

REPÚBLICA DE COLOMBIA
RAMA JUDICIAL



JUZGADO TERCERO ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO DE BOGOTÁ
SECCIÓN PRIMERA

Dirección única para correspondencia¹
correscanbta@cendoj.ramajudicial.gov.co

Bogotá D.C., seis (6) de diciembre dos mil veintidós (2022)

EXPEDIENTE: 11001-3334-003-2021-00368-00
DEMANDANTE: SANITAS EPS SA
DEMANDADO: ADMINISTRADORA DE LOS RECURSOS DEL SISTEMA GENERAL DE SEGURIDAD SOCIAL EN SALUD(ADRES)
MEDIO DE CONTROL: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO

Asunto: Remite por competencia

Visto el informe secretarial que antecede², procede el Juzgado a tomar la decisión que en derecho corresponda, previo los siguientes

ANTECEDENTES

Sanitas EPS SA, a través de apoderado, presentó demanda en ejercicio del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, con el fin que se declare la nulidad de las Resoluciones 003486 de 4 de diciembre de 2020, y 878 de 6 de julio de 202, por medio de las cuales la Administradora de los Recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud - ADRES, ordenó el reintegro de recursos al SSGSS por haber sido apropiados o reconocidos sin justa causa, y resolvió el recurso de reposición determinando el monto a restituir en la suma de \$\$10.387.628, por capital involucrado y \$530.343,9 por concepto de actualización³.

Mediante Acta Individual de reparto del 3 de diciembre de 2021, el proceso fue asignado a este Juzgado⁴.

Por auto del 29 de julio de 2022, la demanda se inadmitió para que fuera subsanada en los siguientes aspectos: i) cumpliera dispuesto en el numeral 1 del artículo 162 de la Ley 1437 de 2011, ii) cumpliera lo dispuesto en el artículo 166, numeral 1 de la Ley 1437 de 2011, iii) remitiera el poder según lo dispuesto en el artículo 5 de la Ley 2213 de 2022, iv) diera aplicación a lo señalado en el artículo 161 de la Ley 1437 de 2011, en concordancia con la Ley 640 de 2001 y v) cumpliera lo señalado en el numeral 8 de artículo 162 de la Ley 1437 de 2011⁵.

El 16 de agosto de 2022, se recibió escrito de subsanación y anexos remitidos por la parte demandante⁶.

¹ Para evitar posibles retrocesos o demoras, solo radique en la citada dirección electrónica para memoriales dirigidos a este Despacho.

² Expediente electrónico, archivo 28InformeSecretarial349.pdf

³ Expediente electrónico, archivo 02 EscritoDemanda.pdf

⁴ Expediente electrónico, archivo 227ActaIndividualReparto.pdf.

⁵ Expediente electrónico, archivo 14 Remite Juzgados Laborales.pdf.

⁶ Expediente electrónico, archivo 23. Remite GLOSAS por competencia.pdf.

CONSIDERACIONES

Lo primero que vale la pena precisar que es si bien sería del caso entrar a determinar la oportunidad y pertinencia de la subsanación de la demanda, y por ende definir sobre su admisión o rechazo, el Juzgado evidencia que existen motivos suficientes que denotan la falta de competencia para seguir conociendo del presente asunto, como se expondrá a continuación, sin que ello afecte la validez de la actuación ya surtida en concordancia con lo señalado en el inciso final del artículo 158 del CPACA y porque en todo caso, el medio de control seguirá siendo el mismo y no se trata de una falta de competencia objetiva, sino por especialidad dentro de la misma circunscripción territorial y misma instancia.

Así, la falta de competencia se determina por lo siguiente:

La Corte Constitucional en providencia de 22 de julio de 2021 definió un conflicto entre el Juzgado 6ª Laboral del Circuito de Bogotá y el Juzgado 61 Administrativo del Circuito de Bogotá, en cuanto a quién debía conocer de la demanda presentada por la Entidad Promotora de Salud Sanitas S.A. en contra de la Administradora de los Recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud –ADRES–, con el propósito de obtener (i) “[...] el reconocimiento y pago de las sumas de dinero que fueron asumidas por la EPS Sanitas y que están relacionadas con los gastos en que esta incurrió por razón de **la cobertura efectiva de servicios, procedimientos e insumos, no incorporados en el Plan Obligatorio de Salud –POS–** [...]” , en cumplimiento de decisiones de los comités técnicos científicos y de fallos de tutela, que no le fueron canceladas por la demandada, pues en el procedimiento de recobro que adelantó le opuso unas glosas, en su opinión, injustificadas; y (ii) “[...] el reconocimiento de los perjuicios que ocasionó el desgaste administrativo inherente a la gestión y al manejo de dichas prestaciones”.

En aquella ocasión, la Corte Constitucional concluyó que la competencia judicial para conocer asuntos relacionados con el **pago de recobros judiciales al Estado** por prestaciones no incluidas en el POS, hoy PBS, y por las devoluciones o glosas a las facturas entre entidades del Sistema General de Seguridad Social en Salud corresponde a la jurisdicción de lo contencioso administrativo. Expresamente, entre las consideraciones expuso lo siguiente:

*“51. Así las cosas, con el proceso judicial la EPS busca principalmente recobrar unos valores que le fueron rechazados **por parte de la ADRES**, con ocasión de la prestación de servicios y tecnologías en salud **excluidos del POS**, hoy PBS, en cumplimiento de órdenes que fueron proferidas por comités técnicos científicos –en su momento– o por jueces de tutela. Es decir, **no se trata de un litigio que, en estricto sentido, pueda relacionarse directamente con la prestación de los servicios de la seguridad social, en donde se vean implicados los afiliados, beneficiarios, usuarios o empleadores**, como lo prevé el artículo 622 del Código General del Proceso, que modificó el numeral 4º*

del artículo 2 del Código Procesal del Trabajo y de la Seguridad Social.

52. Adicionalmente, la EPS demandante (i) **cuestiona por vía judicial actos administrativos que expidió la ADRES** como resultado del respectivo procedimiento administrativo de recobro que adelantó (supra 35), por medio de los cuales se pronunció respecto de las obligaciones por ella reclamadas (supra 37), y, además, (ii) pretende el pago de los **perjuicios que estima ocasionados por la entidad pública** (supra 40), en la modalidad de daño emergente y lucro cesante. Controversias estas que se enmarcan en la competencia judicial asignada a los jueces contencioso administrativos en el inciso primero del artículo 104 de la Ley 1437 de 2011 (supra 32)”⁷

Si bien el caso expuesto no corresponde exactamente a la controversia que se plantea en la demanda de Sanitas EPS en contra de la Superintendencia Nacional de Salud, la razón de la decisión resulta aplicable, puesto que se discute la legalidad de actos administrativos, y no se trata en estricto sentido de una controversia que se relacione directamente con la prestación de los servicios de la seguridad social, en donde se vean implicados los afiliados, beneficiarios, usuarios o empleadores, y además porque dicha providencia fue emitida con anterioridad a la presentación de la demanda que hoy nos ocupa. Pero en todo caso, porque específicamente este tipo de controversias, es decir, aquellas relativas al reintegro de recursos sin justa causa, que no es lo mismo que el proceso de recobros por insumos y medicamentos no POS, en atención a lo señalado por la Corte Constitucional en sentencia C-607 de 2012, esta actuación concreta se encuentra sujeta a normas de derecho público y regulada de manera general por lo dispuesto en el Código Contencioso Administrativo, hoy CPACA, es decir, que los actos proferidos por la Supersalud en el marco de lo señalado en el artículo 3 del Decreto Ley 1281 de 2002, son susceptibles de ser atacados ante esta jurisdicción.

En este sentido, como primera conclusión, se tiene que el litigio debe ser conocido por la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo.

Ahora bien, los actos administrativos demandados declaran que la EPS demandante se apropió o le fue reconocido sin justa causa algunos recursos del sistema de seguridad social en salud, por lo cual establecen una suma que dicha EPS debe reintegrar.

Las decisiones administrativas surgen de una auditoría y de la aplicación de lo establecido en el artículo 3 del Decreto Ley 1281 de 2002:

“ARTÍCULO 3. REINTEGRO DE RECURSOS APROPIADOS O RECONOCIDOS SIN JUSTA CAUSA. Cuando el administrador fiduciario del Fosyga o cualquier entidad o autoridad pública, en el ejercicio de sus competencias o actividades como participante o actor en el flujo de caja, detecte que se presentó **apropiación sin justa causa de recursos del sector salud**, en los eventos que señale el reglamento, solicitará en forma inmediata las aclaraciones respectivas o su

⁷ Corte Constitucional, Auto 389 de 22 de julio de 2021, M.P. Antonio José Lizarazo Ocampo.

*reintegro, el cual procederá a más tardar dentro de los veinte días hábiles siguientes a la comunicación del hecho. Cuando la situación no sea subsanada o aclarada en el plazo señalado se informará de manera inmediata y con las pruebas correspondientes a la Superintendencia Nacional de Salud quien **ordenará el reintegro inmediato de los recursos** y adelantará las acciones que considere pertinentes.*

Cuando la apropiación o reconocimiento a que alude este artículo sea evidenciada por el actor que maneja los recursos, éste deberá reintegrarlos en el momento en que detecte el hecho.

En el evento en que la apropiación o reconocimiento sin justa causa se haya producido a pesar de contarse con las herramientas, información o instrumentos para evitarlo, los recursos deberán reintegrarse junto con los respectivos intereses liquidados a la tasa de interés moratorio establecida para los impuestos administrados por la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales, DIAN. Cuando la apropiación se presente pese a la diligencia del respectivo actor o por circunstancias que escaparon a su control, los recursos deberán reintegrarse debidamente actualizados por el Índice de Precios al Consumidor, IPC.⁸

De acuerdo con lo expuesto la discusión radica en la debida o no apropiación o reconocimiento de recursos del sistema de seguridad social, que provienen en su mayoría de contribuciones parafiscales, y justamente las auditorías o procesos que definen que hay lugar a su reintegro por las entidades prestadoras de salud buscan garantizar que estos recursos se inviertan según su destinación de ley.

Frente a la competencia de los Juzgados Administrativos de Bogotá, la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura, mediante el Acuerdo PSAA06-3345 del 13 de marzo de 2006, estableció que los juzgados asignados al mismo estarán distribuidos conforme a la estructura del Tribunal Administrativo de Cundinamarca.

En el artículo 18 del Decreto Extraordinario 2288 de 1989, “*por medio del cual se dictan algunas disposiciones en relación con la Jurisdicción Contencioso Administrativa*”, se precisan las competencias que corresponden a cada una de las secciones del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, así:

“Atribuciones de las secciones. Las secciones tendrán las siguientes funciones:

(...)

SECCIÓN PRIMERA. Le corresponde el conocimiento de los siguientes procesos y actuaciones:

⁸ Aparte subrayado del texto original declarado EXEQUIBLE, por el cargo estudiado, por la Corte Constitucional mediante Sentencia C-607-12 de 1o. de agosto de 2012, Magistrado Ponente Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.

*1. De nulidad y restablecimiento del derecho **que no correspondan a las demás Secciones.***

(...)

9. De los demás asuntos de competencia del Tribunal, cuyo conocimiento no esté atribuido a las otras Secciones.

(...)

SECCION CUARTA. *Le corresponde el conocimiento de los siguientes procesos:*

*1. De nulidad y restablecimiento del derecho relativos a impuestos, tasas **y contribuciones.***

2. De Jurisdicción Coactiva, en los casos previstos en la ley..."
(Resalta el Juzgado).

En este caso, al estar frente a recursos de naturaleza tributaria (contribuciones parafiscales), que en modo alguno se pierde, sino cuya destinación de ley debe garantizarse, el conocimiento del proceso corresponde a los Juzgados Administrativos adscritos a la sección cuarta.

Los recursos cuyo reintegro se exigen a través de los actos administrativos demandados corresponden a la financiación de servicios de salud, administrados por el ADRES y su naturaleza es parafiscal, además el estudio jurídico implica analizar aspectos relacionados con la destinación específica de las contribuciones parafiscales, y establecer el monto del que la entidad promotora de salud podía apropiarse o el que le debía ser reconocido. Esto es, la verificación de los soportes para establecer, entre otros aspectos, el valor de las **cotizaciones** que hacen parte del flujo de recursos del sistema de seguridad social.

Las cotizaciones son contribuciones parafiscales y en el proceso de verificación de la correcta apropiación o reconocimiento de los recursos a una EPS, deben examinarse aspectos que se relacionan con ellas, incluso desde el punto de vista de la recaudación y el ingreso.

El artículo 2 de la Ley 225 de 1995 señala que las contribuciones parafiscales son los gravámenes establecidos con carácter obligatorio por la ley, que afectan a un determinado y único grupo social o económico y se utilizan para beneficio del propio sector. Señala que el manejo, administración y ejecución de estos recursos se hará exclusivamente en forma dispuesta en la ley que los crea y se destinarán sólo al objeto previsto en ella, lo mismo que los rendimientos y excedentes financieros que resulten al cierre del ejercicio contable.

De igual modo, el artículo citado señala que las contribuciones parafiscales administradas por los órganos que formen parte del Presupuesto General de la Nación se incorporarán al presupuesto solamente para registrar la estimación de su cuantía y en capítulo separado de las rentas fiscales y su recaudo será efectuado por los órganos encargados de su administración.

En la sentencia C - 607 de 2012, la Corte Constitucional al realizar el estudio de constitucionalidad del Decreto Ley 1281 de 2020, precisó lo siguiente:

“3.5 NATURALEZA JURÍDICA DE LOS RECURSOS DE SEGURIDAD SOCIAL EN SALUD

3.5.1 De manera imperativa el cuarto inciso del artículo 48 de la Constitución Política establece que “No se podrán destinar ni utilizar los recursos de las instituciones de la Seguridad Social para fines diferentes a ella”.

3.5.2. En desarrollo de este mandado constitucional, la jurisprudencia ha reconocido de manera uniforme y pacífica que los recursos que ingresan al Sistema de Seguridad Social, “tanto en salud como en pensiones, con independencia de la denominación que de ellos se haga (cotizaciones, aportes, cuotas moderadoras, copagos, tarifas, deducibles, bonificaciones, etc.), no pueden ser utilizados para propósitos distintos a los relacionados **con la seguridad social debido a su naturaleza parafiscal**”.

Al referirse al alcance del artículo 48 de la Constitución, la Corte ha señalado:

“Al respecto la Corte ha hecho énfasis en i) la naturaleza parafiscal de los recursos de la seguridad social tanto en materia de salud como en pensiones ii) en el tratamiento particular que debe dársele a dichos recursos en los procesos de liquidación de las entidades financieras y iii) en la imposibilidad de asimilar el caso de los depósitos de recursos parafiscales de la seguridad social en las entidades financieras con las indemnizaciones debidas por concepto de contratos de reaseguro de las enfermedades de alto costo.

3.1.2 Esta Corporación de manera reiterada ha precisado en efecto que los recursos que ingresan al Sistema de Seguridad Social, tanto en Salud (C-577/97, C-542/98, T-569/99, C-1707/00) como en pensiones (C-179/97), **llámense cotizaciones, aportes, cuotas moderadoras, pagos compartidos, copagos, tarifas, deducibles o bonificaciones, son en realidad contribuciones parafiscales de destinación específica, en cuanto constituyen un gravamen, fruto de la soberanía fiscal del Estado**, que se cobra obligatoriamente a determinadas personas para satisfacer sus necesidades de salud y pensiones y que, al no comportar una contraprestación equivalente al monto de la tarifa fijada, se destinan también a la financiación global bien del Sistema General de Seguridad Social en Salud, bien del Sistema General de Seguridad Social en Pensiones (C-086/02, C-789/02)” (Negrilla y subrayado fuera de texto).

Por otra parte, la Sección Cuarta del Consejo de Estado, en sentencia de 18 de mayo de 2017¹⁰ al determinar la naturaleza de los aportes al sistema de seguridad social, precisó lo siguiente:

⁹ Corte Constitucional, Sentencias C-308 de 1994, SU-480 de 1997, C-577 de 1997, T-569 de 1999, C-821 de 2001, C-867 de 2001, C-791 de 2002, C-1040 de 2003, C-655 de 2003, C-155 de 2004, C-721 de 2004, C-824 de 2004 y C-1002 de 2004, entre muchas otras.

¹⁰ Radicación número: 11001-03-15-000-2016-03816-00(AC). Actor: UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE GESTIÓN PENSIONAL Y CONTRIBUCIONES PARAFISCALES DE LA PROTECCIÓN SOCIAL – UGPP. Demandado: TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA, SECCIÓN CUARTA, SUBSECCIÓN B.

“También, en la sentencia C-430 de 2009¹¹, expuso que “en reiterada jurisprudencia **ha atribuido a las cotizaciones efectuadas al Sistema de Seguridad Social en Salud, el carácter de “contribuciones parafiscales”**, definidas como gravámenes establecidos con carácter obligatorio por la ley para un determinado sector, en que tales recursos se utilizan en su beneficio, tal como lo dispone el artículo 2 de la Ley 225 de 1995. Las contribuciones parafiscales no son otra cosa que un instrumento de intervención del Estado en la economía destinado a extraer recursos de un sector económico, para ser invertidos en el propio sector, al margen del presupuesto nacional, en donde su afectación a un propósito específico es su característica fundamental (negrillas de la Sala).

Ahora bien, la naturaleza parafiscal no se pierde por el hecho de que los recursos pasen de quien los recauda a quien los administra o viceversa, y es importante porque esta naturaleza otorga al recurso la condición de destinación específica. De ahí, que justamente se trata de un asunto tributario, porque su condición de parafiscalidad determina que puede financiar.

En consecuencia, la especialidad que conoce a profundidad las implicaciones que tiene una contribución parafiscal, debe ser la encargada de establecer si habría lugar a reconocer parte de estos recursos a las EPS, es decir, si los recursos apropiados o reconocidos están englobados en su destinación específica, acorde precisamente con la naturaleza que por virtud constitucional tienen dichos ingresos.

En cuanto al ADRES, el artículo 66 de la Ley 1753 de 9 de junio de 2015, “Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 “Todos por un nuevo país”, estableció lo siguiente:

“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), los que financien el aseguramiento en salud, **los copagos por concepto de prestaciones no incluidas en el plan de beneficios del Régimen Contributivo**, los recursos que se recauden como consecuencia de las gestiones que realiza la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social (UGPP); los cuales confluirán en la Entidad. En ningún caso la Entidad asumirá las funciones asignadas a las Entidades Promotoras de Salud.

(...)

Los recursos administrados por la Entidad **harán unidad de caja**, excepto los recursos de propiedad de las entidades territoriales, los cuales conservarán su destinación específica y se manejarán en contabilidad separada. **La estructuración del presupuesto de gastos se hará por conceptos**, dando prioridad al aseguramiento obligatorio

¹¹ M.P. Juan Carlos Henao Pérez

en salud. La presupuestación y contabilización de los recursos administrados no se hará por subcuentas.

(...)

El Gobierno Nacional determinará el régimen de transición respecto del inicio de las funciones de la Entidad y las diferentes operaciones que realiza el Fosyga. En el periodo de transición se podrán utilizar los excedentes de las diferentes Subcuentas del Fosyga para la garantía del aseguramiento en salud. Una vez entre en operación la Entidad a que hace referencia este artículo, se suprimirá el Fosyga.

PARÁGRAFO 1°. El Gobierno Nacional establecerá las condiciones generales de operación y estructura interna de la Entidad y adoptará la planta de personal necesaria para el cumplimiento de su objeto y funciones.

PARÁGRAFO 2°. El cobro de los copagos por concepto de prestaciones no incluidas en el plan de beneficios del régimen contributivo tendrá en cuenta la capacidad de pago de los usuarios y en consideración a los usos requeridos por pacientes con enfermedades crónicas y huérfanas”.

Por su parte, sobre los recursos que administra el ADRES, en el artículo 67 de la Ley 1753 de 2015 se establece lo siguiente:

“a) Los recursos del Sistema General de Participaciones en Salud del componente de subsidios a la demanda de propiedad de las entidades territoriales, en los términos del artículo 44 de la Ley 1438 de 2011, los cuales se contabilizarán individualmente a nombre de las entidades territoriales.

b) Los recursos del Sistema General de Participaciones que financian Fonsaet.

c) Los recursos obtenidos como producto del monopolio de juegos de suerte y azar (novedosos y localizados) que explota, administra y recauda Coljuegos de propiedad de las entidades territoriales destinados a financiar el aseguramiento, los cuales se contabilizarán individualmente a nombre de las entidades territoriales.

d) Las cotizaciones de los afiliados al Sistema General de Seguridad Social en Salud (SGSSS), incluidos los intereses, recaudados por las Entidades Promotoras de Salud. Las cotizaciones de los afiliados a los regímenes especiales y de excepción con vinculación laboral adicional respecto de la cual estén obligados a contribuir al SGSSS y el aporte solidario de los afiliados a los regímenes de excepción o regímenes especiales a que hacen referencia el artículo 279 de la Ley 100 de 1993 y el parágrafo del artículo 57 de la Ley 30 de 1992.

e) Los recursos correspondientes al monto de las Cajas de Compensación Familiar de que trata el artículo 217 de la Ley 100 de 1993.

f) Los recursos del Impuesto sobre la Renta para la Equidad (CREE) destinados al SGSSS, en los términos previstos en la Ley 1607 de 2012, la Ley 1739 de 2014 y las normas que modifiquen, adicionen o sustituyan estas disposiciones, los cuales serán transferidos a la Entidad, entendiéndose así ejecutados.

g) Los recursos del Presupuesto General de la Nación asignados para garantizar la universalización de la cobertura y la unificación de los planes de beneficios, los cuales serán girados directamente a la Entidad por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, entendiéndose así ejecutados.

h) Los recursos por recaudo del IVA definidos en la Ley 1393 de 2010.

i) Los recursos del Fonsaet creado por el Decreto Ley 1032 de 1991.

j) Los recursos correspondientes a la contribución equivalente al 50% del valor de la prima anual establecida para el Seguro Obligatorio de Accidentes de Tránsito (SOAT) que se cobra con adición a ella.

k) Los recursos recaudados por Indumil correspondientes al impuesto social a las armas y de municiones y explosivos y los correspondientes a las multas en aplicación de la Ley 1335 de 2009.

l) Los recursos del monopolio de juegos de suerte y azar, diferentes a los que hace referencia el literal c), rentas cedidas de salud y demás recursos generados a favor de las entidades territoriales destinadas a la financiación del Régimen Subsidiado, incluidos los impuestos al consumo que la ley destina a dicho régimen, serán girados directamente por los administradores y/o recaudadores a la Entidad. La entidad territorial titular de los recursos gestionará y verificará que la transferencia se realice conforme a la ley. Este recurso se contabilizará en cuentas individuales a nombre de las Entidades Territoriales propietarias del recurso.

m) Los copagos que por concepto de prestaciones no incluidas en el plan de beneficios del Régimen Contributivo paguen los destinatarios de tales servicios.

n) Los rendimientos financieros generados por la administración de los recursos del Sistema y sus excedentes.

o) Los recursos que se recauden como consecuencia de las gestiones que realiza la Entidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social (UGPP), los cuales serán transferidos directamente a la Unidad sin operación presupuestal.

p) Los demás recursos que se destinen a la financiación del aseguramiento obligatorio en salud, de acuerdo con la ley o el reglamento.

g) Los demás que en función a su naturaleza recaudaba el Fosyga
(Negrilla y subrayado fuera de texto).

En el citado artículo 67 de la Ley 1753 de 2015, también se establece que los recursos enunciados se invertirán, entre otros aspectos, en los siguientes:

“a) El reconocimiento y pago a las Entidades Promotoras de Salud por el aseguramiento y demás prestaciones que se reconocen a los afiliados al Sistema General de Seguridad Social en Salud, incluido el pago de incapacidades por enfermedad de origen común que superen los quinientos cuarenta (540) días continuos. El Gobierno Nacional reglamentará, entre otras cosas, el procedimiento de revisión periódica de la incapacidad por parte de las EPS, el momento de calificación definitiva, y las situaciones de abuso del derecho que generen la suspensión del pago de esas incapacidades.

(...)

h) Al pago de prestaciones no incluidas en el plan de beneficios, que venían siendo financiados con recursos del Fosyga.

(...)

l) Las demás destinaciones que haya definido la Ley con cargo a los recursos del Fosyga y del Fonsaet*” (Negrilla y subrayado fuera de texto).*

De acuerdo con lo expuesto, con la creación del ADRES se presentan cambios a nivel presupuestal sobre el manejo de los recursos para la seguridad social. Sin embargo, sus fuentes siguen siendo contribuciones parafiscales, luego tienen destinación específica, característica fundamental del tributo, y en general de todas las fuentes de financiación del Sistema General de Seguridad Social.

Justamente, la naturaleza parafiscal de los recursos es relevante en el litigio, puesto que a partir de su definición debe garantizarse que sean invertidos en la prestación del servicio de salud, y en el caso de las resoluciones de reintegro se trata de establecer que existiera sustento para su reconocimiento, lo que implica realizar la evaluación de aspectos afines a la UPC y número de afiliados a la EPS, pero también a las **cotizaciones recibidas**, tal y como se establece en el artículo 9 del Decreto 1281 de 2002 para efecto de las compensaciones:

“Artículo 9°. Proceso de compensación. El término establecido en el artículo 205 de la Ley 100 de 1993, para trasladar o cancelar la totalidad de la diferencia entre el valor de las cotizaciones y las Unidades de Pago por Capitalización, UPC, será a más tardar el décimo día hábil del mes siguiente al del recaudo”

En similar sentido, el artículo 2.6.4.3.1.1.1 del Decreto 780 de 2016 (Decreto Único del Sector Salud), define la compensación como *“(...) el proceso mediante el cual la ADRES determina y reconoce la unidad de pago por capitalización (UPC), los recursos para el pago de las incapacidades*

originadas por enfermedad general de los afiliados cotizantes y los recursos para financiar las actividades de promoción de la salud y de prevención de la enfermedad, de los afiliados al régimen contributivo conforme con lo definido por el Ministerio de Salud y Protección Social, por cada período al que pertenece el pago de la cotización recaudada y conciliada entre el mecanismo de recaudo y la base de datos de afiliación al SGSSS”.

Se insiste entonces que, la naturaleza parafiscal no desaparece ni pierde relevancia por el hecho de diferenciarse la etapa presupuestal en la que se encuentre la discusión sobre los recursos, pues tal y como lo ha señalado la Corte Constitucional en la sentencia antes reseñada, estos siempre serán de dicha naturaleza trátense de aportes realizados por el empleador, trabajador empleado o independiente, e incluso los aportes del presupuesto nacional; porque lo importante para el sistema es que los recursos lleguen y que se destinen a la función propia de la seguridad social (carácter de parafiscal). Es decir, estos recursos públicos, pertenecen al Estado, y deben estar destinados a favorecer solamente al grupo, gremio o sector que los tributa, por eso se invierten exclusivamente en beneficio de éstos.

De ahí que se haya concluido que las rentas públicas de destinación específica, denominadas parafiscales, se encuentran sometidas a un régimen presupuestario especial que impone que sólo puedan ser administrados de conformidad con las leyes que las regula, por lo que al analizar la denominación de contribución parafiscal contenida en el artículo 29 del Decreto 111 de 1996, la Corte haya establecido que, por expresa disposición del Constituyente, los recursos de la seguridad social, sólo pueden utilizarse para los fines de aquella, y su manejo, administración y ejecución se destinen exclusivamente al objeto previsto en aquella. Con lo cual, se enfatiza, no desaparece su materia tributaria, porque su condición de parafiscalidad determina lo que constitucional y legalmente le está permitido financiar.

Aunado a lo expuesto, el Despacho considera que el criterio de especialización de las secciones tiene como finalidad, además de lograr la organización de numerosos juzgados de acuerdo con la dispuesta para el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, que los asuntos se distribuyan de tal manera que sea el Juez con mayor conocimiento en la controversia quien la resuelva, para lograr su evacuación célere, eficiente y con calidad. Y en todo caso, el estatuto que rige esta jurisdicción, no limitó el conocimiento competencial en asuntos tributarios exclusivamente a la discusión sobre el monto o elementos constitutivos del mismo, sino también a temas relativos con su asignación y distribución¹², en el entendido que dicha materia abarca todo ese conjunto y por tanto, no tendría sentido especializar determinados Despachos para su conocimiento, pero a la vez fragmentar sus asignaciones cuando la materia es una sola.

¹² “ARTÍCULO 155. COMPETENCIA DE LOS JUECES ADMINISTRATIVOS EN PRIMERA INSTANCIA **Los Jueces administrativos conocerán** en primera instancia de los siguientes asuntos:(...)”

4. **De los procesos que se promuevan sobre el monto, distribución o asignación** de impuestos, **contribuciones** y **tasas** nacionales, departamentales, municipales o distritales, cuando la cuantía no exceda de cien (100) salarios mínimos legales mensuales vigentes.” (Se resalta) (Norma vigente al momento de presentación de la demanda.

Expediente: 11001-33-34-003-2021-00368 00
Demandante: Sanitas EPS
Demandado: ADRES
Medio de Control: Nulidad y restablecimiento del derecho
Asunto: Remite por competencia

Esto, porque la asignación o distribución de los recursos parafiscales de la seguridad social en salud, si bien se sitúan en la órbita del gasto público, siguen siendo contribuciones parafiscales y estos tópicos aún pertenecen al marco de lo tributario en el entendido que este no sólo regula su establecimiento sino también su aplicación.

En ese orden, se contraponen los conceptos de especialización y residualidad, luego entonces, las reglas de reparto deben interpretarse atendiendo la relación de la controversia con los temas de cada sección y el criterio de utilidad del conocimiento especializado que fortalece a cada una.

Para el caso, el asunto solo puede considerarse residual si no tiene relación con la especialidad tributaria; no obstante, no debe acudir a un ejercicio estricto de determinación de competencia que limite el conocimiento de los asuntos al tributo en la etapa del ingreso o el gasto, sino que se extienda a la naturaleza y destinación del tributo, que no desaparece al ingresar a un presupuesto.

En ese sentido y como quiera que dentro del presente asunto se cuestionan actos administrativos a través de los cuales se solicita el reintegro de recursos de naturaleza parafiscal y que para establecer si hay lugar a su nulidad puede llegarse a examinar aspectos relacionados con las cotizaciones (contribuciones parafiscales) que reciben las prestadoras de salud, al realizarse el proceso de compensación, la sección competente es la cuarta, puesto que trata de una demanda de nulidad y restablecimiento relativa contribuciones parafiscales, por lo cual se remitirá el proceso a los Juzgados que la integran para siga conociendo del presente proceso.

En mérito de lo expuesto, el Despacho

RESUELVE

PRIMERO. Declarar que este Juzgado carece de competencia para seguir conocer el proceso, por el criterio de especialidad, de acuerdo con lo expuesto en la parte considerativa.

SEGUNDO. Remitir el proceso a la Oficina de Apoyo de los Juzgados Administrativos de Bogotá, para su reparto entre los Juzgados que integran la sección cuarta.

TERCERO. Por Secretaría dejar las constancias y anotaciones respectivas.

NOTIFÍQUESE y CÚMPLASE


EDNA PAOLA RODRÍGUEZ RIBERO
Jueza

D.C.R.P.

REPÚBLICA DE COLOMBIA
RAMA JUDICIAL



JUZGADO TERCERO ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO DE BOGOTÁ
SECCIÓN PRIMERA

Dirección única para correspondencia¹
correscanbta@cendoj.ramajudicial.gov.co

Bogotá D.C., seis (6) de diciembre dos mil veintidós (2022)

EXPEDIENTE: 11001-3334-003-2022-00018-00
DEMANDANTE: SANITAS SA EPS
DEMANDADO: ADMINISTRADORA DE LOS RECURSOS DEL SISTEMA GENERAL DE SEGURIDAD SOCIAL EN SALUD - ADRES
MEDIO DE CONTROL: DEMANDA ORDINARIA LABORAL

Asunto: *Propone conflicto negativo de jurisdicción en atención a existencia de precedente para el momento en fue presentada la demanda.*

Visto el informe secretarial que antecede², procede el Juzgado a tomar la decisión que en derecho corresponda, previo los siguientes

ANTECEDENTES

El **6 de junio de 2014**, Sanitas SA EPS, a través de apoderado, presentó demanda en acción de reparación directa con el fin de obtener el pago de sumas de dinero relacionadas con servicios, insumos, medicamentos y/o procedimientos no incluidos en el Plan Obligatorio de Salud POS (hoy Plan de beneficios) y no financiadas con unidades de pago por capitación, asumidas en cumplimiento a fallos de tutela y/o atención a las autorizaciones emitidas por el entonces Comité Técnico Científico, y en consecuencia, se ordenara a la demandada el pago de \$18.345.728 correspondiente a los 45 recobros que fueron glosados³.

