procesos judiciales relativos a la seguridad social de los empleados públicos, cuando su régimen sea administrado por una persona de derecho público, son los únicos litigios en materia de seguridad social que pueden ser tramitados ante la jurisdicción especial de lo contencioso administrativo. Y, correlativamente, atendiendo el carácter residual y general de la jurisdicción ordinaria en su especialidad laboral y de seguridad social, cuando las pretensiones de una demanda se relacionen con los demás tipos de controversias que puedan surgir al interior (sic) y entre los actores del sistema general de seguridad social, la competencia será de la justicia ordinaria.

“(...)

En efecto, resulta evidente que, de la demanda presentada por la E.P.S. Suramericana S.A., no surge un proceso judicial relativo a la seguridad social de los empleados públicos cuyo régimen sea administrado por una persona de derecho público. (sic) Por lo cual, siendo este tipo de litigio el único que en materia de seguridad social quedó taxativamente reservado a la jurisdicción de lo contencioso administrativo, debe entenderse que, en aplicación de la cláusula general y residual de competencia de la jurisdicción ordinaria, en los términos del artículo 12 de la ley Estatutaria 270 de 1996, la jurisdicción competente para el recobro al Estado de prestaciones NO POS es la ordinaria.

Más concretamente, dado que es una controversia propia del sistema de seguridad social en salud, entre actores de dicho sistema, sobre recursos del sistema y derivada de la prestación de servicios de salud a usuarios del sistema, le corresponderá a la jurisdicción ordinaria en su especialidad laboral y de seguridad social.

Las anteriores razones de hecho y de derecho son suficientes para dirimir el conflicto que en concreto se resuelve por la Sala. Sin embargo, con el fin de dar mayor claridad a todos los operadores (sic) jurídicos sobre la correcta interpretación y aplicación de las normas sobre jurisdicción y competencia en cuanto al proceso judicial de recobros dentro del sistema general de seguridad social en salud, la Sala aclara que, a diferencia de lo expuesto para el caso concreto por la Sala Laboral del Tribunal Superior de Medellín, **la nueva redacción del artículo 2.4 del Código Procesal del Trabajo y de la Seguridad Social, con ocasión de la entrada en vigencia del artículo 622 del Código General del Proceso, así parezca literalmente más restrictiva, comparada con su versión anterior, nunca puede interpretarse como la decisión del legislador de inaplicar, restringir, ni mucho menos derogar la cláusula general y residual de competencia de la jurisdicción ordinaria en su especialidad laboral y de seguridad social, cuya fuente es prevalente por ser ley estatutaria.**

En todo caso, con el fin de interpretar de manera coherente el enunciado normativo del artículo 2.4 del CPT a la luz de la cláusula general y residual de competencia del artículo 12 de la ley estatutaria 270 de 1996, deberá entenderse que los recobros al Estado son una controversia, sino (sic) directa al menos indirecta, que se desprende necesariamente de la prestación de servicios

de salud a afiliados, beneficiarios o usuarios, por parte de una E.P.S. en tanto que (sic) administradora de un régimen de seguridad social en salud.

La Sala advierte entonces que los recobros son una especie de litigio propio del sistema actual de seguridad social en salud, que se da entre un administrador del sistema de salud y el Estado, como garante último de los derechos fundamentales a la salud y a la seguridad social, en razón de la atención a los usuarios del mismo sistema. Adicionalmente, debe entenderse que los recobros no son casos ni (sic) de responsabilidad médica, ni litigios basados en contratos, todo lo cual implica la inclusión del proceso judicial de recobros por prestaciones NO POS dentro de los supuestos del artículo 2.4 del CPT que le asignan competencia al juez laboral y de la seguridad social. De esta forma se garantiza la interpretación del Código Procesal del Trabajo y de la Seguridad Social en estrecha concordancia con la cláusula general y residual que, se insiste, distingue a la jurisdicción ordinaria en sus diferentes especialidades temáticas”⁴ (las negrillas hacen parte del texto original).