La demanda correspondió en su momento por reparto al Juzgado 22 Administrativo Mixto de Descongestión del Circuito de Bogotá – Sección Tercera, quien por auto del 27 de agosto de 2014, declaró la falta de jurisdicción y remitió el proceso a los Juzgados Laborales del Circuito de Bogotá, para lo cual se expuso criterio que desde el año 2013 sostenía la Sala Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura, en el sentido que, era la jurisdicción ordinaria laboral la competente para conocer de este tipo de controversias en razón a lo señalado en el numeral 4 del artículo 2 de la Ley 712 de 2002, es decir, por tratarse de un asunto propio del Sistema de Seguridad Social Integral.

Luego, el Juzgado 22 Laboral del Circuito de Bogotá, por auto del **11 de febrero de 2015**, inadmitió la demanda para que fuera adecuada a las

¹ Para evitar posibles retrocesos o demoras, solo radique en la citada dirección electrónica para memoriales dirigidos a este Despacho.

² Expediente electrónico, archivo 12InformeSecretarial202200018.pdf

³ Expediente electrónico, archivo 001Expediente2014-0648Cuaderno1.pdf, páginas 6 a 33 y 305.

Expediente: 11001-33-34-003-2022-00018 00
Demandante: Sanitas SA EPS
Demandado: ADRES
Medio de Control: Nulidad y restablecimiento
Asunto: Propone conflicto negativo de jurisdicción

formalidades propias de dicha jurisdicción⁴. No obstante, en providencia del 20 de mayo de 2015, dicho Despacho decidió rechazar la demanda pues consideró que la parte actora no había subsanado a cabalidad las falencias de esta⁵.

Esa decisión fue objeto de recurso de apelación, por lo que, el Tribunal Superior de Distrito Judicial de Bogotá, Sala Laboral, en audiencia pública del 15 de septiembre de 2015, revocó el auto recurrido y ordenó admitir la demanda⁶.

Por tanto, en auto del **18 de marzo de 2016**, el Juzgado 22 Laboral del Circuito de Bogotá admitió la demanda y dispuso lo pertinente⁷.

Adelantado el trámite respectivo, habiéndose tenido por contestada la demanda, negado la excepción de falta de integración de litisconsorcio necesario y admitido el llamamiento en garantía por decisión en segunda instancia, entre otras disposiciones en el curso del proceso, por auto del **5 de noviembre de 2021**, el mencionado Juzgado resuelve de oficio rechazar nuevamente la demanda, aduciendo falta de jurisdicción y remite, otra vez, el expediente a los Juzgados Administrativos de Bogotá⁸.

El proceso correspondió por reparto al Juzgado 63 Administrativo del Circuito de Bogotá – Sección Tercera, según Acta del 29 de noviembre de 2021⁹, y con auto del 12 de enero de 2022 dicho Despacho declaró la falta de competencia, señalando como fundamento la regla jurisprudencial contenida en Auto 389 de 2021, proferido por la Corte Constitucional, para afirmar que el medio de control precedente es el de nulidad y restablecimiento del derecho que no recae sobre un asunto de carácter laboral o derivado de una controversia donde se ataque un procedimiento contractual o un contrato estatal, y por ello, remitió el proceso a los Juzgados Administrativos del mismo Circuito Judicial – Sección Primera¹⁰.

Finalmente, el asunto fue asignado a este Juzgado mediante Acta Individual de Reparto del 20 de enero de 2022¹¹.

CONSIDERACIONES

El Juzgado debe analizar si en el presente caso, el conocimiento del este proceso corresponde a la jurisdicción de lo contencioso administrativo o si por el contrario, dado la existencia de precedente judicial vinculante al momento en que fue radicada, admitida y tramitada la demanda por parte del Juzgado 22 Laboral de Circuito Judicial de Bogotá, se trata de un asunto atribuido a la jurisdicción ordinaria, en su especialidad laboral, y por tanto, debe continuar y culminar su conocimiento en dicha jurisdicción.

⁴ Expediente electrónico, archivo 001Expediente2014-0648Cuadernol.pdf, páginas 316 y 317.

⁵ Expediente electrónico, archivo 001Expediente2014-0648Cuadernol.pdf, páginas 356 y 357.

⁶ Expediente electrónico, archivo 001Expediente2014-0648Cuadernol.pdf, páginas 400 y 401.

⁷ Expediente electrónico, archivo 001Expediente2014-0648Cuadernol.pdf, páginas 404 y 405.

⁸ Expediente electrónico, archivo 005AutoQueRemitePorCompetenciaJuzgado22Laboral.pdf

⁹ Expediente electrónico, archivo 007ActaDeRepartoJuzgado63Administrativo.pdf

¹⁰ Expediente electrónico, archivo 008AutoRemitePorCompetencia.pdf

¹¹ Expediente electrónico, archivo 11ActaReparto.pdf

Para el efecto, más allá de la discusión sentada entre la competencia general definida en el artículo 2 del Código Procesal del Trabajo y de la Seguridad Social y el artículo 104 del CPACA, en el caso específico que aquí nos ocupa, resulta relevante destacar que no se trata de un proceso nuevo respecto del cual alguna autoridad judicial hubiese adelantado trámite procesal y asumido conocimiento del asunto, por lo tanto, es importante mencionar cual era el precedente judicial vertical vinculante que regía en su momento.

Así, la Sala Jurisdiccional Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura, órgano que en su momento tenía asignada la facultad para determinar la competencia en razón a los conflictos suscitados entre distintas jurisdicciones¹², **desde el año 2014** venía señalando que los asuntos como el que aquí se debate, son de competencia de la jurisdicción ordinaria laboral, por cuanto la atribución de la solución de las controversias suscitadas entre las entidades públicas y privadas de la seguridad social integral, dada en el artículo 2 del Código Procesal del Trabajo y de la Seguridad Social, responde a la necesidad de especializar una jurisdicción estatal con la asignación de dicha competencia, con el fin de hacer efectiva la aplicación del régimen jurídico sobre el cual esta se edificó¹³. Además, en providencias posteriores, reiteró que la especialización que se hace de la justicia ordinaria laboral corresponde al sentido unificado del sistema de seguridad social integral querido por el constituyente; unidad del sistema que se proyecta en la unidad de la jurisdicción¹⁴.

Bajo esa misma tesis, dicha corporación en providencias del 2 de febrero de 2017 y 6 de febrero de 2019, insistió en que es la Jurisdicción Ordinaria a quien le corresponde dirimir asuntos relacionados con glosas o controversias suscitadas entre el organismo de administración y financiación del Sistema de Seguridad Social en Salud y las Entidades Prestadoras de Servicios, ello, por cuanto se trata de temas sujetos a normas de la seguridad social, y de ahí, su efecto unificador para la competencia de los conflictos del Sistema Integral de Seguridad Social establecido en la Ley 100 de 1993 en esa jurisdicción¹⁵.

En ese sentido, controversias como la que ahora llega a este Juzgado han venido siendo conocidas y tramitadas por la jurisdicción ordinaria en su especialidad laboral, pues así lo había definido claramente la Sala Disciplinaria el Consejo Superior de la Judicatura.

Nótese que por ello, en el presente caso, pese a que la demanda fue radicada inicialmente ante los Juzgados Administrativos de Bogotá – Sección Tercera, como acción de reparación directa, el Despacho a quien correspondió por reparto en su momento, siguiendo el precedente sobre la

¹² numeral 6, artículo 256 de la Constitución Política, en concordancia con el numeral 2 del artículo 112 de la Ley Estatutaria de Administración de Justicia; así como lo dispuesto en Auto 278 del 9 de Julio de 2015, proferido por la Corte Constitucional, en virtud de los artículos 14 y 19 del Acto Legislativo 02 de 2015.

¹³ Providencia del 11 de agosto de 2014, Radicación 110010102000201401722 00, Magistrado Ponente: Néstor Javier Iván Osuna Patino.

¹⁴ Providencia del 22 de junio de 2016, Radicación 11001 01 02 000 2015 04003 00, Magistrada Ponente: María Lourdes Hernández Mindiola, auto del 2 de febrero de 2017 Radicado 11001 01 02 000 2016 02761 00 (12635-30), Magistrada Ponente Julia Emma Garzón de Gómez y Providencia del 06 de febrero de 2019, Radicado 11001010200020190012600, Magistrado Ponente Pedro Alonso Sanabria Buitrago.

¹⁵ Radicado 11001 01 02 000 2016 02761 00 (12635-30), Magistrada Ponente Julia Emma Garzón de Gómez y Radicado 11001010200020190012600, Magistrado Ponente Pedro Alonso Sanabria Buitrago.

materia, declaró la falta de competencia jurisdiccional y remitió el proceso a la jurisdicción ordinaria laboral, y el Juzgado 22 Laboral del Circuito de Bogotá, en auto del **11 de febrero de 2015** no propuso conflicto alguno, como debió hacerlo si así lo consideraba, por el contrario, asumió el conocimiento del asunto inadmitiendo la demanda, para luego rechazarla por considerarla no corregida, admitiéndola finalmente en cumplimiento a lo decidió por su Superior Funcional, la admitió por auto del 18 de marzo de 2016, tramitando el proceso bajo los requisitos y formalidades propias de dicha jurisdicción hasta 5 de noviembre de 2021, cuando sin sustento normativo procedimental alguno decide rechazar la demanda que había asumido desde el año 2015 y que bajo el precedente descrito, era asignada para su conocimiento a dicha jurisdicción y no a la contencioso administrativa.

Asimismo, es importante precisar que la Sala Jurisdiccional Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura, en sentencia de unificación del 4 de septiembre de 2019, en uso de sus facultades, aún vigentes, como órgano asignado para dirimir los conflictos entre jurisdicciones, ello en virtud del auto 278 del 9 de julio de 2015, emitido por la Sala Plena de la Corte Constitucional¹⁶, y dado que, pese a su pacíficaposición frente al tema, algunos Despachos de la jurisdicción ordinaria laboral continuaban suscitando conflictos negativos de jurisdicción, decidió unificar su jurisprudencia sobre los conflictos entre dicha jurisdicción y la jurisdicción contencioso administrativa por las demandas relacionadas con los recobros o pago de facturas o cuentas de cobro entre entidades del sistema de salud previamente devueltos o glosados. Así, reiteró que corresponde a la jurisdicción ordinaria en su especialidad laboral, el conocimiento de las demandas Judiciales ocasionadas por el no pago en sede administrativa de recobros por servicios de salud, con excepción de los siguientes asuntos: i) la responsabilidad médica; ii) los relacionados con contratos; iii) los asuntos que no hayan sido asignados por el legislador a una de las jurisdicciones especiales; y iv) los procesos judiciales referidos a la seguridad social de los servidores públicos cuando su régimen sea administrado por una persona de derecho público. Pues advirtió que se trata de 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, que no puede confundirse con casos de responsabilidad médica, ni con litigios basados en contratos, ni con el medio de control de reparación directa por hechos, omisiones u operaciones del Estado¹⁷.

Así las cosas, teniendo en cuenta que en el sub examine la demanda pretende el pago de facturas o cuentas de cobro entre un ente prestador de servicios de salud (Sanitas EPS) y la entidad administradora de los recursos del SGSSS por servicios prestados servicios, insumos, medicamentos y/o procedimientos no incluidos en el Plan Obligatorio de Salud POS (hoy

¹⁶ "Primero.- De conformidad con lo dispuesto en el artículo 19 del Acto Legislativo 02 de 2015, **la Sala Jurisdiccional Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura continuará ejerciendo sus funciones en relación con los conflictos de competencia que ocurran entre las distintas jurisdicciones**, hasta el día en que cese definitivamente en el cumplimiento de las mismas, momento en el cual, aquellos deberán ser remitidos a la Corte Constitucional en el estado en que se encuentren..."

¹⁷ Providencia del 11 de agosto de 2014, Magistrado Ponente Néstor Javier Iván Osuna, radicación 11001010200020140172200.

Plan de beneficios) y no financiadas con unidades de pago por capitación, asumidas en cumplimiento a fallos de tutela y/o atención a las autorizaciones emitidas el entonces Comité Técnico Científico, y esta fue remitida en su momento por competencia a la Jurisdicción ordinaria laboral para su conocimiento, quien asumió el asunto, pues así lo exigía el precedente vinculante de la Sala Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura, considera este Juzgado que es quien debe continuar conociendo y culminar el proceso, el cual pertenece a dicha jurisdicción ordinaria, a través del Juzgado 22 Laboral del Circuito de Bogotá.

Es importante resaltar que **este Juzgado no desconoce que la Sala Plena de la Corte Constitucional**, ahora órgano autorizado para dirimir los conflictos de competencia que ocurran entre las distintas jurisdicciones en cumplimiento de las funciones establecidas en el numeral 11 del artículo 241 de la Constitución Política, adicionado por el artículo 14 del Acto Legislativo 02 de 2015, **ha señalado en algunos pronunciamientos, como es el caso del Auto 389 de 2021**, que en atención al procedimiento reglado que comporta el procedimiento de recobro, este constituye un verdadero trámite administrativo en el cual se profieren actos administrativos que consolidan o niegan la existencia de la obligación, razón por la cual, da prelación a la regla de competencia contenida en el artículo 104 de la Ley 1437 de 2011, estableciendo **el conocimiento de estos asuntos en la jurisdicción contenciosa administrativa**.

Sin embargo, en el caso bajo análisis se trata de una demanda que lleva siendo tramitada desde hace 7 años por la jurisdicción ordinaria laboral, por lo que este Despacho considera necesario advertir que bajo el principio de “*perpetuatio jurisdictionis*”, esto es, la inmodificabilidad de la competencia judicial, en virtud del principio del debido proceso establecido en el artículo 29 de la Constitución Política, el Juzgado 22 Laboral del Circuito de Bogotá estaría obligado a continuar con el trámite del proceso, pues la demanda fue asumida por este desde el 11 de febrero de 2015, sin objeción alguna cuando la recibió por reparto previa remisión por competencia del Juzgado 22 Administrativo Mixto de Descongestión del Circuito de Bogotá – Sección Tercera y conoció de la misma emitiendo diversas providencias, para luego, después tantos años, rechazar la demanda aduciendo una falta de competencia jurisdiccional; situación que atentaría contra derechos constitucionales de las partes como el debido proceso, economía procesal y seguridad jurídica, lo anterior en la medida que “*Los términos del debate deben quedar fijados lo antes posible en el tiempo y también los presupuestos relativos al órgano jurisdiccional, y así se evitan alteraciones sobrevenidas de la competencia o del procedimiento a seguir, en una institución tan necesitada de estabilidad y equilibrio como es el proceso*”¹⁸.

Adicionalmente, reitera el Juzgado que para el momento en que se presentó la demanda y fue asumida por el Juzgado 22 Laboral del Circuito de Bogotá, **existía precedente vinculante que establecía o asignaba el conocimiento de este tipo de controversias a dicha jurisdicción**, por lo que, en atención a las reglas de aplicación del mismo, dada la posición asumida ahora por la Corte Constitucional, este Juzgado estima

¹⁸ Jose Gregorio Hernández Galindo, publicación del 23 de agosto de 2020, *La Voz del Derecho*.

conveniente y jurídicamente adecuado establecer la relevancia que tiene para el derecho al debido proceso y acceso a la administración de justicia, así como la seguridad jurídica, que **las reglas creadas mediante precedentes judiciales verticales que se encontraban vigentes se respeten por parte de sus destinatarios, como en este caso debió hacerlo el referido Juzgado Laboral del Circuito de Bogotá, y por otro, que ante la variación del mismo, este se aplique a futuro, y en esa medida se respete la confianza legítima de quien acudió bajo el cumplimiento de requisitos específicos de cierta jurisdicción y encaminó su demanda, pretensiones y pruebas hacía ese propósito, bajo el amparo de decisiones uniformes, y de una sentencia de unificación de la Sala Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura.**

Este Despacho considera necesario traer a colación jurisprudencia del Consejo de Estado, en la cual ha precisado cual es el alcance del precedente frente al cambio jurisprudencial, y la importancia del principio de *perpetuatio jurisdictionis*, así:

"Por su parte, la Sección Quinta del Consejo de Estado, al analizar, en sede de tutela¹⁹, la aplicación del cambio jurisprudencial referido, dejó sin efectos una sentencia de la Sección Tercera, con fundamento en las siguientes consideraciones:

*(...) al margen de lo expuesto, las particularidades propias del caso que hoy se somete a consideración del juez de amparo, evidencian que la declaratoria de nulidad del proceso de controversias contractuales, sí desconoce el principio de *perpetuatio jurisdictionis*, conforme al cual, 'tanto la jurisdicción como la competencia se determinan de conformidad con la situación de hecho y las normas aplicables al tiempo de la demanda, de forma tal que su alteración resulta improcedente, salvo disposición legal que de manera expresa diga lo contrario'.*

Como se señaló previamente, la demanda de controversias contractuales fue presentada el 16 de septiembre de 2004. Para dicho momento la jurisprudencia contenciosa en relación con la renuncia al pacto arbitral sostenía la tesis según la cual ésta se entendía tácita, cuando a pesar de haber acordado someter sus diferencias al conocimiento de la justicia arbitral, una de las partes decide instaurar la demanda de controversias contractuales, y la otra no propone la excepción que encuentra apoyo en dicho pacto.

Tanto al momento de proferirse sentencia de primera instancia (26 de marzo de 2010) como en aquél en que fue conocido el proceso por el Tribunal Administrativo del Valle del Cauca para resolver la apelación contra dicha sentencia, la postura de esta Corporación sobre el particular se mantuvo pacífica.

(...) Sin embargo, en ese mismo año se profiere el auto de unificación de la Sección Tercera Consejo de Estado en el que se sustentó la declaratoria de nulidad del proceso de controversias contractuales promovido por la ahora tutelante. Evidentemente la tesis fue modificada en el sentido de exigirse a las partes manifestar

¹⁹ Sentencia del 5 de marzo de 2015, radicación 11001-03-15-000-2015-00031-00(AC).

de forma 'expresa y solemne' su voluntad de dejar sin efectos la cláusula compromisoria, con lo que se habilitaría a la jurisdicción de lo contencioso administrativo para resolver las diferencias suscitadas en el contrato estatal.

(...) Para la Sala, las consideraciones que la Sección Tercera plasmó en el citado proveído, más allá de variar una tesis, en realidad modificaron una regla, que aun cuando fuese de índole jurisprudencial, tenía una fuerza vinculante tal que había creado no solamente en los operadores jurídicos sino en los destinatarios de la ley, la convicción de que al pacto compromisorio se renunciaba tácitamente por la actitud pasiva de la parte demandada respecto de la proposición de la excepción respectiva, situación que determinaba en esta jurisdicción la competencia para resolver el asunto.

(...) La variación de dicha regla afectó no solo la comprensión que la comunidad tenía respecto de la renuncia tácita al pacto arbitral sino consecuentemente, a los procesos en curso, en los que se declaró, como en el sub examine, nulidad por falta de jurisdicción. Claramente se modificó la situación jurídica que la propia jurisdicción contenciosa venía aplicando a casos análogos y quebrantó la confianza y seguridad jurídica que se tenía sobre el particular.

La garantía que el principio perpetuatio jurisdictionis protege en el sub judice recae en el respeto de la certeza que se tenía sobre la jurisdicción a la que correspondía resolver el conflicto derivado del contrato estatal, ante una determinada eventualidad concretada en la renuncia tácita a la cláusula compromisoria, pues ésta se sustentaba en un precedente jurisprudencial imperante al momento de presentación de la demanda.

Sin (sic) bien es cierto la nueva tesis de la Sección Tercera plantea también una subregla jurídica en materia de jurisdicción, también lo es que ésta no tiene la entidad suficiente para modificar, como lo haría el contenido de una ley, el alcance de lo que constituye 'jurisdicción' (sic), luego no puede afectar aquello que el referido principio pretende proteger.

Significa lo anterior, que el abrupto cambio jurisprudencial, no debió afectar a aquellas demandas que se interpusieron en ejercicio de la acción de controversias contractuales antes del auto de unificación y en las que no se propuso como excepción la de 'cláusula compromisoria', puesto que estas se incoaron en el momento en que la jurisprudencia aceptaba la referida renuncia tácita.

La declaratoria de nulidad por falta de jurisdicción constituye una carga que no deben soportar quienes presentaron la demanda con la certeza de que era la contenciosa administrativa la que decidiría su controversia y menos aún, si se tiene en cuenta que, como en el caso de autos, han pasado cerca de diez años entre la presentación de la demanda y la decisión que se enjuicia vía tutela.

A esta altura de la providencia, conviene resaltar que la Sección Tercera del Consejo de Estado, en otras oportunidades, a pesar de haber dado un giro contundente en su jurisprudencia que impedía que un determinado asunto se siguiera conociendo bajo su

competencia, permitió que las demandas que se incoaron antes de dicho cambio, se resolvieran de fondo, so pena de lesionar el principio de confianza legítima.

Tal es el caso del reclamo indemnizatorio que se hacía mediante el ejercicio de la acción de reparación directa por el pago extemporáneo de cesantías, el que siguió conociéndose por esa vía procesal en relación con las demandas en curso, a pesar de la nueva postura jurisprudencial que estimaba una indebida escogencia de la acción.

Y en esa misma dirección, la Subsección A, manifestó en reciente providencia, que “[c]on fundamento en tales decisiones adoptadas por las diferentes Secciones del Consejo de Estado, en punto a la regla jurisprudencial contenida en el auto de unificación del 18 de abril de 2013, esta Subsección, a través de sentencia proferida el 29 de octubre de 2018²⁰, precisó el alcance de la aplicación de la posición jurisprudencial que se había mantenido frente a este tema y consideró que, con el fin de garantizar el acceso a la administración de justicia y el principio de confianza legítima de las partes en el caso concreto, resultaba necesario aceptar la renuncia tácita de la cláusula compromisoria, dado que era la tesis jurisprudencial imperante para el momento de radicación de la demanda en ese caso (2005), amén de que la parte demandada al momento de contestar la demanda no formuló las excepciones de falta de jurisdicción, falta de competencia o cláusula compromisoria”.

Es claro entonces, que, sin desconocer la importancia de los avances jurisprudenciales y las nuevas interpretaciones que surgen con los cambios que se suscitan en el devenir de las labores de unificación a cargo de la Corporación, se han privilegiado derechos constitucionales que pueden resultar afectados en virtud de su aplicación en los procesos iniciados con antelación.

Las anteriores consideraciones, resultan plenamente aplicables en el sub-lite, porque también se encuentra en juego el derecho de acceso a la administración de justicia y el principio de la confianza legítima, por cuenta de un cambio jurisprudencial producido con posterioridad a la presentación de la demanda que le dio origen al presente proceso. (...) ²¹” (Negrilla fuera de texto)

En ese sentido, reitera el Juzgado que tanto la jurisdicción como la competencia se determinan de conformidad con la situación de hecho y las normas aplicables al tiempo de la demanda, de forma tal que su alteración resulta improcedente incluso por cambio de postura jurisprudencial posterior, **en la medida que si un proceso se ha venido conociendo por determinada jurisdicción en razón a postura pacífica del órgano de cierre respectivo, una tesis modificatoria posterior que se pretenda aplicar a dicho proceso ya en curso, atenta contra la seguridad jurídica por cuanto la anterior decisión tenía una fuerza vinculante tal, que había creado, no solamente en los operadores jurídicos, sino también en**

²⁰ [17] “Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección A, sentencia del 29 de octubre de 2018, exp. 38.098”.

²¹ CONSEJO DE ESTADO, SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, SECCIÓN TERCERA, SUBSECCIÓN A, Consejera ponente: MARÍA ADRIANA MARÍN, providencia del 25 de julio de 2019, Radicación número: 50001-23-00-000-2004-20516-01 (41023).

los destinatarios de la misma, la convicción de que la regla allí contenida lo amparaba para acceder a la administración de justicia y tramitar sus pretensiones bajo las reglas de determinada institución procesal, y culminar así el proceso bajo dicha confianza legítima²².

Observase que, en esta jurisdicción y de acuerdo con el medio de control que según la nueva regla jurisprudencial procedería (nulidad y restablecimiento del derecho) se exigen formalidades concretas (término de caducidad, requisitos de procedibilidad, individualización de los actos acusados, cargos de nulidad y concepto de violación, carga probatoria, entre otros), los cuales claramente no cumpliría la presente demanda, pues para el momento en que fue presentada se exigían aquellos propios de otra jurisdicción y que distan completamente de los ya referidos, **los cuales, en todo caso, no podría obviar o suplir el Juez administrativo, so pena de incurrir en falta disciplinaria e incluso en un posible prevaricato, pues las normas que las contienen son de orden público y obligatorio cumplimiento, y porque además, atentaría contra el derecho al debido proceso y a la defensa de la parte demandada.**

Téngase en cuenta que, en el presente caso lo alegado por el juez laboral es una presunta falta de jurisdicción, por lo que, si bien de acuerdo con lo dispuesto en los artículos 16 y 138 del CGP²³, la misma es improrrogable, si este Juzgado aceptara la tesis del Tribunal Superior de Bogotá – Sala Laboral, por la cual declaró la nulidad parcial y declaró la falta de competencia jurisdiccional, pese a que dicha jurisdicción (Juzgado 22 Laboral del Circuito de Bogotá) había admitido y tramitado el proceso por más de 7 años, porque así lo establecía el precedente vinculante y la sentencia de unificación que también debe ser acatada, ello implicaría retrotraer el proceso, lo cual, **lesionaría de manera grave no solamente la confianza legítima de las partes, como se expuso anteriormente, sino además, el acceso a la administración de justicia²⁴.**

²² La vigencia en el tiempo de las sentencias de unificación, es un tema que ha sido tratado por el Consejo de Estado en diferentes oportunidades, por ejemplo, en la sentencia 7600012331000200002513/2007 se estudió la acción procedente en el caso del reclamo de los intereses moratorios por el pago tardío de las cesantías, pues existían posturas encontradas y se tramitaban estas demandas por la acción de reparación directa y por la de nulidad y restablecimiento del derecho, en esta sentencia el Consejo de Estado define que es la última la acción a seguir en estos casos, esto es, la de nulidad y restablecimiento del derecho, sin embargo, señaló que **los procesos que ya se hubiesen iniciado bajo la cuerda procesal de reparación directa deberían continuar su trámite y decidirse de fondo, en aplicación a los principios de seguridad jurídica y acceso a la administración de justicia.**

²³ **“ARTÍCULO 16. PRORROGABILIDAD E IMPRORROGABILIDAD DE LA JURISDICCIÓN Y LA COMPETENCIA.** La jurisdicción y la competencia por los factores subjetivo y funcional son improrrogables. Cuando se declare, de oficio o a petición de parte, la falta de jurisdicción o la falta de competencia por los factores subjetivo o funcional, lo actuado conservará validez, salvo la sentencia que se hubiere proferido que será nula, y el proceso se enviará de inmediato al juez competente. Lo actuado con posterioridad a la declaratoria de falta de jurisdicción o de competencia será nulo.

La falta de competencia por factores distintos del subjetivo o funcional es prorrogable cuando no se reclame en tiempo, y el juez seguirá conociendo del proceso. Cuando se alegue oportunamente lo actuado conservará validez y el proceso se remitirá al juez competente.” (Se subraya)

²⁴ **“El derecho a la administración de justicia ha sido definido por la jurisprudencia constitucional como la posibilidad reconocida a todas las personas residentes en Colombia de poder acudir en condiciones de igualdad ante los jueces y tribunales de justicia, para propugnar por la integridad del orden jurídico y por la debida protección o el restablecimiento de sus derechos e intereses legítimos, con estricta sujeción a los procedimientos previamente establecidos y con plena observancia de las garantías sustanciales y procedimentales previstas en las leyes.** Aquella prerrogativa de la que gozan las personas, naturales o jurídicas, de exigir justicia, impone a las autoridades públicas, como titulares del poder coercitivo del Estado y garantes de todos los derechos ciudadanos, distintas obligaciones para que dicho servicio público y derecho sea real y efectivo.” Negrilla fuera de texto. C. Const. Sent. T-283. May. 16/2013. M.P. José Ignacio Pretelt Chaljub.

Es decir, si bien por acepción jurisprudencial en relación con dichas normas procesales, se ha dicho que la falta jurisdicción, y de competencia por factor subjetivo o funcional no puede ser prorrogada o saneada, lo que en principio constituiría una excepción al principio de "*perpetuatio jurisdictionis*", y por ello, implicaría que lo actuado por el Juez incompetente o sin jurisdicción conservaría su validez frente a la eficacia del derecho de acceso a la justicia²⁵, no puede olvidarse, que la garantía de juez natural no puede desligarse del derecho a que se cumplan las formas propias de cada juicio, es decir, los términos, trámites, requisitos, etapas o formalidades establecidas por el legislador, en la medida en que este, no sólo está sometido en su función, a la competencia, sino en al procedimiento y normas sustanciales de cada juicio; de manera que en lo que respecta a las particularidades del asunto aquí analizado, es claro que los fines que estaría pretendiendo garantizar la norma procesal, no lo serían así, sino por el contrario al tener estas normas instrumentales incidencia directa en los derechos sustanciales en juego, concretamente en lo que tendría el juez administrativo que decidir de fondo, es relevante que se respete la eficiencia y eficacia de la administración de justicia, junto con la seguridad jurídica, sin disminuir las garantías procesales propias razonamiento del juicio.

Lo anterior, dado que, al margen de los efectos de la declaratoria de la falta de jurisdicción que se alega, la demanda no fue planteada en términos de nulidad y restablecimiento del derecho y no existe pretensión alguna en tal sentido, esta necesariamente tendría que inadmitirse para que se adecuara a los requisitos de esta jurisdicción para la procedibilidad del medio de control como ya se señaló, y de así hacerlo, la parte actora no podría subsanar la demanda en cumplimiento de estos requerimientos, pues desde el principio, y amparada en el precedente reinante en el momento, no pretendía la nulidad de un acto administrativo y por lo tanto, no podría acreditar el requisito de conciliación previa concretamente frente a los efectos económicos de los mismos; tampoco, en algunos casos, el agotamiento de los recursos en sede administrativa (objeciones a glosas) porque no fueron presentados, y en otros, en el entendido que la reclamación administrativa contemplada en el artículo 6 del CPT que puede presentar la demandante dista de la figura requerida en esta jurisdicción; así como tampoco el término de acudir a la jurisdicción administrativa para evitar la configuración de la caducidad, esto es, de 4 meses luego de la comunicación, notificación, ejecución o publicación, según el caso, del acto administrativo que resuelve las objeciones; y consecuentemente no podría individualizar los actos acusados, ni exponer los cargos de nulidad, por lo cual, **el resultado sería el rechazo de la demanda después de 7 años de presentada.**

Pero, además, si bajo una interpretación distinta, y que no comparte este Juzgado, no se exigiera el cumplimiento de caducidad o de agotamiento de conciliación como requisito de procedibilidad; de cualquier manera el proceso tendría que adecuarse, pues el juez administrativo bajo la nueva tesis de asignación de competencia, de acuerdo a las características del medio del control procedente, debe regirse bajo el principio de congruencia, es decir, decidir solo sobre lo pretendido, lo probado y lo

²⁵ Sentencia C-537-2016

excepcionado dentro del mismo, sin que sea dable dictar sentencias por fuera (extra) o por más (ultra) de lo pedido (petita), por tanto, en cualquier caso, si este Juzgado debiera continuar conociendo el presente proceso, la demanda necesariamente tendría que ser inadmitida para que sus pretensiones se adecúen a lo que expresamente esta jurisdicción, y en especial este juez podría determinar en la sentencia, es decir, decidir sobre la nulidad o no de determinados actos administrativos que deben estar claramente individualizados, pues de no ser así, este operador dentro del marco de sus concretas asignaciones jurisdiccionales y competenciales, carecería de objeto sobre el cual efectuar pronunciamiento, en el marco del medio de control que según la nueva regla jurisprudencial es el procedente para acudir ante la administración de justicia. Situación que, se insiste, irremediablemente retrotraería el procedimiento adelantado hasta el momento.

En ese sentido, el cambio jurisprudencial, no debe afectar a aquellas demandas que, conocidas y adecuadas a la jurisdicción ordinaria laboral ya vienen siendo tramitadas por esta, puesto que las mismas se incoaron en el momento en que la jurisprudencia pacífica e incluso unificada del órgano de cierre competente para el efecto, era aquella que asignaba el conocimiento de esta clase de asuntos a la jurisdicción ordinaria laboral, y por tanto, **un eventual cambio de jurisdicción, nuevamente, constituiría una carga que no deben soportar quienes presentaron la demanda con la certeza de que era la ordinaria laboral la que decidiría su controversia, y menos aún, si se tiene en cuenta que, en este caso, han pasado más de 7 años entre la presentación de la demanda y la decisión que ahora emite el mismo Juez que ha tramitado el proceso y asumió su conocimiento desde ese entonces.**

Por lo tanto, este Juzgado estima necesario que, **bajo la garantía de derechos procesales y sustanciales de las partes en litigio, lo procedente es permitir que las demandas que se incoaron antes del cambio jurisprudencial sentado por la H. Corte Constitucional a partir del año 2021, cuando empezó a ejercer su función de dirimir los conflictos de competencia que ocurran entre las distintas jurisdicciones; estas (demandas) se resuelvan de fondo por la jurisdicción ordinaria laboral,** así como por los Despachos que ya habían asumido conocimiento de las mismas, so pena de lesionar el principio de confianza legítima y demás derechos de rango constitucional ya mencionados.

Bajo los argumentos expuestos y por las razones esgrimidas, este Juzgado, en el presente caso, estima que carece de competencia jurisdiccional para conocer del presente asunto, razón por la cual, se declarará la falta de competencia y se propondrá el conflicto negativo de jurisdicción ante la Honorable Corte Constitucional, Sala Plena, conforme a las atribuciones dadas en el numeral 11 del artículo 241 de la Constitución Política, adicionado por el artículo 14 del Acto Legislativo 02 de 2015 "*Dirimir los conflictos de competencia que ocurran entre las distintas jurisdicciones*".

En mérito de lo expuesto, el Juzgado Tercero Administrativo del Circuito de Bogotá,

Expediente: 11001-33-34-003-2022-00018 00
Demandante: Sanitas SA EPS
Demandado: ADRES
Medio de Control: Nulidad y restablecimiento
Asunto: Propone conflicto negativo de jurisdicción

RESUELVE:

PRIMERO. No asumir el conocimiento del presente asunto.

SEGUNDO. Declarar la falta de Competencia de este Juzgado para conocer el proceso de la referencia, por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

TERCERO. Promover conflicto negativo de competencia jurisdiccional, de conformidad con lo expuesto en la parte motiva de este auto.

CUARTO. Remitir este expediente a la Sala Plena de la Corte Constitucional, para que se resuelva el conflicto de competencia de conformidad con lo señalado en el artículo 241 de la Constitución Política.

QUINTO. Por Secretaría dejar las constancias respectivas.

NOTIFÍQUESE y CÚMPLASE



EDNA PAOLA RODRIGUEZ RIBERO

Jueza

D.C.R.P.

REPÚBLICA DE COLOMBIA
RAMA JUDICIAL



JUZGADO TERCERO ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO DE BOGOTÁ
SECCIÓN PRIMERA

Dirección única para correspondencia¹
correscanbta@cendoj.ramajudicial.gov.co

Bogotá D.C., seis (6) de diciembre dos mil veintidós (2022)

EXPEDIENTE: 11001-3334-003-2022-00076-00
DEMANDANTE: CAJA DE COMPENSACIÓN FAMILIAR -
COMPENSAR E.P.S.
DEMANDADO: NACIÓN - MINISTERIO DE SALUD Y PROTECCIÓN
SOCIAL, UNIÓN TEMPORAL NUEVO FOSYGA E
INTEGRANTES, CONSORCIO SAYP 2011 E
INTEGRANTES, Y LA ADMINISTRADORA DE LOS
RECURSOS DEL SISTEMA GENERAL DE SEGURIDAD
SOCIAL EN SALUD (ADRES)
MEDIO DE CONTROL: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO

Asunto: *Declara falta de competencia por el factor funcional
- cuantía.*

Visto el informe secretarial que antecede, procede el Juzgado a tomar la decisión que en derecho corresponda, previo los siguientes²

ANTECEDENTES

El **25 de octubre de 2017**, Compensar EPS, a través de apoderado, presentó demanda ordinaria laboral con el fin de que resolviera la controversia suscitada por devoluciones o glosas planteadas, se declarara la obligación clara, expresa y exigible a cargo de las entidades demandadas en relación con el pago de cada uno de los recobros y, en consecuencia, se condenara a las demandadas al pago de las prestaciones adeudadas cuya suma ascendía a la suma de **\$4.895.512.083**, los intereses moratorios a la máxima tasa permitida, su respectiva actualización conforme al IPC y costas y agencias en derecho³.

La demanda correspondió por reparto al Juzgado 36 Laboral del Circuito de Bogotá, quien, por auto del **07 de junio de 2018**, la inadmitió y subsanada esta, mediante auto del **08 de mayo de 2019**, la admitió y dispuso lo pertinente para su trámite⁴.

Adelantado el trámite respectivo, en auto de **24 de septiembre de 2021** se reconoció personería, se tuvo por contestada la demanda excepto por ADRES

¹ Para evitar posibles retrocesos o demoras, solo radique en la citada dirección electrónica para memoriales dirigidos a este Despacho.

² Expediente electrónico, archivo InformeSecretarial.pdf

³ Expediente electrónico, Carpeta 01ExpedienteRemitidoPorCompetencia, Carpeta 01. Expediente digitalizado, archivo 01. Cuaderno 1.pdf, páginas 1 a 32.

⁴ Expediente electrónico, Carpeta 01ExpedienteRemitidoPorCompetencia, Carpeta 01. Expediente digitalizado, archivo 01. Cuaderno 2.pdf, páginas 85 a 120, 223 y 224.

al no cumplir con los requisitos legalmente exigidos, se admitió el llamamiento de Chubb Seguros y se inadmitió el llamamiento de la Unión Temporal Nuevo Fosyga y la Unión Temporal Fosyga 2014 para subsanar los requisitos so pena de rechazo, se aceptó el desistimiento parcial y total de las pretensiones solicitado por la entidad demandante, entre otras disposiciones en el curso del proceso⁵; sorpresivamente, mediante auto del **16 de diciembre de 2021**, el mencionado Juzgado resuelve declarar la falta de jurisdicción y competencia para definir el asunto y remite el expediente a los Juzgados Administrativos del Circuito de Bogotá⁶.

Finalmente, el asunto fue asignado a este Juzgado mediante acta individual de reparto del 18 de febrero de 2022⁷.

CONSIDERACIONES

De acuerdo con lo dispuesto en el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, en cuanto a la competencia para conocer del medio de control, el artículo 152, vigente en su momento, establecía:

“ARTÍCULO 152. COMPETENCIA DE LOS TRIBUNALES ADMINISTRATIVOS EN PRIMERA INSTANCIA. Los Tribunales Administrativos conocerán en primera instancia de los siguientes asuntos: (...)

3. De los de nulidad y restablecimiento del derecho en que se controvertan actos administrativos de cualquier autoridad, **cuando la cuantía exceda de trescientos (300) salarios mínimos legales mensuales vigentes**, y, sin atención a la cuantía, de los actos que se expidan en ejercicio del poder disciplinario asignado a los funcionarios de la Procuraduría General de la Nación, diferentes al Procurador General de la Nación. (...)" (Negrillas del Juzgado)

A su turno, el artículo 157 ídem señala:

“ARTÍCULO 157. COMPETENCIA POR RAZÓN DE LA CUANTÍA. <Ver Notas de Vigencia> Para efectos de competencia, cuando sea del caso, **la cuantía se determinará por el valor de la multa impuesta o de los perjuicios causados, según la estimación razonada hecha por el actor en la demanda**, sin que en ello pueda considerarse la estimación de los perjuicios morales, salvo que estos últimos sean los únicos que se reclamen. En asuntos de carácter tributario, la cuantía se establecerá por el valor de la suma discutida por concepto de impuestos, tasas, contribuciones y sanciones.

Para los efectos aquí contemplados, cuando en la demanda se acumulen varias pretensiones, la cuantía se determinará por el valor de la pretensión mayor.

En las acciones de nulidad y restablecimiento del derecho no podrá prescindirse de la estimación razonada de la cuantía, so pretexto de renunciar al restablecimiento.

⁵ Expediente electrónico, Carpeta 01ExpedienteRemitidoPorCompetencia, Subcarpeta 02. Auto inadmite contestación demanda y llamamiento, archivo 2017-00752 Auto inadmite contestación demanda y llamamiento.pdf

⁶ Expediente electrónico, Carpeta 01ExpedienteRemitidoPorCompetencia, Subcarpeta 04. Auto declara la falta de jurisdicción y competencia, archivo 2017-00752 Auto declara la falta de jurisdicción y competencia.pdf

⁷ Expediente electrónico, archivo 03ActaIndividualDeReparto.pdf.

La cuantía se determinará por el valor de las pretensiones al tiempo de la demanda, sin tomar en cuenta los frutos, intereses, multas o perjuicios reclamados como accesorios, que se causen con posterioridad a la presentación de aquella.

Cuando se reclame el pago de prestaciones periódicas de término indefinido, como pensiones, la cuantía se determinará por el valor de lo que se pretenda por tal concepto desde cuando se causaron y hasta la presentación de la demanda, sin pasar de tres (3) años.” (se resalta).

Pues bien, en el *sub examine* tal y como se indicó en precedencia, frente a la controversia planteada, se discute la negativa de la entidad demandada de pagar sumas de dinero reclamada por concepto de recobros de servicios no POS, **por la suma de \$4.895.512.083**; valor que la parte actora solicita se reconozca a su favor debidamente indexada. En ese mismo sentido, estableció como estimación razonada de la cuantía la misma suma de dinero.

Por tanto, la cuantía del presente asunto excede los 300 SMLMV para la época de presentación de la demanda, y de acuerdo con la norma transcrita, la competencia por factor cuantía, corresponde al Tribunal Administrativo de Cundinamarca, en primera instancia, y en ese sentido, este Juzgado no asumirá conocimiento del asunto ni realizará ningún pronunciamiento frente a la remisión realizada por el Juzgado 36 Laboral del Circuito de Bogotá.

Por lo anterior, dando aplicación al artículo 168 ídem, este Juzgado declarará la falta de competencia para conocer y tramitar la presente demanda, y ordenará remitir el proceso a la Sección Primera de la referida Corporación, en consideración a lo dispuesto en el artículo 18 del Decreto Extraordinario 2288 de 1989 “*por medio del cual se dictan algunas disposiciones en relación con la Jurisdicción Contencioso Administrativa*”⁸.

En mérito de lo expuesto, el Juzgado Tercero Administrativo del Circuito de Bogotá,

RESUELVE:

PRIMERO. No asumir conocimiento de la presente demanda.

SEGUNDO. Declarar la falta de Competencia de este Juzgado para conocer asunto de la referencia, por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

TERCERO. Remitir de manera inmediata el expediente al Tribunal Administrativo de Cundinamarca – Sección Primera (Reparto), por ser de su competencia.

CUARTO. Por Secretaría déjense las constancias respectivas.

NOTIFÍQUESE y CÚMPLASE

⁸ “**Atribuciones de las secciones.** Las secciones tendrán las siguientes funciones:

Sección Primera. Le corresponde el conocimiento de los siguientes procesos y actuaciones:

1. **De nulidad y restablecimiento del derecho que no correspondan a las demás Secciones.**

(...)” (Se resalta).

Expediente: 11001-3334-003-2022-00076-00

Demandante: Compensar EPS

Demandado: Ministerio de Salud y Protección Social – ADRES – UT Nuevo Fosyga y Consorcio Sayp 2011

Medio de Control: Nulidad y restablecimiento del derecho

Asunto: Remite a Tribunal por falta de competencia – factor cuantía

EDNA PAOLA RODRÍGUEZ RIBERO
Jueza

JB

Firmado Por:

Edna Paola Rodriguez Ribero

Juez

Juzgado Administrativo

003

Bogotá, D.C. - Bogotá D.C.,

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: **04b33df8477cafa2158bd9756a4d3af518b8ca7cc8c1ddaa9bdba79f4b44537f**

Documento generado en 06/12/2022 07:49:25 AM

Descargue el archivo y valide éste documento electrónico en la siguiente URL:

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

REPÚBLICA DE COLOMBIA
RAMA JUDICIAL



JUZGADO TERCERO ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO DE BOGOTÁ
SECCIÓN PRIMERA

Dirección única para correspondencia¹
correscanbta@cendoj.ramajudicial.gov.co

Bogotá D.C., seis (6) de diciembre dos mil veintidós (2022)

EXPEDIENTE: 11001-3334-003-2022-00077-00
DEMANDANTE: SANITAS SA EPS
DEMANDADO: ADMINISTRADORA DE LOS RECURSOS DEL SISTEMA GENERAL DE SEGURIDAD SOCIAL EN SALUD - ADRES
MEDIO DE CONTROL: DEMANDA ORDINARIA LABORAL

Asunto: *Propone conflicto negativo de jurisdicción en atención a existencia de precedente para el momento en fue presentada la demanda.*

Visto el informe secretarial que antecede², procede el Juzgado a tomar la decisión que en derecho corresponda, previo los siguientes

ANTECEDENTES

El **6 de febrero de 2018**, Sanitas SA EPS, a través de apoderado, presentó demanda ordinaria laboral con el fin de obtener el pago de sumas de dinero relacionada con servicios, insumos, medicamentos y/o procedimientos no incluidos en el Plan Obligatorio de Salud POS (hoy Plan de beneficios) y no financiadas con unidades de pago por capitación, asumidas en cumplimiento a fallos de tutela y/o atención a las autorizaciones emitidas el entonces Comité Técnico Científico, y en consecuencia se ordenara a la demandada el pago de \$81.214.038 correspondiente a 379 recobros que fueron glosados, incluidos gastos administrativos y daño emergente³.

La demanda correspondió por reparto al Juzgado 36 Laboral del Circuito de Bogotá, quien, por auto del **23 de abril de 2018**, la admitió y dispuso lo pertinente para su trámite⁴.

Adelantado el trámite respectivo, habiéndose tenido por contestada la demanda, realizada la audiencia pública de que trata el artículo 77 del CPT, en la cual, entre otros aspectos **se declaró no probada la excepción de falta de jurisdicción y competencia**, se decretaron pruebas, se decidió el recurso de apelación sobre el rechazo de una testimonial, entre otras disposiciones en el curso del proceso⁵; sorpresivamente, por auto del **7 de diciembre de**

¹ Para evitar posibles retrocesos o demoras, solo radique en la citada dirección electrónica para memoriales dirigidos a este Despacho.

² Expediente electrónico, archivo 03InformeSecretarial.pdf

³ Expediente electrónico, Carpeta 2018-00063, Sub carpeta 01. Expediente hasta marzo de 2020, archivo 01. Expediente digitalizado 2018-00063.pdf, páginas 1 a 134.

⁴ Expediente electrónico, Carpeta 2018-00063, Sub carpeta 01. Expediente hasta marzo de 2020, archivo 01. Expediente digitalizado 2018-00063.pdf, página 135.

⁵ Expediente electrónico, Carpeta 2018-00063, Sub carpeta 01. Expediente hasta marzo de 2020, archivos 01. Expediente digitalizado 2018-00063.pdf, páginas 136 y s.s. y archivo 04. Audiencia 04-06-2019-CD folio 170.wmv.

Expediente: 11001-33-34-003-2022-00077 00
Demandante: Sanitas SA EPS
Demandado: ADRES
Medio de Control: Ordinario Laboral
Asunto: Propone conflicto negativo de jurisdicción

2021, el mencionado Juzgado resuelve de oficio rechazar la demanda, aduciendo falta de jurisdicción y remite el expediente a los Juzgados Administrativos de Bogotá⁶.

Finalmente, el asunto fue asignado a este Juzgado mediante Acta Individual de Reparto del 18 de febrero de 2022⁷.

CONSIDERACIONES

El Juzgado debe analizar si en el presente caso, el conocimiento del este proceso corresponde a la jurisdicción de lo contencioso administrativo o si por el contrario, dado la existencia de precedente judicial vinculante al momento en que fue radicada, admitida y tramitada la demanda por parte del Juzgado 36 Laboral de Circuito Judicial de Bogotá, se trata de un asunto atribuido a la jurisdicción ordinaria, en su especialidad laboral, y por tanto, debe continuar y culminar su conocimiento en dicha jurisdicción.

Para el efecto, más allá de la discusión sentada entre la competencia general definida en el artículo 2 del Código Procesal del Trabajo y de la Seguridad Social y el artículo 104 del CPACA, en el caso específico que aquí no ocupa, resulta relevante destacar que no se trata de un proceso nuevo respecto del cual ninguna autoridad judicial hubiese adelantado trámite procesal y asumido conocimiento del asunto, por lo tanto, es importante mencionar cual era el precedente judicial vertical vinculante que regía en su momento.

Así, la Sala Jurisdiccional Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura, órgano que en su momento tenía asignada la facultad para determinar la competencia en razón a los conflictos suscitados entre distintas jurisdicciones⁸, **desde el año 2014** venía señalando que los asuntos como el que aquí se debate, son de competencia del jurisdicción ordinaria laboral, por cuanto la atribución de la solución de las controversias suscitadas entre las entidades públicas y privadas de la seguridad social integral, dada en el artículo 2 del Código Procesal del Trabajo y de la Seguridad Social, responde a la necesidad de especializar una jurisdicción estatal con la asignación de dicha competencia, con el fin de hacer efectiva la aplicación del régimen jurídico sobre el cual esta se edificó⁹. Además, en providencias posteriores, reiteró que la especialización que se hace de la justicia ordinaria laboral corresponde al sentido unificado del sistema de seguridad social integral querido por el constituyente; unidad del sistema que se proyecta en la unidad de la jurisdicción¹⁰.

Bajo esa misma tesis, dicha corporación en providencias del 2 de febrero de 2017 y 6 de febrero de 2019, insistió en que es la Jurisdicción Ordinaria a

⁶ Expediente electrónico, Carpeta 2018-00063, Sub carpeta 02. Auto Declara la falta de jurisdicción y competencia, archivos 2018-00063 Auto declara falta de jurisdicción y competencia.pdf.

⁷ Expediente electrónico, archivo 02ActaIndividualDeReparto.pdf.

⁸ numeral 6, artículo 256 de la Constitución Política, en concordancia con el numeral 2 del artículo 112 de la Ley Estatutaria de Administración de Justicia; así como lo dispuesto en Auto 278 del 9 de Julio de 2015, proferido por la Corte Constitucional, en virtud de los artículos 14 y 19 del Acto Legislativo 02 de 2015.

⁹ Providencia del 11 de agosto de 2014, Radicación 110010102000201401722 00, Magistrado Ponente: Néstor Javier Iván Osuna Patino.

¹⁰ Providencia del 22 de junio de 2016, Radicación 11001 01 02 000 2015 04003 00, Magistrada Ponente: María Lourdes Hernández Mindiola, auto del 2 de febrero de 2017 Radicado 11001 01 02 000 2016 02761 00 (12635-30), Magistrada Ponente Julia Emma Garzón de Gómez y Providencia del 06 de febrero de 2019, Radicado 11001010200020190012600, Magistrado Ponente Pedro Alonso Sanabria Buitrago.

quien le corresponde dirimir asuntos relacionados con glosas o controversias suscitadas entre el organismo de administración y financiación del Sistema de Seguridad Social en Salud y las Entidades Prestadoras de Servicios, ello, por cuanto se trata de temas sujetos a normas de la seguridad social, y de ahí, su efecto unificador para la competencia de los conflictos del Sistema Integral de Seguridad Social establecido en la Ley 100 de 1993 en esa jurisdicción¹¹.

En ese sentido, controversias como la que ahora llega a este Juzgado han venido siendo conocidas y tramitadas por la jurisdicción ordinaria en su especialidad laboral, pues así lo había definido claramente la Sala Disciplinaria el Consejo Superior de la Judicatura.

Nótese que por ello, en el presente caso, la demanda fue presentada como acción ordinaria laboral, y el Juzgado 36 Laboral del Circuito de Bogotá, en auto del 23 de abril de 2018 asumió su conocimiento, tramitando el proceso bajo los requisitos y formalidades propias de dicha jurisdicción hasta el 7 de diciembre de 2021, cuando sin sustento normativo procedimental alguno decide rechazar la demanda que había asumido desde hacía tres años, y en el cual, incluso había declarado no probada la excepción previa de falta de jurisdicción y competencia propuesta por la entidad demandada, precisamente bajo el argumento de la existencia precedente vinculante, que asignada su conocimiento a dicha jurisdicción y no a la contencioso administrativa. Es decir, actuó inclusive en contra de una decisión ejecutoriada ya tomada por el mismo Despacho.

Asimismo, es importante precisar que la Sala Jurisdiccional Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura, en sentencia de unificación del 4 de septiembre de 2019, en uso de sus facultades, aún vigentes, como órgano asignado para dirimir los conflictos entre jurisdicciones, ello en virtud del auto 278 del 9 de julio de 2015, emitido por la Sala Plena de la Corte Constitucional¹², y dado que pese a su pacífica posición frente al tema, algunos Despacho de la jurisdicción ordinaria laboral continuaban suscitando conflictos negativos de jurisdicción, decidió unificar su jurisprudencia sobre los conflictos entre dicha jurisdicción y la jurisdicción contencioso administrativa por las demandas relacionadas con los recobros o pago de facturas o cuentas de cobro entre entidades del sistema de salud previamente devueltos o glosados. Así, reiteró que corresponde a la jurisdicción ordinaria en su especialidad laboral, el conocimiento de las demandas Judiciales ocasionadas por el no pago en sede administrativa de recobros por servicios de salud, con excepción de los siguientes asuntos: i) la responsabilidad médica; ii) los relacionados con contratos; iii) los asuntos que no hayan sido asignados por el legislador a una de las jurisdicciones especiales; y iv) los procesos judiciales referidos a la seguridad social de los servidores públicos cuando su régimen sea administrado por una persona de derecho público. Pues advirtió que se trata de una especie de litigio propio del sistema actual de seguridad

¹¹ Radicado 11001 01 02 000 2016 02761 00 (12635-30), Magistrada Ponente Julia Emma Garzón de Gómez y Radicado 11001010200020190012600, Magistrado Ponente Pedro Alonso Sanabria Buitrago.

¹² "Primero.- De conformidad con lo dispuesto en el artículo 19 del Acto Legislativo 02 de 2015, **la Sala Jurisdiccional Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura continuará ejerciendo sus funciones en relación con los conflictos de competencia que ocurran entre las distintas jurisdicciones, hasta el día en que cese definitivamente en el cumplimiento de las mismas, momento en el cual, aquellos deberán ser remitidos a la Corte Constitucional en el estado en que se encuentren...**"

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, que no puede confundirse con casos de responsabilidad médica, ni con litigios basados en contratos, ni con el medio de control de reparación directa por hechos, omisiones u operaciones del Estado¹³.

Así las cosas, teniendo en cuenta que en el sub examine la demanda pretende el pago de facturas o cuentas de cobro entre un ente prestador de servicios de salud (Sanitas EPS) y la entidad administradora de los recursos del SGSSS por servicios prestados servicios, insumos, medicamentos y/o procedimientos no incluidos en el Plan Obligatorio de Salud POS (hoy Plan de beneficios) y no financiadas con unidades de pago por capitación, asumidas en cumplimiento a fallos de tutela y/o atención a las autorizaciones emitidas el entonces Comité Técnico Científico, y esta fue asumida por la Jurisdicción ordinaria laboral para su conocimiento, pues así lo exigía el precedente vinculante de la Sala Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura, considera este Juzgado que quien debe continuar conociendo y culminar el procesos es dicha jurisdicción ordinaria, a través del Juzgado 36 Laboral del Circuito de Bogotá.

Es importante señalar que **este Juzgado no desconoce que la Sala Plena de la Corte Constitucional**, ahora órgano autorizado para dirimir los conflictos de competencia que ocurran entre las distintas jurisdicciones en cumplimiento de las funciones establecidas en el numeral 11 del artículo 241 de la Constitución Política, adicionado por el artículo 14 del Acto Legislativo 02 de 2015, **ha señalado en algunos pronunciamientos, como es el caso del Auto 389 de 2021**, que en atención al procedimiento reglado que comporta el procedimiento de recobro, este constituye un verdadero trámite administrativo en el cual se profieren actos administrativos que consolidan o niegan la existencia de la obligación, razón por la cual, da prelación a la regla de competencia contenida en el artículo 104 de la Ley 1437 de 2011, estableciendo **el conocimiento de estos asuntos en la jurisdicción contenciosa administrativa**.

Sin embargo, en el caso bajo análisis se trata de una demanda que lleva siendo tramitada desde hace 3 años por la jurisdicción ordinaria laboral, por lo que este Despacho considera necesario advertir que bajo el principio de "*perpetuatio jurisdictionis*", esto es la inmodificabilidad de la competencia judicial, en virtud del principio del debido proceso establecido en el artículo 29 de la Constitución Política, el Juzgado 36 Laboral del Circuito de Bogotá, estaría obligado a continuar con el trámite del proceso pues la demanda fue asumida por este desde el 23 de abril de 2018, cuando la recibió por reparto y conoció de la misma emitiendo diversas providencias, para luego, después tantos años, rechazar la demanda aduciendo una falta de competencia jurisdiccional; situación que atentaría contra derechos constitucionales de las partes como el debido proceso, economía procesal y seguridad jurídica, lo anterior en la medida que "*Los términos del debate deben quedar fijados lo antes posible en el tiempo y también los presupuestos relativos al órgano jurisdiccional, y así se evitan alteraciones sobrevenidas de la competencia*

¹³ Providencia del 11 de agosto de 2014, Magistrado Ponente Néstor Javier Iván Osuna, radicación 11001010200020140172200.

o del procedimiento a seguir, en una institución tan necesitada de estabilidad y equilibrio como es el proceso”¹⁴.

Adicionalmente, reitera el Juzgado que para el momento en que se presentó la demanda y fue asumida por el Juzgado 36 Laboral del Circuito de Bogotá, **existía precedente vinculante que establecía o asignaba el conocimiento de este tipo de controversias a dicha jurisdicción**, por lo que, en atención a las reglas de aplicación del mismo, dada la posición asumida ahora por la Corte Constitucional, este Juzgado estima conveniente y jurídicamente adecuado establecer la relevancia que tiene para el derecho al debido proceso y acceso a la administración de justicia, así como la seguridad jurídica, que **las reglas creadas mediante precedentes judiciales verticales que se encontraban vigentes se respeten por parte de sus destinatarios, como en este caso debió hacerlo el referido Juzgado Laboral del Circuito de Bogotá, y por otro, que ante la variación del mismo, este se aplique a futuro, y en esa medida se respete la confianza legítima de quien acudió bajo el cumplimiento de requisitos específicos de cierta jurisdicción y encaminó su demanda, pretensiones y pruebas hacía ese propósito, bajo el amparo de decisiones uniformes, y de una sentencia de unificación de la Sala Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura.**

Este Despacho considera necesario traer a colación jurisprudencia del Consejo de Estado, en la cual ha precisado cual es el alcance del precedente frente al cambio jurisprudencial, y la importancia del principio de *perpetuatio jurisdictionis*, así:

“Por su parte, la Sección Quinta del Consejo de Estado, al analizar, en sede de tutela¹⁵, la aplicación del cambio jurisprudencial referido, dejó sin efectos una sentencia de la Sección Tercera, con fundamento en las siguientes consideraciones:

*(...) al margen de lo expuesto, las particularidades propias del caso que hoy se somete a consideración del juez de amparo, evidencian que la declaratoria de nulidad del proceso de controversias contractuales, sí desconoce el principio de *perpetuatio jurisdictionis*, conforme al cual, ‘tanto la jurisdicción como la competencia se determinan de conformidad con la situación de hecho y las normas aplicables al tiempo de la demanda, de forma tal que su alteración resulta improcedente, salvo disposición legal que de manera expresa diga lo contrario’.*

Como se señaló previamente, la demanda de controversias contractuales fue presentada el 16 de septiembre de 2004. Para dicho momento la jurisprudencia contenciosa en relación con la renuncia al pacto arbitral sostenía la tesis según la cual ésta se entendía tácita, cuando a pesar de haber acordado someter sus diferencias al conocimiento de la justicia arbitral, una de las partes decide instaurar la demanda de controversias contractuales, y la otra no propone la excepción que encuentra apoyo en dicho pacto.

¹⁴ Jose Gregorio Hernández Galindo, publicación del 23 de agosto de 2020, *La Voz del Derecho*.

¹⁵ Sentencia del 5 de marzo de 2015, radicación 11001-03-15-000-2015-00031-00(AC).

Tanto al momento de proferirse sentencia de primera instancia (26 de marzo de 2010) como en aquél en que fue conocido el proceso por el Tribunal Administrativo del Valle del Cauca para resolver la apelación contra dicha sentencia, la postura de esta Corporación sobre el particular se mantuvo pacífica.

(...) Sin embargo, en ese mismo año se profiere el auto de unificación de la Sección Tercera Consejo de Estado en el que se sustentó la declaratoria de nulidad del proceso de controversias contractuales promovido por la ahora tutelante. Evidentemente la tesis fue modificada en el sentido de exigirse a las partes manifestar de forma 'expresa y solemne' su voluntad de dejar sin efectos la cláusula compromisoria, con lo que se habilitaría a la jurisdicción de lo contencioso administrativo para resolver las diferencias suscitadas en el contrato estatal.

(...) Para la Sala, las consideraciones que la Sección Tercera plasmó en el citado proveído, más allá de variar una tesis, en realidad modificaron una regla, que aun cuando fuese de índole jurisprudencial, tenía una fuerza vinculante tal que había creado no solamente en los operadores jurídicos sino en los destinatarios de la ley, la convicción de que al pacto compromisorio se renunciaba tácitamente por la actitud pasiva de la parte demandada respecto de la proposición de la excepción respectiva, situación que determinaba en esta jurisdicción la competencia para resolver el asunto.

(...) La variación de dicha regla afectó no solo la comprensión que la comunidad tenía respecto de la renuncia tácita al pacto arbitral sino consecuentemente, a los procesos en curso, en los que se declaró, como en el sub examine, nulidad por falta de jurisdicción. Claramente se modificó la situación jurídica que la propia jurisdicción contenciosa venía aplicando a casos análogos y quebrantó la confianza y seguridad jurídica que se tenía sobre el particular.

La garantía que el principio perpetuatio jurisdictionis protege en el sub iudice recae en el respeto de la certeza que se tenía sobre la jurisdicción a la que correspondía resolver el conflicto derivado del contrato estatal, ante una determinada eventualidad concretada en la renuncia tácita a la cláusula compromisoria, pues ésta se sustentaba en un precedente jurisprudencial imperante al momento de presentación de la demanda.

Sin (sic) bien es cierto la nueva tesis de la Sección Tercera plantea también una subregla jurídica en materia de jurisdicción, también lo es que ésta no tiene la entidad suficiente para modificar, como lo haría el contenido de una ley, el alcance de lo que constituye 'jurisdicción' (sic), luego no puede afectar aquello que el referido principio pretende proteger.

Significa lo anterior, que el abrupto cambio jurisprudencial, no debió afectar a aquellas demandas que se interpusieron en ejercicio de la acción de controversias contractuales antes del auto de unificación y en las que no se propuso como excepción la de 'cláusula compromisoria', puesto que estas se incoaron en el momento en que la jurisprudencia aceptaba la referida renuncia tácita.

La declaratoria de nulidad por falta de jurisdicción constituye una carga que no deben soportar quienes presentaron la demanda con la certeza de que era la contenciosa administrativa la que decidiría su controversia y menos aún, si se tiene en cuenta que, como en el caso de autos, han pasado cerca de diez años entre la presentación de la demanda y la decisión que se enjuicia vía tutela.

A esta altura de la providencia, conviene resaltar que la Sección Tercera del Consejo de Estado, en otras oportunidades, a pesar de haber dado un giro contundente en su jurisprudencia que impedía que un determinado asunto se siguiera conociendo bajo su competencia, permitió que las demandas que se incoaron antes de dicho cambio, se resolvieran de fondo, so pena de lesionar el principio de confianza legítima.

Tal es el caso del reclamo indemnizatorio que se hacía mediante el ejercicio de la acción de reparación directa por el pago extemporáneo de cesantías, el que siguió conociéndose por esa vía procesal en relación con las demandas en curso, a pesar de la nueva postura jurisprudencial que estimaba una indebida escogencia de la acción.

Y en esa misma dirección, la Subsección A, manifestó en reciente providencia, que “[c]on fundamento en tales decisiones adoptadas por las diferentes Secciones del Consejo de Estado, en punto a la regla jurisprudencial contenida en el auto de unificación del 18 de abril de 2013, esta Subsección, a través de sentencia proferida el 29 de octubre de 2018¹⁶, precisó el alcance de la aplicación de la posición jurisprudencial que se había mantenido frente a este tema y consideró que, con el fin de garantizar el acceso a la administración de justicia y el principio de confianza legítima de las partes en el caso concreto, resultaba necesario aceptar la renuncia tácita de la cláusula compromisoria, dado que era la tesis jurisprudencial imperante para el momento de radicación de la demanda en ese caso (2005), amén de que la parte demandada al momento de contestar la demanda no formuló las excepciones de falta de jurisdicción, falta de competencia o cláusula compromisoria”.