Precedente jurisprudencial que ha sido reiterado en diversas oportunidades por esa misma Corporación⁵ y acogido por el Consejo de Estado en diferentes providencias⁶, de los cuales se resalta lo dispuesto en auto del 27 de noviembre de 2017, en el que se resolvió un recurso de súplica, pues allí consideró que a la jurisdicción laboral es la competente para resolver las controversias de declaratoria de responsabilidad y pago de servicios de salud que involucren entidades del estado, a saber:

“Al respecto, se indica que si bien los supuestos fácticos que originaron el presente asunto y el conflicto de jurisdicciones 110010102000201302787-00, resuelto por el Consejo Superior de la Judicatura, no son los mismos, comoquiera que en este litigio Saludtotal S.A. EPS solicita la declaratoria de responsabilidad de las demandadas por haber fijado una Unidad de Pago por Capitación (UPC)¹² inferior al costo de los servicios de salud de la población infantil del régimen subsidiado de 2009 a 2010 y en aquella oportunidad la EPS Suramericana S.A. demandó a la Nación – Ministerio de Salud y Protección Social, con el fin de que esta última le reconozca el valor correspondiente a las prestaciones en salud no incluidas en el Plan Obligatorio de Salud – POS que efectivamente prestó a sus usuarios, lo cierto es que la presente controversia encaja en los supuestos desarrollados por el Consejo Superior de la Judicatura, en virtud de los cuales le corresponde a la jurisdicción ordinaria, en su

⁴ Consejo Superior de la Judicatura, Sala Jurisdiccional Disciplinaria, providencia del 11 de junio de 2014, magistrado ponente Néstor Iván Osuna Patiño, radicación 110010102000201302787-00

⁵ Consejo Superior de la Judicatura, Sala Jurisdiccional Disciplinaria, providencia del 11 de agosto de 2014, magistrado ponente Néstor Iván Osuna Patiño, radicación 110010102000201401722 00. Y providencia del 3 de diciembre de 2014, magistrada ponente Julia Emma Garzón de Gómez, radicación 110010102000201401737-00.

⁶ Al respecto, véanse, entre otros, los autos: i) del 3 de junio de 2015, radicación 25000-23-26-000-2010-00947-03 (53351), ii) del 7 de diciembre de 2016, radicación 250002326000200901009 02 (53.290), iii) 11 de agosto de 2016, radicación 25000-23-26-000-2008-00778-01 (46545), iv) del 18 de agosto de 2016, radicación 25000-23-26-000-2011-00947-01 (53312) y v) del 11 de mayo de 2017, radicación 250002331000200800536 01 (41285).

especialidad laboral y de seguridad social, conocer de asuntos como el de la referencia.

Lo anterior, puesto que el *sub lite* es un proceso que: i) no versa sobre la seguridad social de los empleados públicos, cuando su régimen es administrado por una persona de derecho público, ii) surgió entre los actores del sistema –el artículo 155 de la Ley 100 de 1993 determina que son integrantes del Sistema de Seguridad Social en salud, entre otros, el Ministerio de Salud y Protección Social y las Entidades Promotoras de Salud–, iii) está relacionado con los servicios de seguridad social, pues, como se vio, se pretende la reparación de los perjuicios ocasionados a la demandante, por el “desequilibrio de la UPC del régimen subsidiado para los periodos (sic) de Octubre de 2.009 a Diciembre de 2.010, para la atención de menores de edad afiliados al régimen subsidiado” y iv) no versa sobre responsabilidad médica ni sobre contratos.

Finalmente, es relevante señalar que, si bien la Sala Jurisdiccional Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura en algunos pronunciamientos manifestó una tesis contraria a la acá señalada, en donde se asignó la competencia de un asunto como el de la referencia a la jurisdicción contencioso administrativa, lo cierto es que esta posición no es aplicable a este asunto, ya que fue modificada con la expedición de la providencia del 11 de junio de 2014, atrás transcrita y que, como también atrás se anotó, ha sido reiterada en oportunidades posteriores por esa misma Corporación, constituyéndose así en un precedente judicial en torno a esta última tesis, el cual es aplicable y vinculante para asuntos similares, como el *sub lite*.⁷

Por lo tanto, conforme el precedente reiterado por el Consejo Superior de la Judicatura y la postura acogida por el Consejo de Estado, las controversias entre integrantes del sistema de seguridad social en salud, serán dirimidas por la Jurisdicción laboral, a menos de que versen sobre la seguridad social de empleados públicos, la responsabilidad médica o contratos.

Aunado a ello, la Corte Suprema de Justicia al resolver un conflicto de competencia entre las jurisdicciones civil y laboral, providencia de fecha 12 de abril de 2018⁸, precisó que solo aquellos litigios surgidos con ocasión a la devolución, rechazó o glosas de las facturas o cuentas de cobro por servicios, insumos o medicamentos del servicio de salud NO incluidos en el Plan obligatorio de Salud –NO POS–, deben zanjarse en la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, por expresa competencia de la Ley 1437 de 2011.