Es claro entonces, que, sin desconocer la importancia de los avances jurisprudenciales y las nuevas interpretaciones que surgen con los cambios que se suscitan en el devenir de las labores de unificación a cargo de la Corporación, se han privilegiado derechos constitucionales que pueden resultar afectados en virtud de su aplicación en los procesos iniciados con antelación.

*Las anteriores consideraciones, resultan plenamente aplicables en el sub-lite, porque también **se encuentra en juego el derecho de acceso a la administración de justicia y el principio de la confianza legítima, por cuenta de un cambio jurisprudencial producido con posterioridad a la presentación de la demanda que le dio origen al presente proceso. (...) ¹⁷*** (Negrilla fuera de texto)

¹⁶ [17] “Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección A, sentencia del 29 de octubre de 2018, exp. 38.098”.

¹⁷ CONSEJO DE ESTADO, SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, SECCIÓN TERCERA, SUBSECCIÓN A, Consejera ponente: MARÍA ADRIANA MARÍN, providencia del 25 de julio de 2019, Radicación número: 50001-23-00-000-2004-20516-01 (41023).

En ese sentido, reitera el Juzgado que tanto la jurisdicción como la competencia se determinan de conformidad con la situación de hecho y las normas aplicables al tiempo de la demanda, de forma tal que su alteración resulta improcedente incluso por cambio de postura jurisprudencial posterior, **en la medida que si un proceso se ha venido conociendo por determinada jurisdicción en razón a postura pacífica del órgano de cierre respectivo, una tesis modificatoria posterior que se pretenda aplicar a dicho proceso ya en curso, atenta contra la seguridad jurídica por cuanto la anterior decisión tenía una fuerza vinculante tal, que había creado, no solamente en los operadores jurídicos, sino también en los destinatarios de la misma, la convicción de que la regla allí contenida lo amparaba para acceder a la administración de justicia y tramitar sus pretensiones bajo las reglas de determinada institución procesal, y culminar así el proceso bajo dicha confianza legítima¹⁸.**

Observase que, en esta jurisdicción y de acuerdo con el medio de control que según la nueva regla jurisprudencial procedería (nulidad y restablecimiento del derecho) se exigen formalidades concretas (término de caducidad, requisitos de procedibilidad, individualización de los actos acusados, cargos de nulidad y concepto de violación, carga probatoria, entre otros), los cuales claramente no cumpliría la presente demanda, pues para el momento en que fue presentada se exigían aquellos propios de otra jurisdicción y que distan completamente de los ya referidos, **los cuales, en todo caso, no podría obviar o suplir el Juez administrativo, so pena de incurrir en falta disciplinaria e incluso en un posible prevaricato, pues las normas que las contienen son de orden público y obligatorio cumplimiento, y porque además, atentaría contra el derecho al debido proceso y a la defensa de la parte demandada.**

Téngase en cuenta que, en el presente caso lo alegado por el juez laboral es una presunta falta de jurisdicción, por lo que, si bien de acuerdo con lo dispuesto en los artículos 16 y 138 del CGP¹⁹, la misma es improrrogable, si este Juzgado aceptara la tesis del Tribunal Superior de Bogotá – Sala Laboral, por la cual declaró la nulidad parcial y la falta de competencia jurisdiccional, pese a que dicha jurisdicción (Juzgado 36 Laboral del Circuito de Bogotá) había admitido y tramitado el proceso por más de 3 años, porque así lo establecía el precedente vinculante y la sentencia de unificación que también debe ser acatada, ello implicaría retrotraer el proceso, lo cual, **lesionaría de manera grave no solamente la confianza**

¹⁸ La vigencia en el tiempo de las sentencias de unificación, es un tema que ha sido tratado por el Consejo de Estado en diferentes oportunidades, por ejemplo, en la sentencia 7600012331000200002513/2007 se estudió la acción procedente en el caso del reclamo de los intereses moratorios por el pago tardío de las cesantías, pues existían posturas encontradas y se tramitaban estas demandas por la acción de reparación directa y por la de nulidad y restablecimiento del derecho, en esta sentencia el Consejo de Estado define que es la última la acción a seguir en estos casos, esto es, la de nulidad y restablecimiento del derecho, sin embargo, señaló que **los procesos que ya se hubiesen iniciado bajo la cuerda procesal de reparación directa deberían continuar su trámite y decidirse de fondo, en aplicación a los principios de seguridad jurídica y acceso a la administración de justicia.**

¹⁹ **"ARTÍCULO 16. PRORROGABILIDAD E IMPRORROGABILIDAD DE LA JURISDICCIÓN Y LA COMPETENCIA.** La jurisdicción y la competencia por los factores subjetivo y funcional son improrrogables. Cuando se declare, de oficio o a petición de parte, la falta de jurisdicción o la falta de competencia por los factores subjetivo o funcional, lo actuado conservará validez, salvo la sentencia que se hubiere proferido que será nula, y el proceso se enviará de inmediato al juez competente. Lo actuado con posterioridad a la declaratoria de falta de jurisdicción o de competencia será nulo. La falta de competencia por factores distintos del subjetivo o funcional es prorrogable cuando no se reclame en tiempo, y el juez seguirá conociendo del proceso. Cuando se alegue oportunamente lo actuado conservará validez y el proceso se remitirá al juez competente." (Se subraya)

legítima de las partes, como se expuso anteriormente, sino además, el acceso a la administración de justicia²⁰.

Es decir, si bien por acepción jurisprudencial en relación con dichas normas procesales, se ha dicho que la falta de jurisdicción, y de competencia por factor subjetivo o funcional no puede ser prorrogada o saneada, lo que en principio constituiría una excepción al principio de "*perpetuatio jurisdictionis*", y por ello, implicaría que lo actuado por el Juez incompetente o sin jurisdicción conservaría su validez frente a la eficacia del derecho de acceso a la justicia²¹, no puede olvidarse, que la garantía de juez natural no puede desligarse del derecho a que se cumplan las formas propias de cada juicio, es decir, los términos, trámites, requisitos, etapas o formalidades establecidas por el legislador, en la medida en que este, no sólo está sometido en su función, a la competencia, sino en el procedimiento y normas sustanciales de cada juicio; de manera que en lo que respecta a las particularidades del asunto aquí analizado, es claro que los fines que estaría pretendiendo garantizar la norma procesal, no lo serían así, sino por el contrario al tener estas normas instrumentales incidencia directa en los derechos sustanciales en juego, concretamente en lo que tendría el juez administrativo que decidir de fondo, es relevante que se respete la eficiencia y eficacia de la administración de justicia, junto con la seguridad jurídica, sin disminuir las garantías procesales propias del razonamiento del juicio.

Lo anterior, dado que, al margen de los efectos de la declaratoria de la falta de jurisdicción que se alega, la demanda no fue planteada en términos de nulidad y restablecimiento del derecho y no existe pretensión alguna en tal sentido, esta necesariamente tendría que inadmitirse para que se adecuara a los requisitos de esta jurisdicción para la procedibilidad del medio de control como ya se señaló, y de así hacerlo, la parte actora no podría subsanar la demanda en cumplimiento de estos requerimientos, pues desde el principio, y amparada en el precedente reinante en el momento, no pretendía la nulidad de un acto administrativo y por lo tanto, no podría acreditar el requisito de conciliación previa concretamente frente a los efectos económicos de los mismos; tampoco, en algunos casos, el agotamiento de los recursos en sede administrativa (objeciones a glosas) porque no fueron presentados, y en otros, en el entendido que la reclamación administrativa contemplada en el artículo 6 del CPT que puede presentar la demandante dista de la figura requerida en esta jurisdicción; así como tampoco el término de acudir a la jurisdicción administrativa para evitar la configuración de la caducidad, esto es, de 4 meses luego de la comunicación, notificación, ejecución o publicación, según el caso, del acto administrativo que resuelve las objeciones; y consecuentemente no podría individualizar los actos acusados, ni exponer

²⁰ "El derecho a la administración de justicia ha sido definido por la jurisprudencia constitucional como la posibilidad reconocida a todas las personas residentes en Colombia de poder acudir en condiciones de igualdad ante los jueces y tribunales de justicia, para propugnar por la integridad del orden jurídico y por la debida protección o el restablecimiento de sus derechos e intereses legítimos, **con estricta sujeción a los procedimientos previamente establecidos y con plena observancia de las garantías sustanciales y procedimentales previstas en las leyes.** Aquella prerrogativa de la que gozan las personas, naturales o jurídicas, de exigir justicia, impone a las autoridades públicas, como titulares del poder coercitivo del Estado y garantes de todos los derechos ciudadanos, distintas obligaciones para que dicho servicio público y derecho sea real y efectivo." Negrilla fuera de texto. C. Const. Sent. T-283. May. 16/2013. M.P. José Ignacio Pretelt Chaljub.

²¹ Sentencia C-537-2016

los cargos de nulidad, por lo cual, **el resultado sería el rechazo de la demanda después de 3 años de presentada.**

Pero, además, si bajo una interpretación distinta, y que no comparte este Juzgado, no se exigiera el cumplimiento de caducidad o de agotamiento de conciliación como requisito de procedibilidad; de cualquier manera el proceso tendría que adecuarse, pues el juez administrativo bajo la nueva tesis de asignación de competencia, de acuerdo a las características del medio del control precedente, debe regirse bajo el principio de congruencia, es decir, decidir solo sobre lo pretendido, lo probado y lo excepcionado dentro del mismo, sin que sea dable dictar sentencias por fuera (extra) o por más (ultra) de lo pedido (petita), por tanto, en cualquier caso, si este Juzgado debiera continuar conociendo el presente proceso, la demanda necesariamente tendría que ser inadmitida para que sus pretensiones se adecúen a lo que expresamente esta jurisdicción, y en especial este juez podría determinar en la sentencia, es decir, decidir sobre la nulidad o no de determinados actos administrativos que deben estar claramente individualizados, pues de no ser así, este operador dentro del marco de sus concretas asignaciones jurisdiccionales y competenciales, carecería de objeto sobre el cual efectuar pronunciamiento, en el marco del medio de control que según la nueva regla jurisprudencial es el precedente para acudir ante la administración de justicia. Situación que, se insiste, irremediablemente retrotraería el procedimiento adelantado hasta el momento.

En ese sentido, el cambio jurisprudencial, no debe afectar a aquellas demandas que, conocidas y adecuadas a la jurisdicción ordinaria laboral ya vienen siendo tramitadas por esta, puesto que las mismas se incoaron en el momento en que la jurisprudencia pacífica e incluso unificada del órgano de cierre competente para el efecto, era aquella que asignaba el conocimiento de esta clase de asuntos a la jurisdicción ordinaria laboral, y por tanto, **un eventual cambio de jurisdicción, nuevamente, constituiría una carga que no deben soportar quienes presentaron la demanda con la certeza de que era la ordinaria laboral la que decidiría su controversia, y menos aún, si se tiene en cuenta que, en este caso, han pasado más de 3 años entre la presentación de la demanda y la decisión que ahora emite el mismo Juez que ha tramitado el proceso y asumió su conocimiento desde ese entonces.**

Por lo tanto, este Juzgado estima necesario que, **bajo la garantía de derechos procesales y sustanciales de las partes en litigio, lo procedente es permitir que las demandas que se incoaron antes del cambio jurisprudencial sentado por la H. Corte Constitucional a partir del año 2021, cuando empezó a ejercer su función de dirimir los conflictos de competencia que ocurran entre las distintas jurisdicciones; estas (demandas) se resuelvan de fondo por la jurisdicción ordinaria laboral,** así como por los Despachos que ya habían asumido conocimiento de las mismas, so pena de lesionar el principio de confianza legítima y demás derechos de rango constitucional ya mencionados.

Bajo los argumentos expuestos y por las razones esgrimidas, este Juzgado, en el presente caso, estima que carece de competencia jurisdiccional para conocer del presente asunto, razón por la cual, se declarará la falta

Expediente: 11001-33-34-003-2022-00077 00
Demandante: Sanitas SA EPS
Demandado: ADRES
Medio de Control: Ordinario Laboral
Asunto: Propone conflicto negativo de jurisdicción

de competencia y se propondrá el conflicto negativo de jurisdicción ante la Honorable Corte Constitucional, Sala Plena, conforme a las atribuciones dadas en el numeral 11 del artículo 241 de la Constitución Política, adicionado por el artículo 14 del Acto Legislativo 02 de 2015 "*Dirimir los conflictos de competencia que ocurran entre las distintas jurisdicciones*".

En mérito de lo expuesto, el Juzgado Tercero Administrativo del Circuito de Bogotá,

RESUELVE:

PRIMERO. No asumir el conocimiento del presente asunto.

SEGUNDO. Declarar la falta de Competencia de este Juzgado para conocer el proceso de la referencia, por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

TERCERO. Promover conflicto negativo de competencia jurisdiccional, de conformidad con lo expuesto en la parte motiva de este auto.

CUARTO. Remitir este expediente a la Sala Plena de la Corte Constitucional, para que se resuelva el conflicto de competencia de conformidad con lo señalado en el artículo 241 de la Constitución Política.

QUINTO. Por Secretaría déjense las constancias respectivas.

NOTIFÍQUESE y CÚMPLASE


EDNA PAOLA RODRÍGUEZ RIBERO
Jueza

D.C.R.P.

REPÚBLICA DE COLOMBIA
RAMA JUDICIAL



JUZGADO TERCERO ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO DE BOGOTÁ
SECCIÓN PRIMERA

Dirección única para correspondencia¹
correscanbta@cendoj.ramajudicial.gov.co

Bogotá D.C., seis (6) de diciembre dos mil veintidós (2022)

EXPEDIENTE: 11001-3334-003-2022-00078-00
DEMANDANTE: SANITAS S.A. E.P.S.
DEMANDADO: NACIÓN – MINISTERIO DE SALUD Y PROTECCIÓN SOCIAL Y LA ADMINISTRADORA DE LOS RECURSOS DEL SISTEMA GENERAL DE SEGURIDAD SOCIAL EN SALUD (ADRES)
MEDIO DE CONTROL: DEMANDA ORDINARIA LABORAL

Asunto: *Propone conflicto negativo de jurisdicción en atención a existencia de precedente de unificación para el momento en fue presentada la demanda.*

Visto el informe secretarial que antecede², procede el Juzgado a tomar la decisión que en derecho corresponda, previo los siguientes

ANTECEDENTES

El **16 de marzo de 2018**, Sanitas S.A. E.P.S., a través de apoderado, presentó demanda ordinaria laboral con el fin de obtener el reconocimiento y pago de sumas de dinero relacionadas con los gastos en que se incurrió para cubrir la prestación de servicios de salud no incluidos en el Plan Obligatorio de Salud, declarando la responsabilidad en modalidad de daño emergente, con ocasión del daño antijurídico por el rechazo infundado de 426 recobros y, en consecuencia, condenar al pago de \$50.586.380 más 10% por concepto de gastos administrativos, pago de intereses moratorios a la máxima tasa y el pago de costas y agencias en derecho³.

La demanda correspondió por reparto al Juzgado 36 Laboral del Circuito de Bogotá, quien, por auto del **18 de junio de 2018**, la inadmitió y subsanada esta, mediante auto del **23 de enero de 2019**, la admitió y dispuso lo pertinente para su trámite⁴.

Adelantado el trámite respectivo, en auto de **16 de septiembre de 2019** se reconoció personería, se tuvo por contestada la demanda, y se inadmitió el llamamiento de la Unión Temporal Nuevo Fosyga y la Unión Temporal Fosyga

¹ Para evitar posibles retrocesos o demoras, solo radique en la citada dirección electrónica para memoriales dirigidos a este Despacho.

² Expediente electrónico, archivo 03InformeSecretarial.pdf

³ Expediente electrónico, Carpeta 2018-00185, Subcarpeta 01. Expediente hasta marzo 2020 - 2018-00185, archivo 01. Expediente digitalizado 2018-00185.pdf, páginas 3 a 55.

⁴ Expediente electrónico, Carpeta 2018-00185, Subcarpeta 01. Expediente hasta marzo 2020 - 2018-00185, archivo 01. Expediente digitalizado 2018-00185.pdf, páginas 132 a 183

2014 para subsanar los requisitos so pena de rechazo, entre otras disposiciones en el curso del proceso⁵.

A través de auto de **11 de febrero de 2020**, el Juzgado rechazó el llamamiento en garantía al no ser subsanadas las falencias oportunamente y fijó fecha para audiencia⁶, decisión contra la cual se interpuso recurso de reposición en subsidio de apelación, que fue resuelto por auto de **11 de marzo de 2020** que no repuso la decisión y concedió la apelación en efecto devolutivo⁷. El recurso de reposición fue declarado desierto en auto de **24 de mayo de 2021**⁸.

En audiencia llevada a cabo el **07 de septiembre de 2021**, se declaró fracasada la conciliación, se aceptó el desistimiento de la excepción previa de falta de jurisdicción y competencia, se sane el proceso, se fija el litigio y se decretan pruebas⁹.

Sorpresivamente, mediante auto del **07 de diciembre de 2021**, el mencionado Juzgado resuelve declarar la falta de jurisdicción y competencia para definir el asunto y remite el expediente a los Juzgados Administrativos del Circuito de Bogotá¹⁰.

Finalmente, el asunto fue asignado a este Juzgado mediante Acta Individual de Reparto del 18 de febrero de 2022¹¹.

CONSIDERACIONES

El Juzgado debe analizar si en el presente caso, el conocimiento del este proceso corresponde a la jurisdicción de lo contencioso administrativo o si por el contrario, dado la existencia de precedente judicial vinculante al momento en que fue radicada, admitida y tramitada la demanda por parte del Juzgado 36 Laboral de Circuito Judicial de Bogotá, se trata de un asunto atribuido a la jurisdicción ordinaria, en su especialidad laboral, y por tanto, debe continuar y culminar su conocimiento en dicha jurisdicción.

Para el efecto, más allá de la discusión sentada entre la competencia general definida en el artículo 2 del Código Procesal del Trabajo y de la Seguridad Social y el artículo 104 del CPACA, en el caso específico que aquí nos ocupa, resulta relevante destacar que no se trata de un proceso nuevo respecto del cual ninguna autoridad judicial hubiese adelantado trámite procesal y asumido conocimiento del asunto, por lo tanto, es importante mencionar cual era el precedente judicial vertical vinculante que regía en su momento.

⁵ Expediente electrónico, Carpeta 2018-00185, Subcarpeta 01. Expediente hasta marzo 2020 - 2018-00185, archivo 01. Expediente digitalizado 2018-00185.pdf, páginas 316 y 317.

⁶ Expediente electrónico, Carpeta 2018-00185, Subcarpeta 01. Expediente hasta marzo 2020 - 2018-00185, archivo 01. Expediente digitalizado 2018-00185.pdf, página 379.

⁷ Expediente electrónico, Carpeta 2018-00185, Subcarpeta 01. Expediente hasta marzo 2020 - 2018-00185, archivo 01. Expediente digitalizado 2018-00185.pdf, página 380 a 383.

⁸ Expediente electrónico, Carpeta 2018-00185, Subcarpeta 03. Auto Fija Fecha, archivo 01. Auto Fija Fecha 2018-00185.

⁹ Expediente electrónico, Carpeta 2018-00185, Subcarpeta 04. Audiencia 07.09.2021 - 2018-00185, archivo 03. Audiencia 07.09.2021 - 2018-00185.mp4 y 04. Acta audiencia.pdf

¹⁰ Expediente electrónico, Carpeta 2018-00185, Subcarpeta 07. Auto declara falta de jurisdicción y competencia, archivo 2018-00185 Auto declara la falta de jurisdicción y competencia.pdf

¹¹ Expediente electrónico, archivo 02ActaIndividualDeReparto.pdf.

Así, la Sala Jurisdiccional Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura, órgano que en su momento tenía asignada la facultad para determinar la competencia en razón a los conflictos suscitados entre distintas jurisdicciones¹², **desde el año 2014** venía señalando que los asuntos como el que aquí se debate, son de competencia de la jurisdicción ordinaria laboral, por cuanto la atribución de la solución de las controversias suscitadas entre las entidades públicas y privadas de la seguridad social integral, dada en el artículo 2 del Código Procesal del Trabajo y de la Seguridad Social, responde a la necesidad de especializar una jurisdicción estatal con la asignación de dicha competencia, con el fin de hacer efectiva la aplicación del régimen jurídico sobre el cual esta se edificó¹³. Además, en providencias posteriores, reiteró que la especialización que se hace de la justicia ordinaria laboral corresponde al sentido unificado del sistema de seguridad social integral querido por el constituyente; unidad del sistema que se proyecta en la unidad de la jurisdicción¹⁴.

Bajo esa misma tesis, dicha corporación en providencias del 2 de febrero de 2017 y 6 de febrero de 2019, insistió en que es la Jurisdicción Ordinaria a quien le corresponde dirimir asuntos relacionados con glosas o controversias suscitadas entre el organismo de administración y financiación del Sistema de Seguridad Social en Salud y las Entidades Prestadoras de Servicios, ello, por cuanto se trata de temas sujetos a normas de la seguridad social, y de ahí, su efecto unificador para la competencia de los conflictos del Sistema Integral de Seguridad Social establecido en la Ley 100 de 1993 en esa jurisdicción¹⁵.

En ese sentido, controversias como la que ahora llega a este Juzgado han venido siendo conocidas y tramitadas por la jurisdicción ordinaria en su especialidad laboral, pues así lo había definido claramente la Sala Disciplinaria el Consejo Superior de la Judicatura.

Nótese que, por ello, en el presente caso, la demanda fue presentada como acción ordinaria laboral, y el Juzgado 36 Laboral del Circuito de Bogotá, en auto del 23 de enero de 2019 asumió su conocimiento, tramitando el proceso bajo los requisitos y formalidades propias de dicha jurisdicción hasta el 07 de diciembre de 2021, cuando sin sustento normativo procedimental alguno decide rechazar la demanda que había asumido hacía más de dos años.

Así mismo, es importante precisar que la Sala Jurisdiccional Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura, en sentencia de unificación del 4 de septiembre de 2019, en uso de sus facultades, aún vigentes, como órgano asignado para dirimir los conflictos entre jurisdicciones, en virtud del auto 278

¹² Numeral 6, artículo 256 de la Constitución Política, en concordancia con el numeral 2 del artículo 112 de la Ley Estatutaria de Administración de Justicia; así como lo dispuesto en Auto 278 del 9 de Julio de 2015, proferido por la Corte Constitucional, en virtud de los artículos 14 y 19 del Acto Legislativo 02 de 2015.

¹³ Providencia del 11 de agosto de 2014, Radicación 110010102000201401722 00, Magistrado Ponente: Néstor Javier Iván Osuna Patino.

¹⁴ Providencia del 22 de junio de 2016, Radicación 11001 01 02 000 2015 04003 00, Magistrada Ponente: María Lourdes Hernández Mindiola, auto del 2 de febrero de 2017 Radicado 11001 01 02 000 2016 02761 00 (12635-30), Magistrada Ponente Julia Emma Garzón de Gómez y Providencia del 06 de febrero de 2019, Radicado 11001010200020190012600, Magistrado Ponente Pedro Alonso Sanabria Buitrago.

¹⁵ Radicado 11001 01 02 000 2016 02761 00 (12635-30), Magistrada Ponente Julia Emma Garzón de Gómez y Radicado 11001010200020190012600, Magistrado Ponente Pedro Alonso Sanabria Buitrago.

del 9 de julio de 2015, emitido por la Sala Plena de la Corte Constitucional¹⁶, y dado que pese a su pacífica posición frente al tema, algunos Despachos de la jurisdicción ordinaria laboral continuaban suscitando conflictos negativos de jurisdicción, decidió unificar su jurisprudencia sobre los conflictos entre dicha jurisdicción y la jurisdicción contencioso administrativa por las demandas relacionadas con los recobros o pago de facturas o cuentas de cobro entre entidades del sistema de salud previamente devueltos o glosados. Así, reiteró que corresponde a la jurisdicción ordinaria en su especialidad laboral, el conocimiento de las demandas Judiciales ocasionadas por el no pago en sede administrativa de recobros por servicios de salud, con excepción de los siguientes asuntos: i) la responsabilidad médica; ii) los relacionados con contratos; iii) los asuntos que no hayan sido asignados por el legislador a una de las jurisdicciones especiales; y iv) los procesos judiciales referidos a la seguridad social de los servidores públicos cuando su régimen sea administrado por una persona de derecho público. Advirtió que se trata de 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, que no puede confundirse con casos de responsabilidad médica, ni con litigios basados en contratos, ni con el medio de control de reparación directa por hechos, omisiones u operaciones del Estado¹⁷.

Por lo tanto, teniendo en cuenta que en el sub examine la demanda pretende el pago de facturas o cuentas de cobro entre un ente prestador de servicios de salud (Sanitas SA EPS) y la entidad administradora de los recursos del SGSSS por servicios prestados servicios, insumos, medicamentos y/o procedimientos no incluidos en el Plan Obligatorio de Salud POS (hoy Plan de Beneficios) y no financiadas con unidades de pago por capitación, asumidas en cumplimiento a fallos de tutela y/o atención a las autorizaciones emitidas el entonces Comité Técnico Científico, y esta fue asumida por la Jurisdicción ordinaria laboral para su conocimiento, pues así lo exigía el precedente vinculante de la Sala Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura, considera este Juzgado que quien debe continuar conociendo y culminar el proceso en dicha jurisdicción ordinaria, a través del Juzgado 36 Laboral del Circuito de Bogotá.

Así las cosas, **este Juzgado no desconoce que la Sala Plena de la Corte Constitucional**, ahora órgano autorizado para dirimir los conflictos de competencia que ocurran entre las distintas jurisdicciones en cumplimiento de las funciones establecidas en el numeral 11 del artículo 241 de la Constitución Política, adicionado por el artículo 14 del Acto Legislativo 02 de 2015, **ha señalado en algunos pronunciamientos, como es el caso del Auto 389 de 2021**, que en atención al procedimiento reglado que comporta el procedimiento de recobro, este constituye un verdadero trámite administrativo en el cual se profieren actos administrativos que consolidan o niegan la existencia de la obligación, razón por la cual, da prelación a la regla de competencia contenida en el artículo 104 de la Ley 1437 de 2011,

¹⁶ "Primero.- De conformidad con lo dispuesto en el artículo 19 del Acto Legislativo 02 de 2015, **la Sala Jurisdiccional Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura continuará ejerciendo sus funciones en relación con los conflictos de competencia que ocurran entre las distintas jurisdicciones, hasta el día en que cese definitivamente en el cumplimiento de las mismas, momento en el cual, aquellos deberán ser remitidos a la Corte Constitucional en el estado en que se encuentren...**"

¹⁷ Providencia del 11 de agosto de 2014, Magistrado Ponente Néstor Javier Iván Osuna, radicación 11001010200020140172200.

estableciendo **el conocimiento de estos asuntos en la jurisdicción contenciosa administrativa.**

Sin embargo, en el caso bajo análisis se trata de una demanda que lleva siendo tramitada desde hace más de 3 años por la jurisdicción ordinaria laboral, por lo que este Despacho considera necesario advertir que, bajo el principio de "*perpetuatio jurisdictionis*", esto es la inmodificabilidad de la competencia judicial, en virtud del principio del debido proceso establecido en el artículo 29 de la Constitución Política, el Juzgado 36 Laboral del Circuito de Bogotá, estaría obligado a continuar con el trámite del proceso pues la demanda fue asumida por este desde el 23 de enero de 2019, cuando la recibió por reparto y conoció de la misma emitiendo diversas providencias, para luego, después de varios años, declarar una falta de competencia jurisdiccional; situación que atentaría contra derechos constitucionales de las partes como el debido proceso, economía procesal y seguridad jurídica, lo anterior en la medida que "*Los términos del debate deben quedar fijados lo antes posible en el tiempo y también los presupuestos relativos al órgano jurisdiccional, y así se evitan alteraciones sobrevenidas de la competencia o del procedimiento a seguir, en una institución tan necesitada de estabilidad y equilibrio como es el proceso*"¹⁸.

Adicionalmente, reitera el Juzgado que para el momento en que se presentó la demanda y fue asumida por el Juzgado 36 Laboral del Circuito de Bogotá, **existía precedente vinculante que establecía o asignaba el conocimiento de este tipo de controversias a dicha jurisdicción**, por lo que, en atención a las reglas de aplicación del mismo, dada la posición asumida ahora por la Corte Constitucional, este Juzgado estima conveniente y jurídicamente adecuado establecer la relevancia que tiene para el derecho al debido proceso y acceso a la administración de justicia, así como la seguridad jurídica, que **las reglas creadas mediante precedentes judiciales verticales que se encontraban vigentes se respeten por parte de sus destinatarios, como en este caso debió hacerlo el referido Juzgado Laboral del Circuito de Bogotá, y por otro, que ante la variación del mismo, este se aplique a futuro, y en esa medida se respete la confianza legítima de quien acudió bajo el cumplimiento de requisitos específicos de cierta jurisdicción y encaminó su demanda, pretensiones y pruebas hacía ese propósito, bajo el amparo de decisiones uniformes, y de una sentencia de unificación de la Sala Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura.**

Este Despacho considera necesario traer a colación jurisprudencia del Consejo de Estado, en la cual ha precisado cual es el alcance del precedente frente al cambio jurisprudencial, y la importancia del principio de *perpetuatio jurisdictionis*:

"Por su parte, la Sección Quinta del Consejo de Estado, al analizar, en sede de tutela¹⁹, la aplicación del cambio jurisprudencial referido, dejó sin efectos una sentencia de la Sección Tercera, con fundamento en las siguientes consideraciones:

(...) al margen de lo expuesto, las particularidades propias del caso que hoy se somete a consideración del juez de amparo, evidencian que la declaratoria de nulidad del proceso de controversias

¹⁸ Jose Gregorio Hernández Galindo, publicación del 23 de agosto de 2020, *La Voz del Derecho*.

¹⁹ Sentencia del 5 de marzo de 2015, radicación 11001-03-15-000-2015-00031-00(AC).

contractuales, sí desconoce el principio de perpetuatio jurisdictionis, conforme al cual, 'tanto la jurisdicción como la competencia se determinan de conformidad con la situación de hecho y las normas aplicables al tiempo de la demanda, de forma tal que su alteración resulta improcedente, salvo disposición legal que de manera expresa diga lo contrario'.

Como se señaló previamente, la demanda de controversias contractuales fue presentada el 16 de septiembre de 2004. Para dicho momento la jurisprudencia contenciosa en relación con la renuncia al pacto arbitral sostenía la tesis según la cual ésta se entendía tácita, cuando a pesar de haber acordado someter sus diferencias al conocimiento de la justicia arbitral, una de las partes decide instaurar la demanda de controversias contractuales, y la otra no propone la excepción que encuentra apoyo en dicho pacto.

Tanto al momento de proferirse sentencia de primera instancia (26 de marzo de 2010) como en aquél en que fue conocido el proceso por el Tribunal Administrativo del Valle del Cauca para resolver la apelación contra dicha sentencia, la postura de esta Corporación sobre el particular se mantuvo pacífica.

(...) Sin embargo, en ese mismo año se profiere el auto de unificación de la Sección Tercera Consejo de Estado en el que se sustentó la declaratoria de nulidad del proceso de controversias contractuales promovido por la ahora tutelante. Evidentemente la tesis fue modificada en el sentido de exigirse a las partes manifestar de forma 'expresa y solemne' su voluntad de dejar sin efectos la cláusula compromisoria, con lo que se habilitaría a la jurisdicción de lo contencioso administrativo para resolver las diferencias suscitadas en el contrato estatal.

(...) Para la Sala, las consideraciones que la Sección Tercera plasmó en el citado proveído, más allá de variar una tesis, en realidad modificaron una regla, que aun cuando fuese de índole jurisprudencial, tenía una fuerza vinculante tal que había creado no solamente en los operadores jurídicos sino en los destinatarios de la ley, la convicción de que al pacto compromisorio se renunciaba tácitamente por la actitud pasiva de la parte demandada respecto de la proposición de la excepción respectiva, situación que determinaba en esta jurisdicción la competencia para resolver el asunto.

(...) La variación de dicha regla afectó no solo la comprensión que la comunidad tenía respecto de la renuncia tácita al pacto arbitral sino consecuentemente, a los procesos en curso, en los que se declaró, como en el sub examine, nulidad por falta de jurisdicción. Claramente se modificó la situación jurídica que la propia jurisdicción contenciosa venía aplicando a casos análogos y quebrantó la confianza y seguridad jurídica que se tenía sobre el particular.

La garantía que el principio perpetuatio jurisdictionis protege en el sub iudice recae en el respeto de la certeza que se tenía sobre la jurisdicción a la que correspondía resolver el conflicto derivado del contrato estatal, ante una determinada eventualidad concretada en la renuncia tácita a la cláusula compromisoria, pues ésta se sustentaba en un precedente jurisprudencial imperante al momento de presentación de la demanda.

Sin (sic) bien es cierto la nueva tesis de la Sección Tercera plantea también una subregla jurídica en materia de jurisdicción, también lo es que ésta no tiene la entidad suficiente para modificar, como lo haría el contenido de una ley, el alcance de lo que constituye 'jurisdicción' (sic), luego no puede afectar aquello que el referido principio pretende proteger.

Significa lo anterior, que el abrupto cambio jurisprudencial, no debió afectar a aquellas demandas que se interpusieron en ejercicio de la acción de controversias contractuales antes del auto de unificación y en las que no se propuso como excepción la de 'cláusula compromisoria', puesto que estas se incoaron en el momento en que la jurisprudencia aceptaba la referida renuncia tácita.

La declaratoria de nulidad por falta de jurisdicción constituye una carga que no deben soportar quienes presentaron la demanda con la certeza de que era la contenciosa administrativa la que decidiría su controversia y menos aun, si se tiene en cuenta que, como en el caso de autos, han pasado cerca de diez años entre la presentación de la demanda y la decisión que se enjuicia vía tutela.

A esta altura de la providencia, conviene resaltar que la Sección Tercera del Consejo de Estado, en otras oportunidades, a pesar de haber dado un giro contundente en su jurisprudencia que impedía que un determinado asunto se siguiera conociendo bajo su competencia, permitió que las demandas que se incoaron antes de dicho cambio se resolvieran de fondo, so pena de lesionar el principio de confianza legítima.

Tal es el caso del reclamo indemnizatorio que se hacía mediante el ejercicio de la acción de reparación directa por el pago extemporáneo de cesantías, el que siguió conociéndose por esa vía procesal en relación con las demandas en curso, a pesar de la nueva postura jurisprudencial que estimaba una indebida escogencia de la acción.

Y en esa misma dirección, la Subsección A, manifestó en reciente providencia, que “[c]on fundamento en tales decisiones adoptadas por las diferentes Secciones del Consejo de Estado, en punto a la regla jurisprudencial contenida en el auto de unificación del 18 de abril de 2013, esta Subsección, a través de sentencia proferida el 29 de octubre de 2018²⁰, precisó el alcance de la aplicación de la posición jurisprudencial que se había mantenido frente a este tema y consideró que, con el fin de garantizar el acceso a la administración de justicia y el principio de confianza legítima de las partes en el caso concreto, resultaba necesario aceptar la renuncia tácita de la cláusula compromisoria, dado que era la tesis jurisprudencial imperante para el momento de radicación de la demanda en ese caso (2005), amén de que la parte demandada al momento de contestar la demanda no formuló las excepciones de falta de jurisdicción, falta de competencia o cláusula compromisoria”.

Es claro entonces, que, sin desconocer la importancia de los avances jurisprudenciales y las nuevas interpretaciones que surgen con los cambios que se suscitan en el devenir de las labores de unificación a cargo de la Corporación, se han privilegiado derechos

²⁰ [17] “Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección A, sentencia del 29 de octubre de 2018, exp. 38.098”.

constitucionales que pueden resultar afectados en virtud de su aplicación en los procesos iniciados con antelación.

Las anteriores consideraciones, resultan plenamente aplicables en el sub-lite, porque también se encuentra en juego el derecho de acceso a la administración de justicia y el principio de la confianza legítima, por cuenta de un cambio jurisprudencial producido con posterioridad a la presentación de la demanda que le dio origen al presente proceso. (...) ²¹"

En ese sentido, reitera el Juzgado que tanto la jurisdicción como la competencia se determinan de conformidad con la situación de hecho y las normas aplicables al tiempo de la demanda, de forma tal que su alteración resulta improcedente incluso por cambio de postura jurisprudencial posterior, **en la medida que si un proceso se ha venido conociendo por determinada jurisdicción en razón a postura pacífica del órgano de cierre respectivo, una tesis modificatoria posterior que se pretenda aplicar a dicho proceso ya en curso, atenta contra la seguridad jurídica por cuanto la anterior decisión tenía una fuerza vinculante tal, que había creado, no solamente en los operadores jurídicos, sino también en los destinatarios de la misma, la convicción de que la regla allí contenida lo amparaba para acceder a la administración de justicia y tramitar sus pretensiones bajo las reglas de determinada institución procesal, y culminar así el proceso bajo dicha confianza legítima²².**

Observase que, en esta jurisdicción y de acuerdo con el medio de control que según la nueva regla jurisprudencial procedería (nulidad y restablecimiento del derecho) se exigen formalidades concretas (término de caducidad, requisitos de procedibilidad, individualización de los actos acusados, cargos de nulidad y concepto de violación, carga probatoria, entre otros), los cuales claramente no cumpliría la presente demanda, pues para el momento en que fue presentada se exigían aquellos propios de otra jurisdicción y que distan completamente de los ya referidos, **los cuales, en todo caso, no podría obviar o suplir el Juez administrativo, so pena de incurrir en falta disciplinaria e incluso en un posible prevaricato, pues las normas que las contienen son de orden público y obligatorio cumplimiento, y porque además, atentaría contra el derecho al debido proceso y a la defensa de la parte demandada.**

Téngase en cuenta que, en el presente caso lo alegado por el juez laboral es una presunta falta de jurisdicción, por lo que, si bien de acuerdo con lo dispuesto en los artículos 16 y 138 del CGP²³ la misma es improrrogable, sin

²¹ CONSEJO DE ESTADO, SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, SECCIÓN TERCERA, SUBSECCIÓN A, Consejera ponente: MARÍA ADRIANA MARÍN, providencia del 25 de julio de 2019, Radicación número: 50001-23-00-000-2004-20516-01 (41023).

²² La vigencia en el tiempo de las sentencias de unificación, es un tema que ha sido tratado por el Consejo de Estado en diferentes oportunidades, por ejemplo, en la sentencia 7600012331000200002513/2007 se estudió la acción procedente en el caso del reclamo de los intereses moratorios por el pago tardío de las cesantías, pues existían posturas encontradas y se tramitaban estas demandas por la acción de reparación directa y por la de nulidad y restablecimiento del derecho, en esta sentencia el Consejo de Estado define que es la última la acción a seguir en estos casos, esto es, la de nulidad y restablecimiento del derecho, sin embargo, señaló que **los procesos que ya se hubiesen iniciado bajo la cuerda procesal de reparación directa deberían continuar su trámite y decidirse de fondo, en aplicación a los principios de seguridad jurídica y acceso a la administración de justicia.**

²³ **"ARTÍCULO 16. PRORROGABILIDAD E IMPRORROGABILIDAD DE LA JURISDICCIÓN Y LA COMPETENCIA.** *La jurisdicción y la competencia por los factores subjetivo y funcional son improrrogables. Cuando se declare, de oficio o a petición de parte, la falta de jurisdicción o la falta de competencia por los factores subjetivo o funcional, lo actuado conservará validez, salvo la sentencia que se hubiere proferido que será nula, y el proceso se enviará*

embargo, si este Juzgado aceptara la tesis del Juzgado 36 Laboral del Circuito de Bogotá, por la cual declaró la falta de competencia jurisdiccional, pese a haber admitido y tramitado el proceso por más de 2 años, ello implicaría retrotraer el proceso, lo cual, **lesionaría de manera grave no solamente la confianza legítima de las partes, como se expuso anteriormente, sino además, el acceso a la administración de justicia**²⁴.

Es decir, si bien por acepción jurisprudencial en relación con dichas normas procesales, se ha dicho que la falta jurisdicción, y de competencia por factor subjetivo o funcional no puede ser prorrogada o saneada, lo que en principio constituiría una excepción al principio de "*perpetuatio jurisdictionis*", y por ello, implicaría que lo actuado por el Juez incompetente o sin jurisdicción conservaría su validez frente a la eficacia del derecho de acceso a la justicia²⁵, no puede olvidarse, que la garantía de juez natural no puede desligarse del derecho a que se cumplan las formas propias de cada juicio, es decir, los términos, trámites, requisitos, etapas o formalidades establecidas por el legislador, en la medida en que este, no sólo está sometido en su función, a la competencia, sino en al procedimiento y normas sustanciales de cada juicio; de manera que en lo que respecta a las particularidades del asunto aquí analizado, es claro que los fines que estaría pretendiendo garantizar la norma procesal, no lo serían así, sino por el contrario al tener estas normas instrumentales incidencia directa en los derechos sustanciales en juego, concretamente en lo que tendría el juez administrativo que decidir de fondo, es relevante que se respete la eficiencia y eficacia de la administración de justicia, junto con la seguridad jurídica, sin disminuir las garantías procesales propias razonamiento del juicio.

Lo anterior, porque la demanda tendría que inadmitirse para que se adecuara a los requisitos de esta jurisdicción para la procedibilidad de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho, como ya se señaló, y de así hacerlo, la parte actora no podría subsanar la demanda en cumplimiento de estos requerimientos, pues desde el principio, y amparada en el precedente reinante en el momento, no pretendía la nulidad de un acto administrativo y por lo tanto, no podría acreditar el requisito de conciliación previa, tampoco el término de acudir a la jurisdicción administrativa para evitar la configuración de la caducidad, esto es, de 4 meses luego de la comunicación, notificación, ejecución o publicación, según el caso, del acto administrativo, y consecuentemente no podría individualizar los actos acusados, ni exponer los cargos de nulidad, por lo cual, **el resultado sería el rechazo de la demanda después de 4 años de presentada.**

de inmediato al juez competente. Lo actuado con posterioridad a la declaratoria de falta de jurisdicción o de competencia será nulo.

La falta de competencia por factores distintos del subjetivo o funcional es prorrogable cuando no se reclame en tiempo, y el juez seguirá conociendo del proceso. Cuando se alegue oportunamente lo actuado conservará validez y el proceso se remitirá al juez competente." (Se subraya)

²⁴ "El derecho a la administración de justicia ha sido definido por la jurisprudencia constitucional como la posibilidad reconocida a todas las personas residentes en Colombia de poder acudir en condiciones de igualdad ante los jueces y tribunales de justicia, para propugnar por la integridad del orden jurídico y por la debida protección o el restablecimiento de sus derechos e intereses legítimos, **con estricta sujeción a los procedimientos previamente establecidos y con plena observancia de las garantías sustanciales y procedimentales previstas en las leyes.** Aquella prerrogativa de la que gozan las personas, naturales o jurídicas, de exigir justicia, impone a las autoridades públicas, como titulares del poder coercitivo del Estado y garantes de todos los derechos ciudadanos, distintas obligaciones para que dicho servicio público y derecho sea real y efectivo." Negrilla fuera de texto. C. Const. Sent. T-283. May. 16/2013. M.P. José Ignacio Pretelt Chaljub.

²⁵ Sentencia C-537-2016

Pero, además, si bajo una interpretación distinta, y que no comparte este Juzgado, no se exigiera el cumplimiento de caducidad o de agotamiento de conciliación como requisito de procedibilidad; de cualquier manera el proceso tendría que adecuarse, pues el juez administrativo bajo la nueva tesis de asignación de competencia, de acuerdo a las características del medio del control precedente, debe regirse bajo el principio de congruencia, es decir, decidir solo sobre lo pretendido, lo probado y lo excepcionado dentro del mismo, sin que sea dable dictar sentencias por fuera (extra) o por más (ultra) de lo pedido (petita), por tanto, en cualquier caso, si este Juzgado debiera continuar conociendo el presente proceso, la demanda necesariamente tendría que ser inadmitida para que sus pretensiones se adecúen a lo que expresamente esta jurisdicción, y en especial este juez podría determinar en la sentencia, es decir, decidir sobre la nulidad o no de determinados actos administrativos que deben estar claramente individualizados, pues de no ser así, este operador dentro del marco de sus concretas asignaciones jurisdiccionales y competenciales, carecería de objeto sobre el cual efectuar pronunciamiento, en el marco del medio de control que según la nueva regla jurisprudencial es el precedente para acudir ante la administración de justicia. Situación que, se insiste, irremediablemente retrotraería el procedimiento adelantado hasta el momento.

En ese sentido, el cambio jurisprudencial, no debe afectar a aquellas demandas que, conocidas y adecuadas a la jurisdicción ordinaria laboral ya vienen siendo tramitadas por esta, puesto que las demandas se incoaron en el momento en que la jurisprudencia pacífica e incluso unificada del órgano de cierre competente para el efecto, era aquella que asignaba el conocimiento de esta clase de asuntos a la jurisdicción ordinaria laboral, y por tanto, **un eventual cambio de jurisdicción, nuevamente, constituiría una carga que no deben soportar quienes presentaron la demanda con la certeza de que era la ordinaria laboral la que decidiría su controversia, y menos aún, si se tiene en cuenta que, en este caso, han pasado más de 3 años entre la presentación de la demanda y la decisión que ahora emite el mismo Juez que ha tramitado el proceso y asumió su conocimiento desde ese entonces.**

Por lo tanto, este Juzgado estima necesario que, **bajo la garantía de derechos procesales y sustanciales de las partes en litigio, lo procedente es permitir que las demandas que se incoaron antes del cambio jurisprudencial sentado por la H. Corte Constitucional a partir del año 2021, cuando empezó a ejercer su función de dirimir los conflictos de competencia que ocurran entre las distintas jurisdicciones; estas (demandas) se resuelvan de fondo por la jurisdicción ordinaria laboral,** así como por los Despachos que ya habían asumido conocimiento de las mismas, so pena de lesionar el principio de confianza legítima y demás derechos de rango constitucional ya mencionados.

Bajo los argumentos expuestos y por las razones esgrimidas, este Juzgado, en el presente caso, estima que carece de competencia jurisdiccional para conocer del presente asunto, razón por la cual, se declarará la falta de competencia y se propondrá el conflicto negativo de jurisdicción ante la Honorable Corte Constitucional, Sala Plena, conforme a las atribuciones dadas en el numeral 11 del artículo 241 de la Constitución Política,

Expediente: 11001-3334-003-2022-00078-00
Demandante: Sanitas SA EPS
Demandado: NACIÓN – MINISTERIO DE SALUD Y PROTECCIÓN SOCIAL Y ADRES
Medio de Control: Ordinario Laboral
Asunto: Propone conflicto negativo de jurisdicción

adicionado por el artículo 14 del Acto Legislativo 02 de 2015 "*Dirimir los conflictos de competencia que ocurran entre las distintas jurisdicciones*".

En mérito de lo expuesto, el Juzgado Tercero Administrativo del Circuito de Bogotá,

RESUELVE:

PRIMERO. No asumir el conocimiento del presente asunto.

SEGUNDO. Declarar la falta de Competencia de este Juzgado para conocer el proceso de la referencia, por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

TERCERO. Promover conflicto negativo de competencia jurisdiccional, de conformidad con lo expuesto en la parte motiva de este auto.

CUARTO. Remitir este expediente a la Sala Plena de la Corte Constitucional, para que se resuelva el conflicto de competencia de conformidad con lo señalado en el artículo 241 de la Constitución Política.

QUINTO. Por Secretaría déjense las constancias respectivas.

NOTIFÍQUESE y CÚMPLASE


EDNA PAOLA RODRIGUEZ RIBERO
Jueza

REPÚBLICA DE COLOMBIA
RAMA JUDICIAL



JUZGADO TERCERO ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO DE BOGOTÁ
SECCIÓN PRIMERA

Dirección única para correspondencia¹
correscanbta@cendoj.ramajudicial.gov.co

Bogotá D.C., seis (6) de diciembre dos mil veintidós (2022)

EXPEDIENTE: 11001-3334-003-2022-00079-00
DEMANDANTE: ALIANSALUD S.A. E.P.S.
DEMANDADO: LA ADMINISTRADORA DE LOS RECURSOS DEL SISTEMA GENERAL DE SEGURIDAD SOCIAL EN SALUD (ADRES)
MEDIO DE CONTROL: DEMANDA ORDINARIA LABORAL

Asunto: *Propone conflicto negativo de jurisdicción en atención a existencia de precedente para el momento en fue presentada la demanda.*

Visto el informe secretarial que antecede², procede el Juzgado a tomar la decisión que en derecho corresponda, previo los siguientes

ANTECEDENTES

El **08 de mayo de 2018**, Aliansalud S.A. E.P.S., a través de apoderado, presentó demanda ordinaria laboral con el fin de declarar la existencia de la obligación de pago en cabeza de ADRES, del valor de las prestaciones no cubiertas en el Plan Obligatorio de Salud o no financiadas por las Unidades de Pago por Capitación – UPC y, en consecuencia, condenar al pago autorizado por fallos de tutela o decisiones del Comité Técnico Científico - CTC, cuya suma asciende a \$22.019.206 más gastos administrativos por el 10%, intereses de mora a la tasa establecida para los tributos administrados por la DIAN, el ajuste por inflación, y costas y agencias en derecho³.

La demanda correspondió por reparto al Juzgado 36 Laboral del Circuito de Bogotá, quien, por auto del **02 de octubre de 2018**, la admitió y dispuso lo pertinente para su trámite⁴.

Adelantado el trámite respectivo, en auto de **22 de mayo de 2019** se reconoció personería, se tuvo por contestada la demanda, y se inadmitió el llamamiento de la Unión Temporal Fosyga 2014 para subsanar los requisitos so pena de rechazo, entre otras disposiciones en el curso del proceso⁵.

¹ Para evitar posibles retrocesos o demoras, solo radique en la citada dirección electrónica para memoriales dirigidos a este Despacho.

² Expediente electrónico, archivo 04InformeSecretarial.pdf

³ Expediente electrónico, Carpeta 01ExpedienteRecibidoPorCompetencia, Subcarpeta 01. Expediente hasta marzo de 2020, archivo 01. Expediente digitalizado 2018-00278.pdf, páginas 42 a 67.

⁴ Expediente electrónico, Carpeta 01ExpedienteRecibidoPorCompetencia, Subcarpeta 01. Expediente hasta marzo de 2020, archivo 01. Expediente digitalizado 2018-00278.pdf, página 69.

⁵ Expediente electrónico, Carpeta 01ExpedienteRecibidoPorCompetencia, Subcarpeta 01. Expediente hasta marzo de 2020, archivo 01. Expediente digitalizado 2018-00278.pdf, páginas 151 y 152.

A través de auto de **17 de junio de 2019**, el Juzgado rechazó el llamamiento en garantía al no ser subsanadas las falencias y fijó fecha para audiencia⁶, decisión contra la cual se interpuso recurso de reposición en subsidio de apelación.

En audiencia llevada a cabo el **22 de octubre de 2019**, el Juzgado corrió traslado del recurso, el cual no fue repuesto y, en su lugar, se concede el recurso de apelación en el efecto devolutivo. Así mismo, se declaró fracasada la conciliación, no probada la excepción previa de falta de jurisdicción y competencia, se saneó el proceso, se fijó el litigio, se decretaron pruebas y se fijó nueva fecha para continuación de la audiencia⁷.

El trámite del recurso de apelación correspondió a la Sala Laboral del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Bogotá quien, en auto de **30 de octubre de 2020**, confirmó la decisión de negar el llamamiento en garantía⁸.

Por auto del **20 de enero de 2020**, se requirió al ADRES para que allegara las pruebas documentales requeridas⁹, y en auto de **26 de agosto de 2021**, se fijó fecha para continuar con la audiencia¹⁰. En continuación de audiencia del **02 de noviembre de 2021**, se decretan pruebas y nuevamente se requiere al ADRES que allegue las documentales¹¹.

Sorpresivamente, mediante auto del **07 de diciembre de 2021**, el mencionado Juzgado resuelve declarar la falta de jurisdicción y competencia para definir el asunto y remite el expediente a los Juzgados Administrativos del Circuito de Bogotá¹².

Finalmente, el asunto fue asignado a este Juzgado mediante Acta Individual de Reparto del 18 de febrero de 2022¹³.

CONSIDERACIONES

El Juzgado debe analizar si en el presente caso, el conocimiento del este proceso corresponde a la jurisdicción de lo contencioso administrativo o si por el contrario, dado la existencia de precedente judicial vinculante al momento en que fue radicada, admitida y tramitada la demanda por parte del Juzgado 36 Laboral de Circuito Judicial de Bogotá, se trata de un asunto atribuido a la jurisdicción ordinaria, en su especialidad laboral, y por tanto, debe continuar y culminar su conocimiento en dicha jurisdicción.

⁶ Expediente electrónico, Carpeta 01ExpedienteRecibidoPorCompetencia, Subcarpeta 01. Expediente hasta marzo de 2020, archivo 01. Expediente digitalizado 2018-00278.pdf, página 153.

⁷ Expediente electrónico, Carpeta 01ExpedienteRecibidoPorCompetencia, Subcarpeta 01. Expediente hasta marzo de 2020, archivo 01. Expediente digitalizado 2018-00278.pdf, páginas 195 y 196.

⁸ Expediente electrónico, Carpeta 01ExpedienteRecibidoPorCompetencia, Subcarpeta 04. Regresa del Tribunal 05.02.2021, archivo 12. Regresa del Tribunal Confirma Auto 05.02.2021.pdf, páginas 15 a 19.

⁹ Expediente electrónico, Carpeta 01ExpedienteRecibidoPorCompetencia, Subcarpeta 01. Expediente hasta marzo de 2020, archivo 01. Expediente digitalizado 2018-00278.pdf, página 207.

¹⁰ Expediente electrónico, Carpeta 01ExpedienteRecibidoPorCompetencia, Subcarpeta 05. Auto fija fecha de audiencia - obedézcase y cúmplase, archivo 2018-00278 Auto fija fecha de audiencia - obedézcase y cúmplase.pdf.

¹¹ Expediente electrónico, Carpeta 01ExpedienteRecibidoPorCompetencia, Subcarpeta 07. Audiencia 02.11.2021, archivo 02. Acta de audiencia.pdf.

¹² Expediente electrónico, Carpeta 2018-00185, Subcarpeta 08. Auto declara falta de jurisdicción y competencia, archivo 2018-00278 Auto declara la Falta de jurisdicción y competencia.pdf

¹³ Expediente electrónico, archivo 03ActaIndividualDeReparto.pdf.

Para el efecto, más allá de la discusión sentada entre la competencia general definida en el artículo 2 del Código Procesal del Trabajo y de la Seguridad Social y el artículo 104 del CPACA, en el caso específico que aquí nos ocupa, resulta relevante destacar que no se trata de un proceso nuevo respecto del cual ninguna autoridad judicial hubiese adelantado trámite procesal y asumido conocimiento del asunto, por lo tanto, es importante mencionar cual era el precedente judicial vertical vinculante que regía en su momento.

Así, la Sala Jurisdiccional Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura, órgano que en su momento tenía asignada la facultad para determinar la competencia en razón a los conflictos suscitados entre distintas jurisdicciones¹⁴, **desde el año 2014** venía señalando que los asuntos como el que aquí se debate, son de competencia de la jurisdicción ordinaria laboral, por cuanto la atribución de la solución de las controversias suscitadas entre las entidades públicas y privadas de la seguridad social integral, dada en el artículo 2 del Código Procesal del Trabajo y de la Seguridad Social, responde a la necesidad de especializar una jurisdicción estatal con la asignación de dicha competencia, con el fin de hacer efectiva la aplicación del régimen jurídico sobre el cual esta se edificó¹⁵. Además, en providencias posteriores, reiteró que la especialización que se hace de la justicia ordinaria laboral corresponde al sentido unificado del sistema de seguridad social integral querido por el constituyente; unidad del sistema que se proyecta en la unidad de la jurisdicción¹⁶.

Bajo esa misma tesis, dicha corporación en providencias del 2 de febrero de 2017 y 6 de febrero de 2019, insistió en que es la Jurisdicción Ordinaria a quien le corresponde dirimir asuntos relacionados con glosas o controversias suscitadas entre el organismo de administración y financiación del Sistema de Seguridad Social en Salud y las Entidades Prestadoras de Servicios, ello, por cuanto se trata de temas sujetos a normas de la seguridad social, y de ahí, su efecto unificador para la competencia de los conflictos del Sistema Integral de Seguridad Social establecido en la Ley 100 de 1993 en esa jurisdicción¹⁷.

En ese sentido, controversias como la que ahora llega a este Juzgado han venido siendo conocidas y tramitadas por la jurisdicción ordinaria en su especialidad laboral, pues así lo había definido claramente la Sala Disciplinaria el Consejo Superior de la Judicatura.

Nótese que, por ello, en el presente caso, la demanda fue presentada como acción ordinaria laboral, y el Juzgado 36 Laboral del Circuito de Bogotá, en auto del 02 de octubre de 2018 asumió su conocimiento, tramitando el proceso bajo los requisitos y formalidades propias de dicha jurisdicción hasta

¹⁴ Numeral 6, artículo 256 de la Constitución Política, en concordancia con el numeral 2 del artículo 112 de la Ley Estatutaria de Administración de Justicia; así como lo dispuesto en Auto 278 del 9 de Julio de 2015, proferido por la Corte Constitucional, en virtud de los artículos 14 y 19 del Acto Legislativo 02 de 2015.

¹⁵ Providencia del 11 de agosto de 2014, Radicación 110010102000201401722 00, Magistrado Ponente: Néstor Javier Iván Osuna Patino.

¹⁶ Providencia del 22 de junio de 2016, Radicación 11001 01 02 000 2015 04003 00, Magistrada Ponente: María Lourdes Hernández Mindiola, auto del 2 de febrero de 2017 Radicado 11001 01 02 000 2016 02761 00 (12635-30), Magistrada Ponente Julia Emma Garzón de Gómez y Providencia del 06 de febrero de 2019, Radicado 11001010200020190012600, Magistrado Ponente Pedro Alonso Sanabria Buitrago.

¹⁷ Radicado 11001 01 02 000 2016 02761 00 (12635-30), Magistrada Ponente Julia Emma Garzón de Gómez y Radicado 11001010200020190012600, Magistrado Ponente Pedro Alonso Sanabria Buitrago.

el 07 de diciembre de 2021, cuando sin sustento normativo procedimental alguno decide rechazar la demanda que había asumido hacía más de dos años.

Así mismo, es importante precisar que la Sala Jurisdiccional Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura, en sentencia de unificación del 4 de septiembre de 2019, en uso de sus facultades, aún vigentes, como órgano asignado para dirimir los conflictos entre jurisdicciones, en virtud del auto 278 del 9 de julio de 2015, emitido por la Sala Plena de la Corte Constitucional¹⁸, y dado que pese a su pacífica posición frente al tema, algunos Despachos de la jurisdicción ordinaria laboral continuaban suscitando conflictos negativos de jurisdicción, decidió unificar su jurisprudencia sobre los conflictos entre dicha jurisdicción y la jurisdicción contencioso administrativa por las demandas relacionadas con los recobros o pago de facturas o cuentas de cobro entre entidades del sistema de salud previamente devueltos o glosados. Así, reiteró que corresponde a la jurisdicción ordinaria en su especialidad laboral, el conocimiento de las demandas Judiciales ocasionadas por el no pago en sede administrativa de recobros por servicios de salud, con excepción de los siguientes asuntos: i) la responsabilidad médica; ii) los relacionados con contratos; iii) los asuntos que no hayan sido asignados por el legislador a una de las jurisdicciones especiales; y iv) los procesos judiciales referidos a la seguridad social de los servidores públicos cuando su régimen sea administrado por una persona de derecho público. Advirtió que se trata de 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, que no puede confundirse con casos de responsabilidad médica, ni con litigios basados en contratos, ni con el medio de control de reparación directa por hechos, omisiones u operaciones del Estado¹⁹.

Así las cosas, teniendo en cuenta que en el sub examine la demanda pretende el pago de facturas o cuentas de cobro entre un ente prestador de servicios de salud (Aliansalud SA EPS) y la entidad administradora de los recursos del SGSSS por servicios prestados servicios, insumos, medicamentos y/o procedimientos no incluidos en el Plan Obligatorio de Salud POS (hoy Plan de Beneficios) y no financiadas con unidades de pago por capitación, asumidas en cumplimiento a fallos de tutela y/o atención a las autorizaciones emitidas el entonces Comité Técnico Científico, y esta fue asumida por la Jurisdicción ordinaria laboral para su conocimiento, pues así lo exigía el precedente vinculante de la Sala Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura, considera este Juzgado que quien debe continuar conociendo y culminar el proceso en dicha jurisdicción ordinaria, a través del Juzgado 36 Laboral del Circuito de Bogotá.

Así las cosas, **este Juzgado no desconoce que la Sala Plena de la Corte Constitucional**, ahora órgano autorizado para dirimir los conflictos de

¹⁸ "Primero.- De conformidad con lo dispuesto en el artículo 19 del Acto Legislativo 02 de 2015, **la Sala Jurisdiccional Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura continuará ejerciendo sus funciones en relación con los conflictos de competencia que ocurran entre las distintas jurisdicciones, hasta el día en que cese definitivamente en el cumplimiento de las mismas, momento en el cual, aquellos deberán ser remitidos a la Corte Constitucional en el estado en que se encuentren...**"

¹⁹ Providencia del 11 de agosto de 2014, Magistrado Ponente Néstor Javier Iván Osuna, radicación 11001010200020140172200.

competencia que ocurran entre las distintas jurisdicciones en cumplimiento de las funciones establecidas en el numeral 11 del artículo 241 de la Constitución Política, adicionado por el artículo 14 del Acto Legislativo 02 de 2015, **ha señalado en algunos pronunciamientos, como es el caso del Auto 389 de 2021**, que en atención al procedimiento reglado que comporta el procedimiento de recobro, este constituye un verdadero trámite administrativo en el cual se profieren actos administrativos que consolidan o niegan la existencia de la obligación, razón por la cual, da prelación a la regla de competencia contenida en el artículo 104 de la Ley 1437 de 2011, estableciendo **el conocimiento de estos asuntos en la jurisdicción contenciosa administrativa**.

Sin embargo, en el caso bajo análisis se trata de una demanda que lleva siendo tramitada desde hace más de 3 años por la jurisdicción ordinaria laboral, por lo que este Despacho considera necesario advertir que, bajo el principio de "*perpetuatio jurisdictionis*", esto es la inmodificabilidad de la competencia judicial, en virtud del principio del debido proceso establecido en el artículo 29 de la Constitución Política, el Juzgado 36 Laboral del Circuito de Bogotá, estaría obligado a continuar con el trámite del proceso pues la demanda fue asumida por este desde el 02 de octubre de 2018, cuando la recibió por reparto y conoció de la misma emitiendo diversas providencias, para luego, después de varios años, declarar una falta de competencia jurisdiccional; situación que atentaría contra derechos constitucionales de las partes como el debido proceso, economía procesal y seguridad jurídica, lo anterior en la medida que "*Los términos del debate deben quedar fijados lo antes posible en el tiempo y también los presupuestos relativos al órgano jurisdiccional, y así se evitan alteraciones sobrevenidas de la competencia o del procedimiento a seguir, en una institución tan necesitada de estabilidad y equilibrio como es el proceso*"²⁰.

Adicionalmente, reitera el Juzgado que para el momento en que se presentó la demanda y fue asumida por el Juzgado 36 Laboral del Circuito de Bogotá, **existía precedente vinculante que establecía o asignaba el conocimiento de este tipo de controversias a dicha jurisdicción**, por lo que, en atención a las reglas de aplicación del mismo, dada la posición asumida ahora por la Corte Constitucional, este Juzgado estima conveniente y jurídicamente adecuado establecer la relevancia que tiene para el derecho al debido proceso y acceso a la administración de justicia, así como la seguridad jurídica, que **las reglas creadas mediante precedentes judiciales verticales que se encontraban vigentes se respeten por parte de sus destinatarios, como en este caso debió hacerlo el referido Juzgado Laboral del Circuito de Bogotá, y por otro, que ante la variación del mismo, este se aplique a futuro, y en esa medida se respete la confianza legítima de quien acudió bajo el cumplimiento de requisitos específicos de cierta jurisdicción y encaminó su demanda, pretensiones y pruebas hacía ese propósito, bajo el amparo de decisiones uniformes, y de una sentencia de unificación de la Sala Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura**.