⁷ CONSEJO DE ESTADO. SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. SECCIÓN TERCERA. SUBSECCIÓN A. Consejero ponente: CARLOS ALBERTO ZAMBRANO BARRERA. Bogotá D.C., veintisiete (27) de noviembre de dos mil diecisiete (2017). Radicación número: 25000-23-26-000- 2010-00875-01(48678).

⁸ Consejo Superior de la Judicatura, Sala Jurisdiccional Disciplinaria, providencia del 12 de abril de 2018, magistrado ponente LUIS GUILLERMO SALAZAR OTERO, radicación 110010230000201700200-01.

4. Caso concreto

En el caso analizado, se observa que FIDUCIARIA LA PREVISORA S.A-Patrimonio Autónomo de Remanentes Par CAPRECOM Liquidado, presentó demanda laboral contra el Departamento del Meta- Secretaría Departamental de Salud y el Municipio de Fuente de Oro, solicitando principalmente se declare que la extinta CAPRECOM EICE garantizó la prestación de salud con cargo a la UPC del régimen subsidiado, durante los meses de diciembre de 2014, junio y diciembre de 2015, a la población afiliada del Departamento del Meta - Municipio de Fuente de Oro; como consecuencia de ello, precisó que le asiste derecho de cobrar a las demandadas los valores consignados en la liquidación mensual de afiliados publicada por el Ministerio de Salud y de la Protección Social, por lo que solicitó se les condene al pago de \$25.095.779, oo, con ocasión a los servicios prestados.

Controversia de la cual se observa en primer lugar y contrario a lo afirmado por el Juez Tercero Laboral del Circuito de Villavicencio, que esta surge entre integrantes del sistema de seguridad social en salud⁹, pues es el demandante es el Patrimonio Autónomo de Remanentes de la extinta EPS CAPRECOM y las demandadas son direcciones locales de salud, esto es, la Secretaría Departamental de Salud del Meta y el Municipio de Fuente de Oro.

Así mismo, conforme las competencias excluidas por el Consejo Superior de la Judicatura y la Corte Suprema de Justicia, la controversia debe ser desatada ante la jurisdicción ordinaria laboral, ya que el asunto gira principalmente sobre la declaratoria de reconocimiento de la prestación de unos servicios de salud a la población subsidiada del Municipio de Fuente de Oro, en los meses de diciembre de 2014, y junio y diciembre de 2015, y no por la seguridad social de empleados públicos, ni la responsabilidad médica o contratos, mucho menos sobre la devolución, rechazo o glosas de facturas o cuentas de cobro por servicios, insumos o medicamentos del servicio de salud NO incluidos en el Plan obligatorio de Salud –NO POS-.

Así las cosas, esta Corporación declara la falta de jurisdicción para conocer el asunto, ya que este le corresponde conocerlo a la Jurisdicción Ordinaria Laboral, y en este caso específico, al Juez Tercero Laboral del Circuito de Villavicencio, por ser a quien le correspondió el expediente por reparto.

⁹ Artículo 155 de la Ley 100 de 1993.

En consecuencia, conforme lo expuesto en el artículo 139 del CGP y el numeral 11 del artículo 241 de la Constitución Política de Colombia, modificado por el artículo 14 del Acto Legislativo 02 de 2015, se remitirá el proceso de la referencia a la Corte Constitucional¹⁰, para que decida el conflicto de competencia suscitado.

Por lo anterior, se

RESUELVE:

PRIMERO: DECLARAR la falta de jurisdicción, para conocer del proceso de la referencia, por los argumentos expuestos en la parte motiva de esta providencia.

SEGUNDO: PROPONER conflicto negativo de competencia ante la Corte Constitucional, de conformidad con lo expuesto el numeral 11 del artículo 241 de la Constitución Política de Colombia, modificado por el artículo 14 del Acto Legislativo 02 de 2015.

TERCERO: Por Secretaría, **remitir** el expediente, previas las anotaciones pertinentes en el Sistema Justicia XXI Web, a la Corte Constitucional, para lo de su cargo.

Notifíquese y Cúmplase,

Firmado Por:

Nelcy Vargas Tovar

Magistrado

Mixto 004

Tribunal Administrativo De Villavicencio

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

¹⁰ Dado que los miembros de la Comisión Nacional de Disciplina Judicial tomaron posesión de sus cargos el 13 de enero de 2021. Fecha que se encuentra referenciada en auto 264 de 2021, emitido por la Corte Constitucional.

Código de verificación:

753489e81fb50fca4e03f39e589334cc86d105ba91cfca057e5afbccbc7f7193

Documento generado en 04/08/2021 04:24:04 PM

Valide éste documento electrónico en la siguiente URL:

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