Este Despacho considera necesario traer a colación jurisprudencia del Consejo de Estado, en la cual ha precisado cual es el alcance del

²⁰ Jose Gregorio Hernández Galindo, publicación del 23 de agosto de 2020, *La Voz del Derecho*.

precedente frente al cambio jurisprudencial, y la importancia del principio de *perpetuatio jurisdictionis*:

“Por su parte, la Sección Quinta del Consejo de Estado, al analizar, en sede de tutela²¹, la aplicación del cambio jurisprudencial referido, dejó sin efectos una sentencia de la Sección Tercera, con fundamento en las siguientes consideraciones:

*(...) al margen de lo expuesto, las particularidades propias del caso que hoy se somete a consideración del juez de amparo, evidencian que la declaratoria de nulidad del proceso de controversias contractuales, sí desconoce el principio de *perpetuatio jurisdictionis*, conforme al cual, ‘tanto la jurisdicción como la competencia se determinan de conformidad con la situación de hecho y las normas aplicables al tiempo de la demanda, de forma tal que su alteración resulta improcedente, salvo disposición legal que de manera expresa diga lo contrario’.*

Como se señaló previamente, la demanda de controversias contractuales fue presentada el 16 de septiembre de 2004. Para dicho momento la jurisprudencia contenciosa en relación con la renuncia al pacto arbitral sostenía la tesis según la cual ésta se entendía tácita, cuando a pesar de haber acordado someter sus diferencias al conocimiento de la justicia arbitral, una de las partes decide instaurar la demanda de controversias contractuales, y la otra no propone la excepción que encuentra apoyo en dicho pacto.

Tanto al momento de proferirse sentencia de primera instancia (26 de marzo de 2010) como en aquél en que fue conocido el proceso por el Tribunal Administrativo del Valle del Cauca para resolver la apelación contra dicha sentencia, la postura de esta Corporación sobre el particular se mantuvo pacífica.

(...) Sin embargo, en ese mismo año se profiere el auto de unificación de la Sección Tercera Consejo de Estado en el que se sustentó la declaratoria de nulidad del proceso de controversias contractuales promovido por la ahora tutelante. Evidentemente la tesis fue modificada en el sentido de exigirse a las partes manifestar de forma ‘expresa y solemne’ su voluntad de dejar sin efectos la cláusula compromisoria, con lo que se habilitaría a la jurisdicción de lo contencioso administrativo para resolver las diferencias suscitadas en el contrato estatal.

(...) Para la Sala, las consideraciones que la Sección Tercera plasmó en el citado proveído, más allá de variar una tesis, en realidad modificaron una regla, que aun cuando fuese de índole jurisprudencial, tenía una fuerza vinculante tal que había creado no solamente en los operadores jurídicos sino en los destinatarios de la ley, la convicción de que al pacto compromisorio se renunciaba tácitamente por la actitud pasiva de la parte demandada respecto de la proposición de la excepción respectiva, situación que determinaba en esta jurisdicción la competencia para resolver el asunto.

(...) La variación de dicha regla afectó no solo la comprensión que la comunidad tenía respecto de la renuncia tácita al pacto arbitral sino

²¹ Sentencia del 5 de marzo de 2015, radicación 11001-03-15-000-2015-00031-00(AC).

consecuencialmente, a los procesos en curso, en los que se declaró, como en el sub examine, nulidad por falta de jurisdicción. Claramente se modificó la situación jurídica que la propia jurisdicción contenciosa venía aplicando a casos análogos y quebrantó la confianza y seguridad jurídica que se tenía sobre el particular.

La garantía que el principio perpetuatio jurisdictionis protege en el sub iudice recae en el respeto de la certeza que se tenía sobre la jurisdicción a la que correspondía resolver el conflicto derivado del contrato estatal, ante una determinada eventualidad concretada en la renuncia tácita a la cláusula compromisoria, pues ésta se sustentaba en un precedente jurisprudencial imperante al momento de presentación de la demanda.

Sin (sic) bien es cierto la nueva tesis de la Sección Tercera plantea también una subregla jurídica en materia de jurisdicción, también lo es que ésta no tiene la entidad suficiente para modificar, como lo haría el contenido de una ley, el alcance de lo que constituye 'jurisdicción' (sic), luego no puede afectar aquello que el referido principio pretende proteger.

Significa lo anterior, que el abrupto cambio jurisprudencial, no debió afectar a aquellas demandas que se interpusieron en ejercicio de la acción de controversias contractuales antes del auto de unificación y en las que no se propuso como excepción la de 'cláusula compromisoria', puesto que estas se incoaron en el momento en que la jurisprudencia aceptaba la referida renuncia tácita.

La declaratoria de nulidad por falta de jurisdicción constituye una carga que no deben soportar quienes presentaron la demanda con la certeza de que era la contenciosa administrativa la que decidiría su controversia y menos aun, si se tiene en cuenta que, como en el caso de autos, han pasado cerca de diez años entre la presentación de la demanda y la decisión que se enjuicia vía tutela.

A esta altura de la providencia, conviene resaltar que la Sección Tercera del Consejo de Estado, en otras oportunidades, a pesar de haber dado un giro contundente en su jurisprudencia que impedía que un determinado asunto se siguiera conociendo bajo su competencia, permitió que las demandas que se incoaron antes de dicho cambio, se resolvieran de fondo, so pena de lesionar el principio de confianza legítima.

Tal es el caso del reclamo indemnizatorio que se hacía mediante el ejercicio de la acción de reparación directa por el pago extemporáneo de cesantías, el que siguió conociéndose por esa vía procesal en relación con las demandas en curso, a pesar de la nueva postura jurisprudencial que estimaba una indebida escogencia de la acción.

Y en esa misma dirección, la Subsección A, manifestó en reciente providencia, que "[c]on fundamento en tales decisiones adoptadas por las diferentes Secciones del Consejo de Estado, en punto a la regla jurisprudencial contenida en el auto de unificación del 18 de abril de 2013, esta Subsección, a través de sentencia proferida el 29 de octubre de 2018²², precisó el alcance de la aplicación de la

²² [17] "Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección A, sentencia del 29 de octubre de 2018, exp. 38.098".

posición jurisprudencial que se había mantenido frente a este tema y consideró que, con el fin de garantizar el acceso a la administración de justicia y el principio de confianza legítima de las partes en el caso concreto, resultaba necesario aceptar la renuncia tácita de la cláusula compromisoria, dado que era la tesis jurisprudencial imperante para el momento de radicación de la demanda en ese caso (2005), amén de que la parte demandada al momento de contestar la demanda no formuló las excepciones de falta de jurisdicción, falta de competencia o cláusula compromisoria”.

Es claro entonces, que, sin desconocer la importancia de los avances jurisprudenciales y las nuevas interpretaciones que surgen con los cambios que se suscitan en el devenir de las labores de unificación a cargo de la Corporación, se han privilegiado derechos constitucionales que pueden resultar afectados en virtud de su aplicación en los procesos iniciados con antelación.

*Las anteriores consideraciones, resultan plenamente aplicables en el sub-lite, porque también **se encuentra en juego el derecho de acceso a la administración de justicia y el principio de la confianza legítima, por cuenta de un cambio jurisprudencial producido con posterioridad a la presentación de la demanda que le dio origen al presente proceso. (...)***²³

En ese sentido, reitera el Juzgado que tanto la jurisdicción como la competencia se determinan de conformidad con la situación de hecho y las normas aplicables al tiempo de la demanda, de forma tal que su alteración resulta improcedente incluso por cambio de postura jurisprudencial posterior, **en la medida que si un proceso se ha venido conociendo por determinada jurisdicción en razón a postura pacífica del órgano de cierre respectivo, una tesis modificatoria posterior que se pretenda aplicar a dicho proceso ya en curso, atenta contra la seguridad jurídica por cuanto la anterior decisión tenía una fuerza vinculante tal, que había creado, no solamente en los operadores jurídicos, sino también en los destinatarios de la misma, la convicción de que la regla allí contenida lo amparaba para acceder a la administración de justicia y tramitar sus pretensiones bajo las reglas de determinada institución procesal, y culminar así el proceso bajo dicha confianza legítima**²⁴.

Observase que, en esta jurisdicción y de acuerdo con el medio de control que según la nueva regla jurisprudencial procedería (nulidad y restablecimiento del derecho) se exigen formalidades concretas (término de caducidad, requisitos de procedibilidad, individualización de los actos acusados, cargos de nulidad y concepto de violación, carga probatoria, entre otros), los cuales claramente no cumpliría la presente demanda, pues para el momento en que fue presentada se exigían aquellos propios de otra

²³ CONSEJO DE ESTADO, SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, SECCIÓN TERCERA, SUBSECCIÓN A, Consejera ponente: MARÍA ADRIANA MARÍN, providencia del 25 de julio de 2019, Radicación número: 50001-23-00-000-2004-20516-01(41023).

²⁴ La vigencia en el tiempo de las sentencias de unificación, es un tema que ha sido tratado por el Consejo de Estado en diferentes oportunidades, por ejemplo, en la sentencia 7600012331000200002513/2007 se estudió la acción procedente en el caso del reclamo de los intereses moratorios por el pago tardío de las cesantías, pues existían posturas encontradas y se tramitaban estas demandas por la acción de reparación directa y por la de nulidad y restablecimiento del derecho, en esta sentencia el Consejo de Estado define que es la última la acción a seguir en estos casos, esto es, la de nulidad y restablecimiento del derecho, sin embargo, señaló que **los procesos que ya se hubiesen iniciado bajo la cuerda procesal de reparación directa deberían continuar su trámite y decidirse de fondo, en aplicación a los principios de seguridad jurídica y acceso a la administración de justicia.**

jurisdicción y que distan completamente de los ya referidos, **los cuales, en todo caso, no podría obviar o suplir el Juez administrativo, so pena de incurrir en falta disciplinaria e incluso en un posible prevaricato, pues las normas que las contienen son de orden público y obligatorio cumplimiento, y porque además, atentaría contra el derecho al debido proceso y a la defensa de la parte demandada.**

Téngase en cuenta que, en el presente caso lo alegado por el juez laboral es una presunta falta de jurisdicción, por lo que, si bien de acuerdo con lo dispuesto en los artículos 16 y 138 del CGP²⁵, la misma es improrrogable, si este Juzgado aceptara la tesis del Juzgado 36 Laboral del Circuito de Bogotá, por la cual declaró la falta de competencia jurisdiccional, pese a haber admitido y tramitado el proceso por más de 3 años, ello implicaría retrotraer el proceso, lo cual, **lesionaría de manera grave no solamente la confianza legítima de las partes, como se expuso anteriormente, sino además, el acceso a la administración de justicia**²⁶.

Es decir, si bien por acepción jurisprudencial en relación con dichas normas procesales, se ha dicho que la falta jurisdicción, y de competencia por factor subjetivo o funcional no puede ser prorrogada o saneada, lo que en principio constituiría una excepción al principio de "*perpetuatio jurisdictionis*", y por ello, implicaría que lo actuado por el Juez incompetente o sin jurisdicción conservaría su validez frente a la eficacia del derecho de acceso a la justicia²⁷, no puede olvidarse, que la garantía de juez natural no puede desligarse del derecho a que se cumplan las formas propias de cada juicio, es decir, los términos, trámites, requisitos, etapas o formalidades establecidas por el legislador, en la medida en que este, no sólo está sometido en su función, a la competencia, sino en al procedimiento y normas sustanciales de cada juicio; de manera que en lo que respecta a las particularidades del asunto aquí analizado, es claro que los fines que estaría pretendiendo garantizar la norma procesal, no lo serían así, sino por el contrario al tener estas normas instrumentales incidencia directa en los derechos sustanciales en juego, concretamente en lo que tendría el juez administrativo que decidir de fondo, es relevante que se respete la eficiencia y eficacia de la administración de justicia, junto con la seguridad jurídica, sin disminuir las garantías procesales propias razonamiento del juicio.

Lo anterior, porque la demanda tendría que inadmitirse para que se adecuara a los requisitos de esta jurisdicción para la procedibilidad de la

²⁵ **"ARTÍCULO 16. PRORROGABILIDAD E IMPRORROGABILIDAD DE LA JURISDICCIÓN Y LA COMPETENCIA.** La jurisdicción y la competencia por los factores subjetivo y funcional son improrrogables. Cuando se declare, de oficio o a petición de parte, la falta de jurisdicción o la falta de competencia por los factores subjetivo o funcional, lo actuado conservará validez, salvo la sentencia que se hubiere proferido que será nula, y el proceso se enviará de inmediato al juez competente. Lo actuado con posterioridad a la declaratoria de falta de jurisdicción o de competencia será nulo.

La falta de competencia por factores distintos del subjetivo o funcional es prorrogable cuando no se reclame en tiempo, y el juez seguirá conociendo del proceso. Cuando se alegue oportunamente lo actuado conservará validez y el proceso se remitirá al juez competente." (Se subraya)

²⁶ "El derecho a la administración de justicia ha sido definido por la jurisprudencia constitucional como la posibilidad reconocida a todas las personas residentes en Colombia de poder acudir en condiciones de igualdad ante los jueces y tribunales de justicia, para propugnar por la integridad del orden jurídico y por la debida protección o el restablecimiento de sus derechos e intereses legítimos, **con estricta sujeción a los procedimientos previamente establecidos y con plena observancia de las garantías sustanciales y procedimentales previstas en las leyes.** Aquella prerrogativa de la que gozan las personas, naturales o jurídicas, de exigir justicia, impone a las autoridades públicas, como titulares del poder coercitivo del Estado y garantes de todos los derechos ciudadanos, distintas obligaciones para que dicho servicio público y derecho sea real y efectivo." Negrilla fuera de texto. C. Const. Sent. T-283. May. 16/2013. M.P. José Ignacio Pretelt Chaljub.

²⁷ Sentencia C-537-2016

acción de nulidad y restablecimiento del derecho, como ya se señaló, y de así hacerlo, la parte actora no podría subsanar la demanda en cumplimiento de estos requerimientos, pues desde el principio, y amparada en el precedente reinante en el momento, no pretendía la nulidad de un acto administrativo y por lo tanto, no podría acreditar el requisito de conciliación previa, tampoco el término de acudir a la jurisdicción administrativa para evitar la configuración de la caducidad, esto es, de 4 meses luego de la comunicación, notificación, ejecución o publicación, según el caso, del acto administrativo, y consecuentemente no podría individualizar los actos acusados, ni exponer los cargos de nulidad, por lo cual, **el resultado sería el rechazo de la demanda después de 4 años de presentada.**

Pero, además, si bajo una interpretación distinta, y que no comparte este Juzgado, no se exigiera el cumplimiento de caducidad o de agotamiento de conciliación como requisito de procedibilidad; de cualquier manera el proceso tendría que adecuarse, pues el juez administrativo bajo la nueva tesis de asignación de competencia, de acuerdo a las características del medio del control precedente, debe regirse bajo el principio de congruencia, es decir, decidir solo sobre lo pretendido, lo probado y lo excepcionado dentro del mismo, sin que sea dable dictar sentencias por fuera (extra) o por más (ultra) de lo pedido (petita), por tanto, en cualquier caso, si este Juzgado debiera continuar conociendo el presente proceso, la demanda necesariamente tendría que ser inadmitida para que sus pretensiones se adecúen a lo que expresamente esta jurisdicción, y en especial este juez podría determinar en la sentencia, es decir, decidir sobre la nulidad o no de determinados actos administrativos que deben estar claramente individualizados, pues de no ser así, este operador dentro del marco de sus concretas asignaciones jurisdiccionales y competenciales, carecería de objeto sobre el cual efectuar pronunciamiento, en el marco del medio de control que según la nueva regla jurisprudencial es el precedente para acudir ante la administración de justicia. Situación que, se insiste, irremediablemente retrotraería el procedimiento adelantado hasta el momento.

En ese sentido, el cambio jurisprudencial, no debe afectar a aquellas demandas que, conocidas y adecuadas a la jurisdicción ordinaria laboral ya vienen siendo tramitadas por esta, puesto que las demandas se incoaron en el momento en que la jurisprudencia pacífica e incluso unificada del órgano de cierre competente para el efecto, era aquella que asignaba el conocimiento de esta clase de asuntos a la jurisdicción ordinaria laboral, y por tanto, **un eventual cambio de jurisdicción, nuevamente, constituiría una carga que no deben soportar quienes presentaron la demanda con la certeza de que era la ordinaria laboral la que decidiría su controversia, y menos aún, si se tiene en cuenta que, en este caso, han pasado más de 3 años entre la presentación de la demanda y la decisión que ahora emite el mismo Juez que ha tramitado el proceso y asumió su conocimiento desde ese entonces.**

Por lo tanto, este Juzgado estima necesario que, **bajo la garantía de derechos procesales y sustanciales de las partes en litigio, lo procedente es permitir que las demandas que se incoaron antes del cambio jurisprudencial sentado por la H. Corte Constitucional a partir del año 2021, cuando empezó**

Expediente: 11001-3334-003-2022-00079-00
Demandante: Aliansalud SA EPS
Demandado: ADRES
Medio de Control: Ordinario Laboral
Asunto: Propone conflicto negativo de jurisdicción

a ejercer su función de dirimir los conflictos de competencia que ocurran entre las distintas jurisdicciones; estas (demandas) se resuelvan de fondo por la jurisdicción ordinaria laboral, así como por los Despachos que ya habían asumido conocimiento de las mismas, so pena de lesionar el principio de confianza legítima y demás derechos de rango constitucional ya mencionados.

Bajo los argumentos expuestos y por las razones esgrimidas, este Juzgado, en el presente caso, estima que carece de competencia jurisdiccional para conocer del presente asunto, razón por la cual, se declarará la falta de competencia y se propondrá el conflicto negativo de jurisdicción ante la Honorable Corte Constitucional, Sala Plena, conforme a las atribuciones dadas en el numeral 11 del artículo 241 de la Constitución Política, adicionado por el artículo 14 del Acto Legislativo 02 de 2015 "*Dirimir los conflictos de competencia que ocurran entre las distintas jurisdicciones*".

En mérito de lo expuesto, el Juzgado Tercero Administrativo del Circuito de Bogotá,

RESUELVE:

PRIMERO. No asumir el conocimiento del presente asunto.

SEGUNDO. Declarar la falta de Competencia de este Juzgado para conocer el proceso de la referencia, por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

TERCERO. Promover conflicto negativo de competencia jurisdiccional, de conformidad con lo expuesto en la parte motiva de este auto.

CUARTO. Remitir este expediente a la Sala Plena de la Corte Constitucional, para que se resuelva el conflicto de competencia de conformidad con lo señalado en el artículo 241 de la Constitución Política.

QUINTO. Por Secretaría dejar las constancias respectivas.

NOTIFÍQUESE y CÚMPLASE


EDNA PAOLA RODRÍGUEZ RIBERO
Jueza

REPÚBLICA DE COLOMBIA
RAMA JUDICIAL



JUZGADO TERCERO ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO DE BOGOTÁ
SECCIÓN PRIMERA

Dirección única para correspondencia¹
correscanbta@cendoj.ramajudicial.gov.co

Bogotá D.C., seis (6) de diciembre dos mil veintidós (2022)

EXPEDIENTE: 11001-3334-003-2022-00080-00
DEMANDANTE: SANITAS SA EPS
DEMANDADO: NACIÓN – MINISTERIO DE SALUD Y PROTECCIÓN SOCIAL Y ADMINISTRADORA DE LOS RECURSOS DEL SISTEMA GENERAL DE SEGURIDAD SOCIAL EN SALUD - ADRES
MEDIO DE CONTROL: DEMANDA ORDINARIA LABORAL

Asunto: *Propone conflicto negativo de jurisdicción en atención a existencia de precedente de unificación para el momento en fue presentada la demanda.*

Visto el informe secretarial que antecede², procede el Juzgado a tomar la decisión que en derecho corresponda, previo los siguientes

ANTECEDENTES

El **22 de junio de 2018**, Sanitas SA EPS, a través de apoderado, presentó demanda ordinaria laboral con el fin de obtener el pago de sumas de dinero relacionada con servicios, insumos, medicamentos y/o procedimientos no incluidos en el Plan Obligatorio de Salud POS (hoy Plan de beneficios) y no financiadas con unidades de pago por capitación, asumidas en cumplimiento a fallos de tutela y/o atención a las autorizaciones emitidas el entonces Comité Técnico Científico, y en consecuencia se ordenara a la demandada el pago de \$48.116.300 correspondiente a 805 recobros que fueron glosados, incluidos gastos administrativos y daño emergente³.

La demanda correspondió por reparto al Juzgado 36 Laboral del Circuito de Bogotá, quien, por auto del **18 de octubre de 2018**, la inadmitió y subsanada esta, mediante auto del **7 de mayo de 2019**, la admitió y dispuso lo pertinente para su trámite⁴.

Adelantado el trámite respectivo, habiéndose tenido por contestada la demanda, admitido el llamamiento en garantía, entre otras disposiciones en

¹ Para evitar posibles retrocesos o demoras, solo radique en la citada dirección electrónica para memoriales dirigidos a este Despacho.

² Expediente electrónico, archivo 04InformeSecretarial.pdf

³ Expediente electrónico, Carpeta Demanda remitida por competencia, archivo 01. Expediente digitalizado 2018-00387.pdf, páginas 1 a 191.

⁴ Expediente electrónico, Carpeta Demanda remitida por competencia, archivo 01. Expediente digitalizado 2018-00387.pdf, páginas 192 a 302.

Expediente: 11001-33-34-003-2022-00080 00
Demandante: Sanitas SA EPS
Demandado: ADRES
Medio de Control: Ordinario Laboral
Asunto: Propone conflicto negativo de jurisdicción

el curso del proceso⁵; sorpresivamente, por auto del **13 de enero de 2022**, el mencionado Juzgado resuelve de oficio rechazar la demanda, aduciendo falta de jurisdicción y remite el expediente a los Juzgados Administrativos de Bogotá⁶.

Finalmente, el asunto fue asignado a este Juzgado mediante Acta Individual de Reparto del 21 de febrero de 2022⁷.

CONSIDERACIONES

El Juzgado debe analizar si en el presente caso, el conocimiento del este proceso corresponde a la jurisdicción de lo contencioso administrativo o si por el contrario, dado la existencia de precedente judicial vinculante al momento en que fue radicada, admitida y tramitada la demanda por parte del Juzgado 36 Laboral de Circuito Judicial de Bogotá, se trata de un asunto atribuido a la jurisdicción ordinaria, en su especialidad laboral, y por tanto, debe continuar y culminar su conocimiento en dicha jurisdicción.

Para el efecto, más allá de la discusión sentada entre la competencia general definida en el artículo 2 del Código Procesal del Trabajo y de la Seguridad Social y el artículo 104 del CPACA, en el caso específico que aquí no ocupa, resulta relevante destacar que no se trata de un proceso nuevo respecto del cual ninguna autoridad judicial hubiese adelantado trámite procesal y asumido conocimiento del asunto, por lo tanto, es importante mencionar cual era el precedente judicial vertical vinculante que regía en su momento.

Así, la Sala Jurisdiccional Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura, órgano que en su momento tenía asignada la facultad para determinar la competencia en razón a los conflictos suscitados entre distintas jurisdicciones⁸, **desde el año 2014** venía señalando que los asuntos como el que aquí se debate, son de competencia del jurisdicción ordinaria laboral, por cuanto la atribución de la solución de las controversias suscitadas entre las entidades públicas y privadas de la seguridad social integral, dada en el artículo 2 del Código Procesal del Trabajo y de la Seguridad Social, responde a la necesidad de especializar una jurisdicción estatal con la asignación de dicha competencia, con el fin de hacer efectiva la aplicación del régimen jurídico sobre el cual esta se edificó⁹. Además, en providencias posteriores, reiteró que la especialización que se hace de la justicia ordinaria laboral corresponde al sentido unificado del sistema de seguridad social integral querido por el constituyente; unidad del sistema que se proyecta en la unidad de la jurisdicción¹⁰.

⁵ Expediente electrónico, Carpeta Demanda remitida por competencia, archivo 01. Expediente digitalizado 2018-00387.pdf, páginas 192 a 302, y archivos 15. Auto admite llamamiento subsanado 2018-00387.pdf.

⁶ Expediente electrónico, Carpeta Demanda remitida por competencia, Subcarpeta 16. Auto declara la falta de jurisdicción y competencia, archivo 2018-00387 Auto declara falta de jurisdicción y competencia.pdf.

⁷ Expediente electrónico, archivo 03ActaIndividualDeReparto.pdf.

⁸ numeral 6, artículo 256 de la Constitución Política, en concordancia con el numeral 2 del artículo 112 de la Ley Estatutaria de Administración de Justicia; así como lo dispuesto en Auto 278 del 9 de Julio de 2015, proferido por la Corte Constitucional, en virtud de los artículos 14 y 19 del Acto Legislativo 02 de 2015.

⁹ Providencia del 11 de agosto de 2014, Radicación 110010102000201401722 00, Magistrado Ponente: Néstor Javier Iván Osuna Patino.

¹⁰ Providencia del 22 de junio de 2016, Radicación 11001 01 02 000 2015 04003 00, Magistrada Ponente: María Lourdes Hernández Mindiola, auto del 2 de febrero de 2017 Radicado 11001 01 02 000 2016 02761 00 (12635-30), Magistrada Ponente Julia Emma Garzón de Gómez y Providencia del 06 de febrero de 2019, Radicado 11001010200020190012600, Magistrado Ponente Pedro Alonso Sanabria Buitrago.

Bajo esa misma tesis, dicha corporación en providencias del 2 de febrero de 2017 y 6 de febrero de 2019, insistió en que es la Jurisdicción Ordinaria a quien le corresponde dirimir asuntos relacionados con glosas o controversias suscitadas entre el organismo de administración y financiación del Sistema de Seguridad Social en Salud y las Entidades Prestadoras de Servicios, ello, por cuanto se trata de temas sujetos a normas de la seguridad social, y de ahí, su efecto unificador para la competencia de los conflictos del Sistema Integral de Seguridad Social establecido en la Ley 100 de 1993 en esa jurisdicción¹¹.

En ese sentido, controversias como la que ahora llega a este Juzgado han venido siendo conocidas y tramitadas por la jurisdicción ordinaria en su especialidad laboral, pues así lo había definido claramente la Sala Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura.

Nótese que, por ello, en el presente caso, la demanda fue presentada como acción ordinaria laboral, y el Juzgado 36 Laboral del Circuito de Bogotá, en auto del 18 de octubre de 2018 asumió su conocimiento, tramitando el proceso bajo los requisitos y formalidades propias de dicha jurisdicción hasta el 13 de enero de 2022, cuando sin sustento normativo procedimental alguno decide rechazar la demanda que había asumido desde hacía tres años.

Asimismo, es importante precisar que la Sala Jurisdiccional Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura, en sentencia de unificación del 4 de septiembre de 2019, en uso de sus facultades, aún vigentes, como órgano asignado para dirimir los conflictos entre jurisdicciones, ello en virtud del auto 278 del 9 de julio de 2015, emitido por la Sala Plena de la Corte Constitucional¹², y dado que pese a su pacífica posición frente al tema, algunos Despacho de la jurisdicción ordinaria laboral continuaban suscitando conflictos negativos de jurisdicción, decidió unificar su jurisprudencia sobre los conflictos entre dicha jurisdicción y la jurisdicción contencioso administrativa por las demandas relacionadas con los recobros o pago de facturas o cuentas de cobro entre entidades del sistema de salud previamente devueltos o glosados. Así, reiteró que corresponde a la jurisdicción ordinaria en su especialidad laboral, el conocimiento de las demandas judiciales ocasionadas por el no pago en sede administrativa de recobros por servicios de salud, con excepción de los siguientes asuntos: i) la responsabilidad médica; ii) los relacionados con contratos; iii) los asuntos que no hayan sido asignados por el legislador a una de las jurisdicciones especiales; y iv) los procesos judiciales referidos a la seguridad social de los servidores públicos cuando su régimen sea administrado por una persona de derecho público. Pues advirtió que se trata de 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

¹¹ Radicado 11001 01 02 000 2016 02761 00 (12635-30), Magistrada Ponente Julia Emma Garzón de Gómez y Radicado 11001010200020190012600, Magistrado Ponente Pedro Alonso Sanabria Buitrago.

¹² "Primero.- De conformidad con lo dispuesto en el artículo 19 del Acto Legislativo 02 de 2015, **la Sala Jurisdiccional Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura continuará ejerciendo sus funciones en relación con los conflictos de competencia que ocurran entre las distintas jurisdicciones, hasta el día en que cese definitivamente en el cumplimiento de las mismas, momento en el cual, aquellos deberán ser remitidos a la Corte Constitucional en el estado en que se encuentren...**"

la seguridad social, en razón de la atención a los usuarios del mismo sistema, que no puede confundirse con casos de responsabilidad médica, ni con litigios basados en contratos, ni con el medio de control de reparación directa por hechos, omisiones u operaciones del Estado¹³.

Así las cosas, teniendo en cuenta que en el sub examine la demanda pretende el pago de facturas o cuentas de cobro entre un ente prestador de servicios de salud (Sanitas EPS) y la entidad administradora de los recursos del SGSSS por servicios prestados servicios, insumos, medicamentos y/o procedimientos no incluidos en el Plan Obligatorio de Salud POS (hoy Plan de beneficios) y no financiadas con unidades de pago por capitación, asumidas en cumplimiento a fallos de tutela y/o atención a las autorizaciones emitidas el entonces Comité Técnico Científico, y esta fue asumida por la Jurisdicción ordinaria laboral para su conocimiento, pues así lo exigía el precedente vinculante de la Sala Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura, considera este Juzgado que quien debe continuar conociendo y culminar el procesos es dicha jurisdicción ordinaria, a través del Juzgado 36 Laboral del Circuito de Bogotá.

Es importante señalar que **este Juzgado no desconoce que la Sala Plena de la Corte Constitucional**, ahora órgano autorizado para dirimir los conflictos de competencia que ocurran entre las distintas jurisdicciones en cumplimiento de las funciones establecidas en el numeral 11 del artículo 241 de la Constitución Política, adicionado por el artículo 14 del Acto Legislativo 02 de 2015, **ha señalado en algunos pronunciamientos, como es el caso del Auto 389 de 2021**, que en atención al procedimiento reglado que comporta el procedimiento de recobro, este constituye un verdadero trámite administrativo en el cual se profieren actos administrativos que consolidan o niegan la existencia de la obligación, razón por la cual, da prelación a la regla de competencia contenida en el artículo 104 de la Ley 1437 de 2011, estableciendo **el conocimiento de estos asuntos en la jurisdicción contenciosa administrativa**.

Sin embargo, en el caso bajo análisis se trata de una demanda que lleva siendo tramitada desde hace 3 años por la jurisdicción ordinaria laboral, por lo que este Despacho considera necesario advertir que bajo el principio de "*perpetuatio jurisdictionis*", esto es la inmodificabilidad de la competencia judicial, en virtud del principio del debido proceso establecido en el artículo 29 de la Constitución Política, el Juzgado 36 Laboral del Circuito de Bogotá, estaría obligado a continuar con el trámite del proceso pues la demanda fue asumida por este desde el 18 de octubre de 2018, cuando la recibió por reparto y conoció de la misma emitiendo diversas providencias, para luego, después varios años, rechazar la demanda aduciendo una falta de competencia jurisdiccional; situación que atentaría contra derechos constitucionales de las partes como el debido proceso, economía procesal y seguridad jurídica, lo anterior en la medida que "*Los términos del debate deben quedar fijados lo antes posible en el tiempo y también los presupuestos relativos al órgano jurisdiccional, y así se evitan alteraciones sobrevenidas de la competencia*

¹³ Providencia del 11 de agosto de 2014, Magistrado Ponente Néstor Javier Iván Osuna, radicación 11001010200020140172200.

o del procedimiento a seguir, en una institución tan necesitada de estabilidad y equilibrio como es el proceso”¹⁴.

Adicionalmente, reitera el Juzgado que para el momento en que se presentó la demanda y fue asumida por el Juzgado 36 Laboral del Circuito de Bogotá, **existía precedente vinculante que establecía o asignaba el conocimiento de este tipo de controversias a dicha jurisdicción**, por lo que, en atención a las reglas de aplicación del mismo, dada la posición asumida ahora por la Corte Constitucional, este Juzgado estima conveniente y jurídicamente adecuado establecer la relevancia que tiene para el derecho al debido proceso y acceso a la administración de justicia, así como la seguridad jurídica, que **las reglas creadas mediante precedentes judiciales verticales que se encontraban vigentes se respeten por parte de sus destinatarios, como en este caso debió hacerlo el referido Juzgado Laboral del Circuito de Bogotá, y por otro, que ante la variación del mismo, este se aplique a futuro, y en esa medida se respete la confianza legítima de quien acudió bajo el cumplimiento de requisitos específicos de cierta jurisdicción y encaminó su demanda, pretensiones y pruebas hacía ese propósito, bajo el amparo de decisiones uniformes, y de una sentencia de unificación de la Sala Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura.**

Este Despacho considera necesario traer a colación jurisprudencia del Consejo de Estado, en la cual ha precisado cual es el alcance del precedente frente al cambio jurisprudencial, y la importancia del principio de *perpetuatio jurisdictionis*, así:

“Por su parte, la Sección Quinta del Consejo de Estado, al analizar, en sede de tutela¹⁵, la aplicación del cambio jurisprudencial referido, dejó sin efectos una sentencia de la Sección Tercera, con fundamento en las siguientes consideraciones:

*(...) al margen de lo expuesto, las particularidades propias del caso que hoy se somete a consideración del juez de amparo, evidencian que la declaratoria de nulidad del proceso de controversias contractuales, sí desconoce el principio de *perpetuatio jurisdictionis*, conforme al cual, ‘tanto la jurisdicción como la competencia se determinan de conformidad con la situación de hecho y las normas aplicables al tiempo de la demanda, de forma tal que su alteración resulta improcedente, salvo disposición legal que de manera expresa diga lo contrario’.*

Como se señaló previamente, la demanda de controversias contractuales fue presentada el 16 de septiembre de 2004. Para dicho momento la jurisprudencia contenciosa en relación con la renuncia al pacto arbitral sostenía la tesis según la cual ésta se entendía tácita, cuando a pesar de haber acordado someter sus diferencias al conocimiento de la justicia arbitral, una de las partes decide instaurar la demanda de controversias contractuales, y la otra no propone la excepción que encuentra apoyo en dicho pacto.

¹⁴ Jose Gregorio Hernández Galindo, publicación del 23 de agosto de 2020, *La Voz del Derecho*.

¹⁵ Sentencia del 5 de marzo de 2015, radicación 11001-03-15-000-2015-00031-00(AC).

Tanto al momento de proferirse sentencia de primera instancia (26 de marzo de 2010) como en aquél en que fue conocido el proceso por el Tribunal Administrativo del Valle del Cauca para resolver la apelación contra dicha sentencia, la postura de esta Corporación sobre el particular se mantuvo pacífica.

(...) Sin embargo, en ese mismo año se profiere el auto de unificación de la Sección Tercera Consejo de Estado en el que se sustentó la declaratoria de nulidad del proceso de controversias contractuales promovido por la ahora tutelante. Evidentemente la tesis fue modificada en el sentido de exigirse a las partes manifestar de forma 'expresa y solemne' su voluntad de dejar sin efectos la cláusula compromisoria, con lo que se habilitaría a la jurisdicción de lo contencioso administrativo para resolver las diferencias suscitadas en el contrato estatal.

(...) Para la Sala, las consideraciones que la Sección Tercera plasmó en el citado proveído, más allá de variar una tesis, en realidad modificaron una regla, que aun cuando fuese de índole jurisprudencial, tenía una fuerza vinculante tal que había creado no solamente en los operadores jurídicos sino en los destinatarios de la ley, la convicción de que al pacto compromisorio se renunciaba tácitamente por la actitud pasiva de la parte demandada respecto de la proposición de la excepción respectiva, situación que determinaba en esta jurisdicción la competencia para resolver el asunto.

(...) La variación de dicha regla afectó no solo la comprensión que la comunidad tenía respecto de la renuncia tácita al pacto arbitral sino consecuentemente, a los procesos en curso, en los que se declaró, como en el sub examine, nulidad por falta de jurisdicción. Claramente se modificó la situación jurídica que la propia jurisdicción contenciosa venía aplicando a casos análogos y quebrantó la confianza y seguridad jurídica que se tenía sobre el particular.

La garantía que el principio perpetuatio jurisdictionis protege en el sub judice recae en el respeto de la certeza que se tenía sobre la jurisdicción a la que correspondía resolver el conflicto derivado del contrato estatal, ante una determinada eventualidad concretada en la renuncia tácita a la cláusula compromisoria, pues ésta se sustentaba en un precedente jurisprudencial imperante al momento de presentación de la demanda.

Sin (sic) bien es cierto la nueva tesis de la Sección Tercera plantea también una subregla jurídica en materia de jurisdicción, también lo es que ésta no tiene la entidad suficiente para modificar, como lo haría el contenido de una ley, el alcance de lo que constituye 'jurisdicción' (sic), luego no puede afectar aquello que el referido principio pretende proteger.

Significa lo anterior, que el abrupto cambio jurisprudencial, no debió afectar a aquellas demandas que se interpusieron en ejercicio de la acción de controversias contractuales antes del auto de unificación y en las que no se propuso como excepción la de 'cláusula compromisoria', puesto que estas se incoaron en el momento en que la jurisprudencia aceptaba la referida renuncia tácita.

La declaratoria de nulidad por falta de jurisdicción constituye una carga que no deben soportar quienes presentaron la demanda con la certeza de que era la contenciosa administrativa la que decidiría su controversia y menos aún, si se tiene en cuenta que, como en el caso de autos, han pasado cerca de diez años entre la presentación de la demanda y la decisión que se enjuicia vía tutela.

A esta altura de la providencia, conviene resaltar que la Sección Tercera del Consejo de Estado, en otras oportunidades, a pesar de haber dado un giro contundente en su jurisprudencia que impedía que un determinado asunto se siguiera conociendo bajo su competencia, permitió que las demandas que se incoaron antes de dicho cambio, se resolvieran de fondo, so pena de lesionar el principio de confianza legítima.

Tal es el caso del reclamo indemnizatorio que se hacía mediante el ejercicio de la acción de reparación directa por el pago extemporáneo de cesantías, el que siguió conociéndose por esa vía procesal en relación con las demandas en curso, a pesar de la nueva postura jurisprudencial que estimaba una indebida escogencia de la acción.

Y en esa misma dirección, la Subsección A, manifestó en reciente providencia, que “[c]on fundamento en tales decisiones adoptadas por las diferentes Secciones del Consejo de Estado, en punto a la regla jurisprudencial contenida en el auto de unificación del 18 de abril de 2013, esta Subsección, a través de sentencia proferida el 29 de octubre de 2018¹⁶, precisó el alcance de la aplicación de la posición jurisprudencial que se había mantenido frente a este tema y consideró que, con el fin de garantizar el acceso a la administración de justicia y el principio de confianza legítima de las partes en el caso concreto, resultaba necesario aceptar la renuncia tácita de la cláusula compromisoria, dado que era la tesis jurisprudencial imperante para el momento de radicación de la demanda en ese caso (2005), amén de que la parte demandada al momento de contestar la demanda no formuló las excepciones de falta de jurisdicción, falta de competencia o cláusula compromisoria”.

Es claro entonces, que, sin desconocer la importancia de los avances jurisprudenciales y las nuevas interpretaciones que surgen con los cambios que se suscitan en el devenir de las labores de unificación a cargo de la Corporación, se han privilegiado derechos constitucionales que pueden resultar afectados en virtud de su aplicación en los procesos iniciados con antelación.

*Las anteriores consideraciones, resultan plenamente aplicables en el sub-lite, porque también **se encuentra en juego el derecho de acceso a la administración de justicia y el principio de la confianza legítima, por cuenta de un cambio jurisprudencial producido con posterioridad a la presentación de la demanda que le dio origen al presente proceso. (...)**¹⁷” (Negrilla fuera de texto)*

¹⁶ [17] “Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección A, sentencia del 29 de octubre de 2018, exp. 38.098”.

¹⁷ CONSEJO DE ESTADO, SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, SECCIÓN TERCERA, SUBSECCIÓN A, Consejera ponente: MARÍA ADRIANA MARÍN, providencia del 25 de julio de 2019, Radicación número: 50001-23-00-000-2004-20516-01 (41023).

En ese sentido, reitera el Juzgado que tanto la jurisdicción como la competencia se determinan de conformidad con la situación de hecho y las normas aplicables al tiempo de la demanda, de forma tal que su alteración resulta improcedente incluso por cambio de postura jurisprudencial posterior, **en la medida que si un proceso se ha venido conociendo por determinada jurisdicción en razón a postura pacífica del órgano de cierre respectivo, una tesis modificatoria posterior que se pretenda aplicar a dicho proceso ya en curso, atenta contra la seguridad jurídica por cuanto la anterior decisión tenía una fuerza vinculante tal, que había creado, no solamente en los operadores jurídicos, sino también en los destinatarios de la misma, la convicción de que la regla allí contenida lo amparaba para acceder a la administración de justicia y tramitar sus pretensiones bajo las reglas de determinada institución procesal, y culminar así el proceso bajo dicha confianza legítima**¹⁸.

Observase que, en esta jurisdicción y de acuerdo con el medio de control que según la nueva regla jurisprudencial procedería (nulidad y restablecimiento del derecho) se exigen formalidades concretas (término de caducidad, requisitos de procedibilidad, individualización de los actos acusados, cargos de nulidad y concepto de violación, carga probatoria, entre otros), los cuales claramente no cumpliría la presente demanda, pues para el momento en que fue presentada se exigían aquellos propios de otra jurisdicción y que distan completamente de los ya referidos, **los cuales, en todo caso, no podría obviar o suplir el Juez administrativo, so pena de incurrir en falta disciplinaria e incluso en un posible prevaricato, pues las normas que las contienen son de orden público y obligatorio cumplimiento, y porque además, atentaría contra el derecho al debido proceso y a la defensa de la parte demandada.**

Téngase en cuenta que, en el presente caso lo alegado por el juez laboral es una presunta falta de jurisdicción, por lo que, si bien de acuerdo con lo dispuesto en los artículos 16 y 138 del CGP¹⁹, la misma es improrrogable, si este Juzgado aceptara su tesis, pese a que dicha jurisdicción (Juzgado 36 Laboral del Circuito de Bogotá) había admitido y tramitado el proceso por más de 3 años, porque así lo establecía el precedente vinculante y la sentencia de unificación que también debe ser acatada, ello implicaría retrotraer el proceso, lo cual, **lesionaría de manera grave no solamente la**

¹⁸ La vigencia en el tiempo de las sentencias de unificación, es un tema que ha sido tratado por el Consejo de Estado en diferentes oportunidades, por ejemplo, en la sentencia 7600012331000200002513/2007 se estudió la acción procedente en el caso del reclamo de los intereses moratorios por el pago tardío de las cesantías, pues existían posturas encontradas y se tramitaban estas demandas por la acción de reparación directa y por la de nulidad y restablecimiento del derecho, en esta sentencia el Consejo de Estado define que es la última la acción a seguir en estos casos, esto es, la de nulidad y restablecimiento del derecho, sin embargo, señaló que **los procesos que ya se hubiesen iniciado bajo la cuerda procesal de reparación directa deberían continuar su trámite y decidirse de fondo, en aplicación a los principios de seguridad jurídica y acceso a la administración de justicia.**

¹⁹ **"ARTÍCULO 16. PRORROGABILIDAD E IMPRORROGABILIDAD DE LA JURISDICCIÓN Y LA COMPETENCIA.** La jurisdicción y la competencia por los factores subjetivo y funcional son improrrogables. Cuando se declare, de oficio o a petición de parte, la falta de jurisdicción o la falta de competencia por los factores subjetivo o funcional, lo actuado conservará validez, salvo la sentencia que se hubiere proferido que será nula, y el proceso se enviará de inmediato al juez competente. Lo actuado con posterioridad a la declaratoria de falta de jurisdicción o de competencia será nulo. La falta de competencia por factores distintos del subjetivo o funcional es prorrogable cuando no se reclame en tiempo, y el juez seguirá conociendo del proceso. Cuando se alegue oportunamente lo actuado conservará validez y el proceso se remitirá al juez competente." (Se subraya)

confianza legítima de las partes, como se expuso anteriormente, sino además, el acceso a la administración de justicia²⁰.

Es decir, si bien por acepción jurisprudencial en relación con dichas normas procesales, se ha dicho que la falta de jurisdicción, y de competencia por factor subjetivo o funcional no puede ser prorrogada o saneada, lo que en principio constituiría una excepción al principio de "*perpetuatio jurisdictionis*", y por ello, implicaría que lo actuado por el Juez incompetente o sin jurisdicción conservaría su validez frente a la eficacia del derecho de acceso a la justicia²¹, no puede olvidarse, que la garantía de juez natural no puede desligarse del derecho a que se cumplan las formas propias de cada juicio, es decir, los términos, trámites, requisitos, etapas o formalidades establecidas por el legislador, en la medida en que este, no sólo está sometido en su función, a la competencia, sino en el procedimiento y normas sustanciales de cada juicio; de manera que en lo que respecta a las particularidades del asunto aquí analizado, es claro que los fines que estaría pretendiendo garantizar la norma procesal, no lo serían así, sino por el contrario al tener estas normas instrumentales incidencia directa en los derechos sustanciales en juego, concretamente en lo que tendría el juez administrativo que decidir de fondo, es relevante que se respete la eficiencia y eficacia de la administración de justicia, junto con la seguridad jurídica, sin disminuir las garantías procesales propias del juicio.

Lo anterior, dado que, al margen de los efectos de la declaratoria de la falta de jurisdicción que se alega, la demanda no fue planteada en términos de nulidad y restablecimiento del derecho y no existe pretensión alguna en tal sentido, esta necesariamente tendría que inadmitirse para que se adecuara a los requisitos de esta jurisdicción para la procedibilidad del medio de control como ya se señaló, y de así hacerlo, la parte actora no podría subsanar la demanda en cumplimiento de estos requerimientos, pues desde el principio, y amparada en el precedente reinante en el momento, no pretendía la nulidad de un acto administrativo y por lo tanto, no podría acreditar el requisito de conciliación previa concretamente frente a los efectos económicos de los mismos; tampoco, en algunos casos, el agotamiento de los recursos en sede administrativa (objeciones a glosas) porque no fueron presentados, y en otros, en el entendido que la reclamación administrativa contemplada en el artículo 6 del CPT que puede presentar la demandante dista de la figura requerida en esta jurisdicción; así como tampoco el término de acudir a la jurisdicción administrativa para evitar la configuración de la caducidad, esto es, de 4 meses luego de la comunicación, notificación, ejecución o publicación, según el caso, del acto administrativo que resuelve las objeciones; y consecuentemente no podría individualizar los actos acusados, ni exponer

²⁰ "El derecho a la administración de justicia ha sido definido por la jurisprudencia constitucional como la posibilidad reconocida a todas las personas residentes en Colombia de poder acudir en condiciones de igualdad ante los jueces y tribunales de justicia, para propugnar por la integridad del orden jurídico y por la debida protección o el restablecimiento de sus derechos e intereses legítimos, **con estricta sujeción a los procedimientos previamente establecidos y con plena observancia de las garantías sustanciales y procedimentales previstas en las leyes.** Aquella prerrogativa de la que gozan las personas, naturales o jurídicas, de exigir justicia, impone a las autoridades públicas, como titulares del poder coercitivo del Estado y garantes de todos los derechos ciudadanos, distintas obligaciones para que dicho servicio público y derecho sea real y efectivo." Negrilla fuera de texto. C. Const. Sent. T-283. May. 16/2013. M.P. José Ignacio Pretelt Chaljub.

²¹ Sentencia C-537-2016

los cargos de nulidad, por lo cual, **el resultado sería el rechazo de la demanda después de 3 años de presentada.**

Pero, además, si bajo una interpretación distinta, y que no comparte este Juzgado, no se exigiera el cumplimiento de caducidad o de agotamiento de conciliación como requisito de procedibilidad; de cualquier manera el proceso tendría que adecuarse, pues el juez administrativo bajo la nueva tesis de asignación de competencia, de acuerdo a las características del medio del control precedente, debe regirse bajo el principio de congruencia, es decir, decidir solo sobre lo pretendido, lo probado y lo excepcionado dentro del mismo, sin que sea dable dictar sentencias por fuera (extra) o por más (ultra) de lo pedido (petita), por tanto, en cualquier caso, si este Juzgado debiera continuar conociendo el presente proceso, la demanda necesariamente tendría que ser inadmitida para que sus pretensiones se adecúen a lo que expresamente esta jurisdicción, y en especial este juez podría determinar en la sentencia, es decir, decidir sobre la nulidad o no de determinados actos administrativos que deben estar claramente individualizados, pues de no ser así, este operador dentro del marco de sus concretas asignaciones jurisdiccionales y competenciales, carecería de objeto sobre el cual efectuar pronunciamiento, en el marco del medio de control que según la nueva regla jurisprudencial es el precedente para acudir ante la administración de justicia. Situación que, se insiste, irremediablemente retrotraería el procedimiento adelantado hasta el momento.

En ese sentido, el cambio jurisprudencial, no debe afectar a aquellas demandas que, conocidas y adecuadas a la jurisdicción ordinaria laboral ya vienen siendo tramitadas por esta, puesto que las mismas se incoaron en el momento en que la jurisprudencia pacífica e incluso unificada del órgano de cierre competente para el efecto, era aquella que asignaba el conocimiento de esta clase de asuntos a la jurisdicción ordinaria laboral, y por tanto, **un eventual cambio de jurisdicción, nuevamente, constituiría una carga que no deben soportar quienes presentaron la demanda con la certeza de que era la ordinaria laboral la que decidiría su controversia, y menos aún, si se tiene en cuenta que, en este caso, han pasado más de 3 años entre la presentación de la demanda y la decisión que ahora emite el mismo Juez que ha tramitado el proceso y asumió su conocimiento desde ese entonces.**

Por lo tanto, este Juzgado estima necesario que, **bajo la garantía de derechos procesales y sustanciales de las partes en litigio, lo procedente es permitir que las demandas que se incoaron antes del cambio jurisprudencial sentado por la H. Corte Constitucional a partir del año 2021, cuando empezó a ejercer su función de dirimir los conflictos de competencia que ocurran entre las distintas jurisdicciones; estas (demandas) se resuelvan de fondo por la jurisdicción ordinaria laboral,** así como por los Despachos que ya habían asumido conocimiento de las mismas, so pena de lesionar el principio de confianza legítima y demás derechos de rango constitucional ya mencionados.

Bajo los argumentos expuestos y por las razones esgrimidas, este Juzgado, en el presente caso, estima que carece de competencia jurisdiccional para conocer del presente asunto, razón por la cual, se declarará la falta

Expediente: 11001-33-34-003-2022-00080 00
Demandante: Sanitas SA EPS
Demandado: ADRES
Medio de Control: Ordinario Laboral
Asunto: Propone conflicto negativo de jurisdicción

de competencia y se propondrá el conflicto negativo de jurisdicción ante la Honorable Corte Constitucional, Sala Plena, conforme a las atribuciones dadas en el numeral 11 del artículo 241 de la Constitución Política, adicionado por el artículo 14 del Acto Legislativo 02 de 2015 "*Dirimir los conflictos de competencia que ocurran entre las distintas jurisdicciones*".

En mérito de lo expuesto, el Juzgado Tercero Administrativo del Circuito de Bogotá,

RESUELVE:

PRIMERO. No asumir el conocimiento del presente asunto.

SEGUNDO. Declarar la falta de Competencia de este Juzgado para conocer el proceso de la referencia, por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

TERCERO. Promover conflicto negativo de competencia jurisdiccional, de conformidad con lo expuesto en la parte motiva de este auto.

CUARTO. Remitir este expediente a la Sala Plena de la Corte Constitucional, para que se resuelva el conflicto de competencia de conformidad con lo señalado en el artículo 241 de la Constitución Política.

QUINTO. Por Secretaría dejar las constancias respectivas.

NOTIFÍQUESE y CÚMPLASE


EDNA PAOLA RODRÍGUEZ RIBERO
Jueza

D.C.R.P.

REPÚBLICA DE COLOMBIA
RAMA JUDICIAL



JUZGADO TERCERO ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO DE BOGOTÁ
SECCIÓN PRIMERA

Dirección única para correspondencia¹
correscanbta@cendoj.ramajudicial.gov.co

Bogotá D.C., seis (6) de diciembre dos mil veintidós (2022)

EXPEDIENTE: 11001-3334-003-2022-00081-00
DEMANDANTE: SANITAS S.A. E.P.S.
DEMANDADO: MINISTERIO DE SALUD Y PROTECCION SOCIAL –
CONSORCIO FIDUFOSYGA 2005 E INTEGRANTES
MEDIO DE CONTROL: DEMANDA ORDINARIA LABORAL

Asunto: *Propone conflicto negativo de jurisdicción en atención a existencia de precedente para el momento en fue presentada la demanda.*

Visto el informe secretarial que antecede², procede el Juzgado a tomar la decisión que en derecho corresponda, previo los siguientes

ANTECEDENTES

El **13 de diciembre de 2012**, Sanitas S.A. E.P.S., a través de apoderado, presentó demanda ordinaria laboral con el fin de declarar la existencia de una obligación por pagar en cabeza de las demandadas, por el suministro de actividades e intervenciones de octubre de 2005 a febrero de 2010, no incluidos en el Plan Obligatorio de Salud y no costeados por las Unidades de Pago por Capitación - UPC, cuya suma asciende a \$23.925.880 más 10% de gastos de administración, intereses moratorios a la máxima tasa establecida, actualización conforme a la variación del IPC, y costas y agencias en derecho³.

La demanda correspondió por reparto al Juzgado 36 Laboral del Circuito de Bogotá, quien, por auto del **08 de febrero de 2013**, la admitió y dispuso lo pertinente para su trámite.

Adelantado el trámite respectivo, en auto de **20 de febrero de 2014** se reconoció personería, se tuvo por contestada la demanda por las Fiduciarias, y se inadmitió la contestación del Ministerio de Salud y Protección Social para subsanar los requisitos so pena de rechazo, entre otras disposiciones en el curso del proceso.

A través de auto de **12 de mayo de 2014**, el Juzgado declaró la nulidad de todo lo actuado desde el auto admisorio y rechazó la demanda por falta de

¹ Para evitar posibles retrocesos o demoras, solo radique en la citada dirección electrónica para memoriales dirigidos a este Despacho.

² Expediente electrónico, archivo 04InformeSecretarial.pdf

³ Expediente electrónico, Carpeta 01ExpedienteRemitidoPorCompetencia, Subcarpeta 01. Expediente digitalizado 2012-00677, archivo 01. Cuaderno 1.pdf, páginas 4 a 25.

Expediente: 11001-3334-003-2022-00081-00

Demandante: Aliansalud SA EPS

Demandado: MINISTERIO DE SALUD Y PROTECCION SOCIAL – CONSORCIO FIDUFOSYGA 2005 E INTEGRANTES

Medio de Control: Ordinario Laboral

Asunto: Propone conflicto negativo de jurisdicción

competencia, indicando que correspondía conocer a la jurisdicción civil⁴. Contra esta decisión se interpuso recurso de reposición en subsidio de apelación, el cual fue resuelto en auto de **17 de julio de 2014** que repuso la anterior decisión y continuó con el conocimiento del proceso; en consecuencia, tiene por contestada la demanda por el Ministerio de Salud y Protección Social⁵.

En audiencia llevada a cabo el **01 de septiembre de 2014**, el Juzgado declaró fracasada la conciliación, se declaró no probada la excepción de falta de jurisdicción y competencia, decisión que fue objeto de recurso de reposición y apelación. El Juzgado no repuso y concedió la apelación en el efecto devolutivo, fijó el litigio y decretó pruebas⁶.

El trámite del recurso de apelación correspondió a la Sala Laboral del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Bogotá quien, en auto de **18 de febrero de 2015**, confirmó la decisión⁷. En auto de **16 de junio de 2015**, el Juzgado obedece y cumple lo resuelto por el superior.

A través de auto de **18 de septiembre de 2017**, se fija fecha para audiencia, la cual es aplazada por auto de **23 de noviembre de 2017**, por solicitud de las demandadas.

Sorpresivamente, mediante auto del **13 de diciembre de 2021**, el mencionado Juzgado resuelve declarar la falta de jurisdicción y competencia para definir el asunto y remite el expediente a los Juzgados Administrativos del Circuito de Bogotá⁸.

Finalmente, el asunto fue asignado a este Juzgado mediante acta individual de reparto del 21 de febrero de 2022⁹.

CONSIDERACIONES

El Juzgado debe analizar si en el presente caso, el conocimiento de este proceso corresponde a la jurisdicción de lo contencioso administrativo o si por el contrario, dado la existencia de precedente judicial vinculante al momento en que fue radicada, admitida y tramitada la demanda por parte del Juzgado 36 Laboral de Circuito Judicial de Bogotá, se trata de un asunto atribuido a la jurisdicción ordinaria, en su especialidad laboral, y por tanto, debe continuar y culminar su conocimiento en dicha jurisdicción.

Para el efecto, más allá de la discusión sentada entre la competencia general definida en el artículo 2 del Código Procesal del Trabajo y de la Seguridad Social y el artículo 104 del CPACA, en el caso específico que aquí nos ocupa, resulta relevante destacar que no se trata de un proceso nuevo

⁴ Expediente electrónico, Carpeta 01ExpedienteRemitidoPorCompetencia, Subcarpeta 01. Expediente digitalizado 2012-00677, archivo 04. Cuaderno 4.pdf, páginas 18 a 20.

⁵ Expediente electrónico, Carpeta 01ExpedienteRemitidoPorCompetencia, Subcarpeta 01. Expediente digitalizado 2012-00677, archivo 04. Cuaderno 4.pdf, páginas 43 y 44.

⁶ Expediente electrónico, Carpeta 01ExpedienteRemitidoPorCompetencia, Subcarpeta 01. Expediente digitalizado 2012-00677, archivo 05. Cuaderno 5.pdf, páginas 1 y 2.

⁷ Expediente electrónico, Carpeta 01ExpedienteRemitidoPorCompetencia, Subcarpeta 01. Expediente digitalizado 2012-00677, archivo 05. Cuaderno 5.pdf, página 39.

⁸ Expediente electrónico, Carpeta 01ExpedienteRemitidoPorCompetencia, Subcarpeta 04. Auto declara la Falta de jurisdicción y competencia, archivo 2012-00677 Auto declara la Falta de jurisdicción y competencia.pdf.

⁹ Expediente electrónico, archivo 03ActaIndividualDeReparto.pdf.

Expediente: 11001-3334-003-2022-00081-00

Demandante: Aliansalud SA EPS

Demandado: MINISTERIO DE SALUD Y PROTECCION SOCIAL – CONSORCIO FIDUFOSYGA 2005 E INTEGRANTES

Medio de Control: Ordinario Laboral

Asunto: Propone conflicto negativo de jurisdicción

respecto del cual ninguna autoridad judicial hubiese adelantado trámite procesal y asumido conocimiento del asunto, por lo tanto, es importante mencionar cual era el precedente judicial vertical vinculante que regía en su momento.

Así, la Sala Jurisdiccional Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura, órgano que en su momento tenía asignada la facultad para determinar la competencia en razón a los conflictos suscitados entre distintas jurisdicciones¹⁰, **desde el año 2014** venía señalando que los asuntos como el que aquí se debate, son de competencia de la jurisdicción ordinaria laboral, por cuanto la atribución de la solución de las controversias suscitadas entre las entidades públicas y privadas de la seguridad social integral, dada en el artículo 2 del Código Procesal del Trabajo y de la Seguridad Social, responde a la necesidad de especializar una jurisdicción estatal con la asignación de dicha competencia, con el fin de hacer efectiva la aplicación del régimen jurídico sobre el cual esta se edificó¹¹. Además, en providencias posteriores, reiteró que la especialización que se hace de la justicia ordinaria laboral corresponde al sentido unificado del sistema de seguridad social integral querido por el constituyente; unidad del sistema que se proyecta en la unidad de la jurisdicción¹².

Bajo esa misma tesis, dicha corporación en providencias del 2 de febrero de 2017 y 6 de febrero de 2019, insistió en que es la Jurisdicción Ordinaria a quien le corresponde dirimir asuntos relacionados con glosas o controversias suscitadas entre el organismo de administración y financiación del Sistema de Seguridad Social en Salud y las Entidades Prestadoras de Servicios, ello, por cuanto se trata de temas sujetos a normas de la seguridad social, y de ahí, su efecto unificador para la competencia de los conflictos del Sistema Integral de Seguridad Social establecido en la Ley 100 de 1993 en esa jurisdicción¹³.

En ese sentido, controversias como la que ahora llega a este Juzgado han venido siendo conocidas y tramitadas por la jurisdicción ordinaria en su especialidad laboral, pues así lo había definido claramente la Sala Disciplinaria el Consejo Superior de la Judicatura.

Nótese que, por ello, en el presente caso, la demanda fue presentada como acción ordinaria laboral, y el Juzgado 36 Laboral del Circuito de Bogotá, en auto del 08 de febrero de 2013 asumió su conocimiento, tramitando el proceso bajo los requisitos y formalidades propias de dicha jurisdicción hasta el 13 de diciembre de 2021, cuando sin sustento normativo procedimental alguno decide rechazar la demanda que había asumido hacía más de dos años.

¹⁰ Numeral 6, artículo 256 de la Constitución Política, en concordancia con el numeral 2 del artículo 112 de la Ley Estatutaria de Administración de Justicia; así como lo dispuesto en Auto 278 del 9 de Julio de 2015, proferido por la Corte Constitucional, en virtud de los artículos 14 y 19 del Acto Legislativo 02 de 2015.

¹¹ Providencia del 11 de agosto de 2014, Radicación 110010102000201401722 00, Magistrado Ponente: Néstor Javier Iván Osuna Patino.

¹² Providencia del 22 de junio de 2016, Radicación 11001 01 02 000 2015 04003 00, Magistrada Ponente: María Lourdes Hernández Mindiola, auto del 2 de febrero de 2017 Radicado 11001 01 02 000 2016 02761 00 (12635-30), Magistrada Ponente Julia Emma Garzón de Gómez y Providencia del 06 de febrero de 2019, Radicado 11001010200020190012600, Magistrado Ponente Pedro Alonso Sanabria Buitrago.

¹³ Radicado 11001 01 02 000 2016 02761 00 (12635-30), Magistrada Ponente Julia Emma Garzón de Gómez y Radicado 11001010200020190012600, Magistrado Ponente Pedro Alonso Sanabria Buitrago.

Así mismo, es importante precisar que la Sala Jurisdiccional Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura, en sentencia de unificación del 4 de septiembre de 2019, en uso de sus facultades, aún vigentes, como órgano asignado para dirimir los conflictos entre jurisdicciones, en virtud del auto 278 del 9 de julio de 2015, emitido por la Sala Plena de la Corte Constitucional¹⁴, y dado que pese a su pacífica posición frente al tema, algunos Despachos de la jurisdicción ordinaria laboral continuaban suscitando conflictos negativos de jurisdicción, decidió unificar su jurisprudencia sobre los conflictos entre dicha jurisdicción y la jurisdicción contencioso administrativa por las demandas relacionadas con los recobros o pago de facturas o cuentas de cobro entre entidades del sistema de salud previamente devueltos o glosados. Así, reiteró que corresponde a la jurisdicción ordinaria en su especialidad laboral, el conocimiento de las demandas Judiciales ocasionadas por el no pago en sede administrativa de recobros por servicios de salud, con excepción de los siguientes asuntos: i) la responsabilidad médica; ii) los relacionados con contratos; iii) los asuntos que no hayan sido asignados por el legislador a una de las jurisdicciones especiales; y iv) los procesos judiciales referidos a la seguridad social de los servidores públicos cuando su régimen sea administrado por una persona de derecho público. Advirtió que se trata de 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, que no puede confundirse con casos de responsabilidad médica, ni con litigios basados en contratos, ni con el medio de control de reparación directa por hechos, omisiones u operaciones del Estado¹⁵.

Así las cosas, teniendo en cuenta que en el sub examine la demanda pretende el pago de facturas o cuentas de cobro entre un ente prestador de servicios de salud (Sanitas SA EPS) y la entidad administradora de los recursos del SGSSS por servicios prestados servicios, insumos, medicamentos y/o procedimientos no incluidos en el Plan Obligatorio de Salud POS (hoy Plan de Beneficios) y no financiadas con unidades de pago por capitación, asumidas en cumplimiento a fallos de tutela y/o atención a las autorizaciones emitidas el entonces Comité Técnico Científico, y esta fue asumida por la Jurisdicción ordinaria laboral para su conocimiento, pues así lo exigía el precedente vinculante de la Sala Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura, considera este Juzgado que quien debe continuar conociendo y culminar el proceso en dicha jurisdicción ordinaria, a través del Juzgado 36 Laboral del Circuito de Bogotá.

Así las cosas, **este Juzgado no desconoce que la Sala Plena de la Corte Constitucional**, ahora órgano autorizado para dirimir los conflictos de competencia que ocurran entre las distintas jurisdicciones en cumplimiento de las funciones establecidas en el numeral 11 del artículo 241 de la

¹⁴ "Primero.- De conformidad con lo dispuesto en el artículo 19 del Acto Legislativo 02 de 2015, **la Sala Jurisdiccional Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura continuará ejerciendo sus funciones en relación con los conflictos de competencia que ocurran entre las distintas jurisdicciones**, hasta el día en que cese definitivamente en el cumplimiento de las mismas, momento en el cual, aquellos deberán ser remitidos a la Corte Constitucional en el estado en que se encuentren..."

¹⁵ Providencia del 11 de agosto de 2014, Magistrado Ponente Néstor Javier Iván Osuna, radicación 11001010200020140172200.

Constitución Política, adicionado por el artículo 14 del Acto Legislativo 02 de 2015, **ha señalado en algunos pronunciamientos, como es el caso del Auto 389 de 2021**, que en atención al procedimiento reglado que comporta el procedimiento de recobro, este constituye un verdadero trámite administrativo en el cual se profieren actos administrativos que consolidan o niegan la existencia de la obligación, razón por la cual, da prelación a la regla de competencia contenida en el artículo 104 de la Ley 1437 de 2011, estableciendo **el conocimiento de estos asuntos en la jurisdicción contenciosa administrativa**.

Sin embargo, en el caso bajo análisis se trata de una demanda que lleva siendo tramitada desde hace más de 8 años por la jurisdicción ordinaria laboral, por lo que este Despacho considera necesario advertir que, bajo el principio de "*perpetuatio jurisdictionis*", esto es la inmodificabilidad de la competencia judicial, en virtud del principio del debido proceso establecido en el artículo 29 de la Constitución Política, el Juzgado 36 Laboral del Circuito de Bogotá, estaría obligado a continuar con el trámite del proceso pues la demanda fue asumida por este desde el 08 de febrero de 2013, cuando la recibió por reparto y conoció de la misma emitiendo diversas providencias, para luego, después de varios años, declarar una falta de competencia jurisdiccional; situación que atentaría contra derechos constitucionales de las partes como el debido proceso, economía procesal y seguridad jurídica, lo anterior en la medida que "*Los términos del debate deben quedar fijados lo antes posible en el tiempo y también los presupuestos relativos al órgano jurisdiccional, y así se evitan alteraciones sobrevenidas de la competencia o del procedimiento a seguir, en una institución tan necesitada de estabilidad y equilibrio como es el proceso*"¹⁶.

Adicionalmente, reitera el Juzgado que para el momento en que se presentó la demanda y fue asumida por el Juzgado 36 Laboral del Circuito de Bogotá, **existía precedente vinculante que establecía o asignaba el conocimiento de este tipo de controversias a dicha jurisdicción**, por lo que, en atención a las reglas de aplicación del mismo, dada la posición asumida ahora por la Corte Constitucional, este Juzgado estima conveniente y jurídicamente adecuado establecer la relevancia que tiene para el derecho al debido proceso y acceso a la administración de justicia, así como la seguridad jurídica, que **las reglas creadas mediante precedentes judiciales verticales que se encontraban vigentes se respeten por parte de sus destinatarios, como en este caso debió hacerlo el referido Juzgado Laboral del Circuito de Bogotá, y por otro, que ante la variación del mismo, este se aplique a futuro, y en esa medida se respete la confianza legítima de quien acudió bajo el cumplimiento de requisitos específicos de cierta jurisdicción y encaminó su demanda, pretensiones y pruebas hacía ese propósito, bajo el amparo de decisiones uniformes, y de una sentencia de unificación de la Sala Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura**.

Este Despacho considera necesario traer a colación jurisprudencia del Consejo de Estado, en la cual ha precisado cual es el alcance del precedente frente al cambio jurisprudencial, y la importancia del principio de *perpetuatio jurisdictionis*:

¹⁶ Jose Gregorio Hernández Galindo, publicación del 23 de agosto de 2020, *La Voz del Derecho*.

“Por su parte, la Sección Quinta del Consejo de Estado, al analizar, en sede de tutela¹⁷, la aplicación del cambio jurisprudencial referido, dejó sin efectos una sentencia de la Sección Tercera, con fundamento en las siguientes consideraciones:

(...) al margen de lo expuesto, las particularidades propias del caso que hoy se somete a consideración del juez de amparo, evidencian que la declaratoria de nulidad del proceso de controversias contractuales, sí desconoce el principio de perpetuatio jurisdictionis, conforme al cual, ‘tanto la jurisdicción como la competencia se determinan de conformidad con la situación de hecho y las normas aplicables al tiempo de la demanda, de forma tal que su alteración resulta improcedente, salvo disposición legal que de manera expresa diga lo contrario’.

Como se señaló previamente, la demanda de controversias contractuales fue presentada el 16 de septiembre de 2004. Para dicho momento la jurisprudencia contenciosa en relación con la renuncia al pacto arbitral sostenía la tesis según la cual ésta se entendía tácita, cuando a pesar de haber acordado someter sus diferencias al conocimiento de la justicia arbitral, una de las partes decide instaurar la demanda de controversias contractuales, y la otra no propone la excepción que encuentra apoyo en dicho pacto.

Tanto al momento de proferirse sentencia de primera instancia (26 de marzo de 2010) como en aquél en que fue conocido el proceso por el Tribunal Administrativo del Valle del Cauca para resolver la apelación contra dicha sentencia, la postura de esta Corporación sobre el particular se mantuvo pacífica.

(...) Sin embargo, en ese mismo año se profiere el auto de unificación de la Sección Tercera Consejo de Estado en el que se sustentó la declaratoria de nulidad del proceso de controversias contractuales promovido por la ahora tutelante. Evidentemente la tesis fue modificada en el sentido de exigirse a las partes manifestar de forma ‘expresa y solemne’ su voluntad de dejar sin efectos la cláusula compromisoria, con lo que se habilitaría a la jurisdicción de lo contencioso administrativo para resolver las diferencias suscitadas en el contrato estatal.

(...) Para la Sala, las consideraciones que la Sección Tercera plasmó en el citado proveído, más allá de variar una tesis, en realidad modificaron una regla, que aun cuando fuese de índole jurisprudencial, tenía una fuerza vinculante tal que había creado no solamente en los operadores jurídicos sino en los destinatarios de la ley, la convicción de que al pacto compromisorio se renunciaba tácitamente por la actitud pasiva de la parte demandada respecto de la proposición de la excepción respectiva, situación que determinaba en esta jurisdicción la competencia para resolver el asunto.

(...) La variación de dicha regla afectó no solo la comprensión que la comunidad tenía respecto de la renuncia tácita al pacto arbitral sino consecuentemente, a los procesos en curso, en los que se declaró, como en el sub examine, nulidad por falta de jurisdicción.

¹⁷ Sentencia del 5 de marzo de 2015, radicación 11001-03-15-000-2015-00031-00(AC).

Claramente se modificó la situación jurídica que la propia jurisdicción contenciosa venía aplicando a casos análogos y quebrantó la confianza y seguridad jurídica que se tenía sobre el particular.

La garantía que el principio perpetuatio jurisdictionis protege en el sub judice recae en el respeto de la certeza que se tenía sobre la jurisdicción a la que correspondía resolver el conflicto derivado del contrato estatal, ante una determinada eventualidad concretada en la renuncia tácita a la cláusula compromisoria, pues ésta se sustentaba en un precedente jurisprudencial imperante al momento de presentación de la demanda.

Sin (sic) bien es cierto la nueva tesis de la Sección Tercera plantea también una subregla jurídica en materia de jurisdicción, también lo es que ésta no tiene la entidad suficiente para modificar, como lo haría el contenido de una ley, el alcance de lo que constituye 'jurisdicción' (sic), luego no puede afectar aquello que el referido principio pretende proteger.

Significa lo anterior, que el abrupto cambio jurisprudencial, no debió afectar a aquellas demandas que se interpusieron en ejercicio de la acción de controversias contractuales antes del auto de unificación y en las que no se propuso como excepción la de 'cláusula compromisoria', puesto que estas se incoaron en el momento en que la jurisprudencia aceptaba la referida renuncia tácita.

La declaratoria de nulidad por falta de jurisdicción constituye una carga que no deben soportar quienes presentaron la demanda con la certeza de que era la contenciosa administrativa la que decidiría su controversia y menos aun, si se tiene en cuenta que, como en el caso de autos, han pasado cerca de diez años entre la presentación de la demanda y la decisión que se enjuicia vía tutela.

A esta altura de la providencia, conviene resaltar que la Sección Tercera del Consejo de Estado, en otras oportunidades, a pesar de haber dado un giro contundente en su jurisprudencia que impedía que un determinado asunto se siguiera conociendo bajo su competencia, permitió que las demandas que se incoaron antes de dicho cambio, se resolvieran de fondo, so pena de lesionar el principio de confianza legítima.

Tal es el caso del reclamo indemnizatorio que se hacía mediante el ejercicio de la acción de reparación directa por el pago extemporáneo de cesantías, el que siguió conociéndose por esa vía procesal en relación con las demandas en curso, a pesar de la nueva postura jurisprudencial que estimaba una indebida escogencia de la acción.

Y en esa misma dirección, la Subsección A, manifestó en reciente providencia, que “[c]on fundamento en tales decisiones adoptadas por las diferentes Secciones del Consejo de Estado, en punto a la regla jurisprudencial contenida en el auto de unificación del 18 de abril de 2013, esta Subsección, a través de sentencia proferida el 29 de octubre de 2018¹⁸, precisó el alcance de la aplicación de la posición jurisprudencial que se había mantenido frente a este tema y

¹⁸ [17] “Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección A, sentencia del 29 de octubre de 2018, exp. 38.098”.

consideró que, con el fin de garantizar el acceso a la administración de justicia y el principio de confianza legítima de las partes en el caso concreto, resultaba necesario aceptar la renuncia tácita de la cláusula compromisoria, dado que era la tesis jurisprudencial imperante para el momento de radicación de la demanda en ese caso (2005), amén de que la parte demandada al momento de contestar la demanda no formuló las excepciones de falta de jurisdicción, falta de competencia o cláusula compromisoria".

Es claro entonces, que, sin desconocer la importancia de los avances jurisprudenciales y las nuevas interpretaciones que surgen con los cambios que se suscitan en el devenir de las labores de unificación a cargo de la Corporación, se han privilegiado derechos constitucionales que pueden resultar afectados en virtud de su aplicación en los procesos iniciados con antelación.

*Las anteriores consideraciones, resultan plenamente aplicables en el sub-lite, porque también **se encuentra en juego el derecho de acceso a la administración de justicia y el principio de la confianza legítima, por cuenta de un cambio jurisprudencial producido con posterioridad a la presentación de la demanda que le dio origen al presente proceso. (...)**¹⁹"*

En ese sentido, reitera el Juzgado que tanto la jurisdicción como la competencia se determinan de conformidad con la situación de hecho y las normas aplicables al tiempo de la demanda, de forma tal que su alteración resulta improcedente incluso por cambio de postura jurisprudencial posterior, **en la medida que si un proceso se ha venido conociendo por determinada jurisdicción en razón a postura pacífica del órgano de cierre respectivo, una tesis modificatoria posterior que se pretenda aplicar a dicho proceso ya en curso, atenta contra la seguridad jurídica por cuanto la anterior decisión tenía una fuerza vinculante tal, que había creado, no solamente en los operadores jurídicos, sino también en los destinatarios de la misma, la convicción de que la regla allí contenida lo amparaba para acceder a la administración de justicia y tramitar sus pretensiones bajo las reglas de determinada institución procesal, y culminar así el proceso bajo dicha confianza legítima²⁰.**

Observase que, en esta jurisdicción y de acuerdo con el medio de control que según la nueva regla jurisprudencial procedería (nulidad y restablecimiento del derecho) se exigen formalidades concretas (término de caducidad, requisitos de procedibilidad, individualización de los actos acusados, cargos de nulidad y concepto de violación, carga probatoria, entre otros), los cuales claramente no cumpliría la presente demanda, pues para el momento en que fue presentada se exigían aquellos propios de otra jurisdicción y que distan completamente de los ya referidos, **los cuales, en**

¹⁹ CONSEJO DE ESTADO, SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, SECCIÓN TERCERA, SUBSECCIÓN A, Consejera ponente: MARÍA ADRIANA MARÍN, providencia del 25 de julio de 2019, Radicación número: 50001-23-00-000-2004-20516-01(41023).

²⁰ La vigencia en el tiempo de las sentencias de unificación, es un tema que ha sido tratado por el Consejo de Estado en diferentes oportunidades, por ejemplo, en la sentencia 7600012331000200002513/2007 se estudió la acción procedente en el caso del reclamo de los intereses moratorios por el pago tardío de las cesantías, pues existían posturas encontradas y se tramitaban estas demandas por la acción de reparación directa y por la de nulidad y restablecimiento del derecho, en esta sentencia el Consejo de Estado define que es la última la acción a seguir en estos casos, esto es, la de nulidad y restablecimiento del derecho, sin embargo, señaló que **los procesos que ya se hubiesen iniciado bajo la cuerda procesal de reparación directa deberían continuar su trámite y decidirse de fondo, en aplicación a los principios de seguridad jurídica y acceso a la administración de justicia.**

Expediente: 11001-3334-003-2022-00081-00

Demandante: Aliansalud SA EPS

Demandado: MINISTERIO DE SALUD Y PROTECCION SOCIAL – CONSORCIO FIDUFOSYGA 2005 E INTEGRANTES

Medio de Control: Ordinario Laboral

Asunto: Propone conflicto negativo de jurisdicción

todo caso, no podría obviar o suplir el Juez administrativo, so pena de incurrir en falta disciplinaria e incluso en un posible prevaricato, pues las normas que las contienen son de orden público y obligatorio cumplimiento, y porque además, atentaría contra el derecho al debido proceso y a la defensa de la parte demandada.

Téngase en cuenta que, en el presente caso lo alegado por el juez laboral es una presunta falta de jurisdicción, por lo que, si bien de acuerdo con lo dispuesto en los artículos 16 y 138 del CGP²¹, la misma es improrrogable, sin embargo, si este Juzgado aceptara la tesis del Juzgado 36 Laboral del Circuito de Bogotá, por la cual declaró la falta de competencia jurisdiccional, pese a haber admitido y tramitado el proceso por más de 8 años, ello implicaría retrotraer el proceso, lo cual, **lesionaría de manera grave no solamente la confianza legítima de las partes, como se expuso anteriormente, sino además, el acceso a la administración de justicia**²².

Es decir, si bien por acepción jurisprudencial en relación con dichas normas procesales, se ha dicho que la falta de jurisdicción, y de competencia por factor subjetivo o funcional no puede ser prorrogada o saneada, lo que en principio constituiría una excepción al principio de “*perpetuatio jurisdictionis*”, y por ello, implicaría que lo actuado por el Juez incompetente o sin jurisdicción conservaría su validez frente a la eficacia del derecho de acceso a la justicia²³, no puede olvidarse, que la garantía de juez natural no puede desligarse del derecho a que se cumplan las formas propias de cada juicio, es decir, los términos, trámites, requisitos, etapas o formalidades establecidas por el legislador, en la medida en que este, no sólo está sometido en su función, a la competencia, sino en el procedimiento y normas sustanciales de cada juicio; de manera que en lo que respecta a las particularidades del asunto aquí analizado, es claro que los fines que estaría pretendiendo garantizar la norma procesal, no lo serían así, sino por el contrario al tener estas normas instrumentales incidencia directa en los derechos sustanciales en juego, concretamente en lo que tendría el juez administrativo que decidir de fondo, es relevante que se respete la eficiencia y eficacia de la administración de justicia, junto con la seguridad jurídica, sin disminuir las garantías procesales propias razonamiento del juicio.

Lo anterior, porque la demanda tendría que inadmitirse para que se adecuara a los requisitos de esta jurisdicción para la procedibilidad de la

²¹ **“ARTÍCULO 16. PRORROGABILIDAD E IMPRORROGABILIDAD DE LA JURISDICCIÓN Y LA COMPETENCIA.** La jurisdicción y la competencia por los factores subjetivo y funcional son improrrogables. Cuando se declare, de oficio o a petición de parte, la falta de jurisdicción o la falta de competencia por los factores subjetivo o funcional, lo actuado conservará validez, salvo la sentencia que se hubiere proferido que será nula, y el proceso se enviará de inmediato al juez competente. Lo actuado con posterioridad a la declaratoria de falta de jurisdicción o de competencia será nulo.

La falta de competencia por factores distintos del subjetivo o funcional es prorrogable cuando no se reclame en tiempo, y el juez seguirá conociendo del proceso. Cuando se alegue oportunamente lo actuado conservará validez y el proceso se remitirá al juez competente.” (Se subraya)

²² “El derecho a la administración de justicia ha sido definido por la jurisprudencia constitucional como la posibilidad reconocida a todas las personas residentes en Colombia de poder acudir en condiciones de igualdad ante los jueces y tribunales de justicia, para propugnar por la integridad del orden jurídico y por la debida protección o el restablecimiento de sus derechos e intereses legítimos, **con estricta sujeción a los procedimientos previamente establecidos y con plena observancia de las garantías sustanciales y procedimentales previstas en las leyes.** Aquella prerrogativa de la que gozan las personas, naturales o jurídicas, de exigir justicia, impone a las autoridades públicas, como titulares del poder coercitivo del Estado y garantes de todos los derechos ciudadanos, distintas obligaciones para que dicho servicio público y derecho sea real y efectivo.” Negrilla fuera de texto. C. Const. Sent. T-283. May. 16/2013. M.P. José Ignacio Pretelt Chaljub.

²³ Sentencia C-537-2016

Expediente: 11001-3334-003-2022-00081-00

Demandante: Aliansalud SA EPS

Demandado: MINISTERIO DE SALUD Y PROTECCION SOCIAL – CONSORCIO FIDUFOSYGA 2005 E INTEGRANTES

Medio de Control: Ordinario Laboral

Asunto: Propone conflicto negativo de jurisdicción

acción de nulidad y restablecimiento del derecho, como ya se señaló, y de así hacerlo, la parte actora no podría subsanar la demanda en cumplimiento de estos requerimientos, pues desde el principio, y amparada en el precedente reinante en el momento, no pretendía la nulidad de un acto administrativo y por lo tanto, no podría acreditar el requisito de conciliación previa, tampoco el término de acudir a la jurisdicción administrativa para evitar la configuración de la caducidad, esto es, de 4 meses luego de la comunicación, notificación, ejecución o publicación, según el caso, del acto administrativo, y consecuentemente no podría individualizar los actos acusados, ni exponer los cargos de nulidad, por lo cual, **el resultado sería el rechazo de la demanda después de 8 años de presentada.**

Pero, además, si bajo una interpretación distinta, y que no comparte este Juzgado, no se exigiera el cumplimiento de caducidad o de agotamiento de conciliación como requisito de procedibilidad; de cualquier manera el proceso tendría que adecuarse, pues el juez administrativo bajo la nueva tesis de asignación de competencia, de acuerdo a las características del medio del control precedente, debe regirse bajo el principio de congruencia, es decir, decidir solo sobre lo pretendido, lo probado y lo excepcionado dentro del mismo, sin que sea dable dictar sentencias por fuera (extra) o por más (ultra) de lo pedido (petita), por tanto, en cualquier caso, si este Juzgado debiera continuar conociendo el presente proceso, la demanda necesariamente tendría que ser inadmitida para que sus pretensiones se adecúen a lo que expresamente esta jurisdicción, y en especial este juez podría determinar en la sentencia, es decir, decidir sobre la nulidad o no de determinados actos administrativos que deben estar claramente individualizados, pues de no ser así, este operador dentro del marco de sus concretas asignaciones jurisdiccionales y competenciales, carecería de objeto sobre el cual efectuar pronunciamiento, en el marco del medio de control que según la nueva regla jurisprudencial es el precedente para acudir ante la administración de justicia. Situación que, se insiste, irremediablemente retrotraería el procedimiento adelantado hasta el momento.

En ese sentido, el cambio jurisprudencial, no debe afectar a aquellas demandas que, conocidas y adecuadas a la jurisdicción ordinaria laboral ya vienen siendo tramitadas por esta, puesto que las demandas se incoaron en el momento en que la jurisprudencia pacífica e incluso unificada del órgano de cierre competente para el efecto, era aquella que asignaba el conocimiento de esta clase de asuntos a la jurisdicción ordinaria laboral, y por tanto, **un eventual cambio de jurisdicción, nuevamente, constituiría una carga que no deben soportar quienes presentaron la demanda con la certeza de que era la ordinaria laboral la que decidiría su controversia, y menos aún, si se tiene en cuenta que, en este caso, han pasado más de 8 años entre la presentación de la demanda y la decisión que ahora emite el mismo Juez que ha tramitado el proceso y asumió su conocimiento desde ese entonces.**

Por lo tanto, este Juzgado estima necesario que, **bajo la garantía de derechos procesales y sustanciales de las partes en litigio, lo procedente es permitir que las demandas que se incoaron antes del cambio jurisprudencial**

Expediente: 11001-3334-003-2022-00081-00

Demandante: Aliansalud SA EPS

Demandado: MINISTERIO DE SALUD Y PROTECCION SOCIAL – CONSORCIO FIDUFOSYGA 2005 E INTEGRANTES

Medio de Control: Ordinario Laboral

Asunto: Propone conflicto negativo de jurisdicción

sentado por la H. Corte Constitucional a partir del año 2021, cuando empezó a ejercer su función de dirimir los conflictos de competencia que ocurran entre las distintas jurisdicciones; estas (demandas) se resuelvan de fondo por la jurisdicción ordinaria laboral, así como por los Despachos que ya habían asumido conocimiento de las mismas, so pena de lesionar el principio de confianza legítima y demás derechos de rango constitucional ya mencionados.

Bajo los argumentos expuestos y por las razones esgrimidas, este Juzgado, en el presente caso, estima que carece de competencia jurisdiccional para conocer del presente asunto, razón por la cual, se declarará la falta de competencia y se propondrá el conflicto negativo de jurisdicción ante la Honorable Corte Constitucional, Sala Plena, conforme a las atribuciones dadas en el numeral 11 del artículo 241 de la Constitución Política, adicionado por el artículo 14 del Acto Legislativo 02 de 2015 “*Dirimir los conflictos de competencia que ocurran entre las distintas jurisdicciones*”.

En mérito de lo expuesto, el Juzgado Tercero Administrativo del Circuito de Bogotá,

RESUELVE:

PRIMERO. No asumir el conocimiento del presente asunto.


SEGUNDO. Declarar la falta de Competencia de este Juzgado para conocer el proceso de la referencia, por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

TERCERO. Promover conflicto negativo de competencia jurisdiccional, de conformidad con lo expuesto en la parte motiva de este auto.

CUARTO. Remitir este expediente a la Sala Plena de la Corte Constitucional, para que se resuelva el conflicto de competencia de conformidad con lo señalado en el artículo 241 de la Constitución Política.

QUINTO. Por Secretaría déjense las constancias respectivas.

NOTIFÍQUESE y CÚMPLASE


EDNA PAOLA RODRIGUEZ RIBERO
Jueza

REPÚBLICA DE COLOMBIA
RAMA JUDICIAL



JUZGADO TERCERO ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO DE BOGOTÁ
SECCIÓN PRIMERA

Dirección única para correspondencia¹
correscanbta@cendoj.ramajudicial.gov.co

Bogotá D.C., seis (06) de diciembre dos mil veintidós (2022)

EXPEDIENTE: 11001-3334-003-2022-00082-00
DEMANDANTE: SANITAS S.A. E.P.S.
DEMANDADO: ADMINISTRADORA DE LOS RECURSOS DEL SISTEMA GENERAL DE SEGURIDAD SOCIAL EN SALUD - ADRES
MEDIO DE CONTROL: DEMANDA ORDINARIA LABORAL

Asunto: *Propone conflicto negativo de jurisdicción en atención a existencia de precedente para el momento en fue presentada la demanda.*

Visto el informe secretarial que antecede², procede el Juzgado a tomar la decisión que en derecho corresponda, previo los siguientes

ANTECEDENTES

El **8 de abril de 2019**, Sanitas SA EPS, a través de apoderado, presentó demanda ordinaria laboral con el fin de obtener el pago de sumas de dinero relacionadas con servicios, insumos, medicamentos y/o procedimientos no incluidos en el Plan Obligatorio de Salud POS (hoy Plan de beneficios) y no financiadas con unidades de pago por capitación, asumidas en cumplimiento a fallos de tutela y/o atención a las autorizaciones emitidas por el entonces Comité Técnico Científico, y en consecuencia, se ordenara a la demandada el pago de \$220.209.735,90 correspondiente a los 182 recobros que fueron glosados, incluidos gastos administrativos y daño emergente³.

La demanda correspondió por reparto al Juzgado 36 Laboral del Circuito de Bogotá, quien, por auto del **14 de noviembre de 2019**, la admitió y dispuso lo pertinente para su trámite⁴.

Adelantado el trámite respectivo, habiéndose tenido por contestada la demanda, admitido el llamamiento en garantía, entre otras disposiciones en el curso del proceso⁵; sorpresivamente, por auto del **2 de diciembre de 2021**, el mencionado Juzgado resuelve de oficio rechazar la demanda, aduciendo

¹ Para evitar posibles retrocesos o demoras, solo radique en la citada dirección electrónica para memoriales dirigidos a este Despacho.

² Expediente electrónico, archivo 03InformeSecretarial.pdf

³ Expediente electrónico, Carpeta ORDINARIO2019-00320, subcarpeta 01. Expediente hasta marzo 2020, archivo 01Expediente digitalizado 2019-00320.pdf, páginas 1 a 111.

⁴ Expediente electrónico, Carpeta ORDINARIO2019-00320, subcarpetas 01. Expediente hasta marzo 2020, 02. Auto admite contestación y llamamiento y 03. Adres solicita aclaración auto (20-09-2021) 22.09.2021.

⁵ Expediente electrónico, Carpeta ORDINARIO2019-00320, subcarpeta 04. Auto declara falta de jurisdicción y competencia., archivo 2019-00320 Auto declara falta de jurisdicción y competencia.

Expediente: 11001-33-34-003-2022-00082 00
Demandante: Sanitas SA EPS
Demandado: ADRES
Medio de Control: Ordinario laboral
Asunto: Propone conflicto negativo de jurisdicción

falta de jurisdicción y remite el expediente a los Juzgados Administrativos de Bogotá⁶.

Finalmente, el asunto fue asignado a este Juzgado mediante Acta Individual de Reparto del 21 de febrero de 2022⁷.

CONSIDERACIONES

El Juzgado debe analizar si en el presente caso el conocimiento de este proceso corresponde a la jurisdicción de lo contencioso administrativo o si por el contrario, dado la existencia de precedente judicial vinculante al momento en que fue radicada, admitida y tramitada la demanda por parte del Juzgado 36 Laboral de Circuito Judicial de Bogotá, se trata de un asunto atribuido a la jurisdicción ordinaria, en su especialidad laboral, y por tanto, debe continuar y culminar su conocimiento en dicha jurisdicción.

Para el efecto, más allá de la discusión sentada entre la competencia general definida en el artículo 2 del Código Procesal del Trabajo y de la Seguridad Social y el artículo 104 del CPACA, en el caso específico que aquí nos ocupa, resulta relevante destacar que no se trata de un proceso nuevo respecto del cual alguna autoridad judicial hubiese adelantado trámite procesal y asumido conocimiento del asunto, por lo tanto, es importante mencionar cual era el precedente judicial vertical vinculante que regía en su momento.

Así, la Sala Jurisdiccional Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura, órgano que en su momento tenía asignada la facultad para determinar la competencia en razón a los conflictos suscitados entre distintas jurisdicciones⁸, **desde el año 2014** venía señalando que los asuntos como el que aquí se debate, son de competencia de la jurisdicción ordinaria laboral, por cuanto la atribución de la solución de las controversias suscitadas entre las entidades públicas y privadas de la seguridad social integral, dada en el artículo 2 del Código Procesal del Trabajo y de la Seguridad Social, responde a la necesidad de especializar una jurisdicción estatal con la asignación de dicha competencia, con el fin de hacer efectiva la aplicación del régimen jurídico sobre el cual esta se edificó⁹. Además, en providencias posteriores, reiteró que la especialización que se hace de la justicia ordinaria laboral corresponde al sentido unificado del sistema de seguridad social integral querido por el constituyente; unidad del sistema que se proyecta en la unidad de la jurisdicción¹⁰.

Bajo esa misma tesis, dicha corporación en providencias del 2 de febrero de 2017 y 6 de febrero de 2019, insistió en que es la Jurisdicción Ordinaria a

⁶ Expediente electrónico, Carpeta Demanda remitida por competencia, Subcarpeta 16. Auto declara la falta de jurisdicción y competencia, archivo 2018-00387 Auto declara falta de jurisdicción y competencia.pdf.

⁷ Expediente electrónico, archivo 02ActaReparto.pdf.

⁸ numeral 6, artículo 256 de la Constitución Política, en concordancia con el numeral 2 del artículo 112 de la Ley Estatutaria de Administración de Justicia; así como lo dispuesto en Auto 278 del 9 de Julio de 2015, proferido por la Corte Constitucional, en virtud de los artículos 14 y 19 del Acto Legislativo 02 de 2015.

⁹ Providencia del 11 de agosto de 2014, Radicación 110010102000201401722 00, Magistrado Ponente: Néstor Javier Iván Osuna Patino.

¹⁰ Providencia del 22 de junio de 2016, Radicación 11001 01 02 000 2015 04003 00, Magistrada Ponente: María Lourdes Hernández Mindiola, auto del 2 de febrero de 2017 Radicado 11001 01 02 000 2016 02761 00 (12635-30), Magistrada Ponente Julia Emma Garzón de Gómez y Providencia del 06 de febrero de 2019, Radicado 11001010200020190012600, Magistrado Ponente Pedro Alonso Sanabria Buitrago.

quien le corresponde dirimir asuntos relacionados con glosas o controversias suscitadas entre el organismo de administración y financiación del Sistema de Seguridad Social en Salud y las Entidades Prestadoras de Servicios, ello, por cuanto se trata de temas sujetos a normas de la seguridad social, y de ahí, su efecto unificador para la competencia de los conflictos del Sistema Integral de Seguridad Social establecido en la Ley 100 de 1993 en esa jurisdicción¹¹.

En ese sentido, controversias como la que ahora llega a este Juzgado han venido siendo conocidas y tramitadas por la jurisdicción ordinaria en su especialidad laboral, pues así lo había definido claramente la Sala Disciplinaria el Consejo Superior de la Judicatura.

Nótese que, por ello, en el presente caso la demanda fue presentada como acción ordinaria laboral, y el Juzgado 36 Laboral del Circuito de Bogotá, en auto del 14 de noviembre de 2019 asumió su conocimiento, tramitando el proceso bajo los requisitos y formalidades propias de dicha jurisdicción hasta el 2 de diciembre de 2021, cuando sin sustento normativo procedimental alguno decide rechazar la demanda que había asumido desde hacía dos años.

Asimismo, es importante precisar que la Sala Jurisdiccional Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura, en sentencia de unificación del 4 de septiembre de 2019, es decir, aplicable al momento de radicación de la presente demanda, en uso de sus facultades, aún vigentes, como órgano asignado para dirimir los conflictos entre jurisdicciones, ello en virtud del auto 278 del 9 de julio de 2015, emitido por la Sala Plena de la Corte Constitucional¹², y dado que, pese a su pacífica posición frente al tema, algunos Despachos de la jurisdicción ordinaria laboral continuaban suscitando conflictos negativos de jurisdicción, decidió unificar su jurisprudencia sobre los conflictos entre dicha jurisdicción y la jurisdicción contencioso administrativa por las demandas relacionadas con los recobros o pago de facturas o cuentas de cobro entre entidades del sistema de salud previamente devueltos o glosados. Así, reiteró que corresponde a la jurisdicción ordinaria en su especialidad laboral, el conocimiento de las demandas judiciales ocasionadas por el no pago en sede administrativa de recobros por servicios de salud, con excepción de los siguientes asuntos: i) la responsabilidad médica; ii) los relacionados con contratos; iii) los asuntos que no hayan sido asignados por el legislador a una de las jurisdicciones especiales; y iv) los procesos judiciales referidos a la seguridad social de los servidores públicos cuando su régimen sea administrado por una persona de derecho público. Pues advirtió que se trata de 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, que no puede confundirse con casos de responsabilidad médica,

¹¹ Radicado 11001 01 02 000 2016 02761 00 (12635-30), Magistrada Ponente Julia Emma Garzón de Gómez y Radicado 11001010200020190012600, Magistrado Ponente Pedro Alonso Sanabria Buitrago.

¹² "Primero.- De conformidad con lo dispuesto en el artículo 19 del Acto Legislativo 02 de 2015, **la Sala Jurisdiccional Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura continuará ejerciendo sus funciones en relación con los conflictos de competencia que ocurran entre las distintas jurisdicciones, hasta el día en que cese definitivamente en el cumplimiento de las mismas, momento en el cual, aquellos deberán ser remitidos a la Corte Constitucional en el estado en que se encuentren...**"

ni con litigios basados en contratos, ni con el medio de control de reparación directa por hechos, omisiones u operaciones del Estado¹³.

Así las cosas, teniendo en cuenta que en el sub examine la demanda pretende el pago de facturas o cuentas de cobro entre un ente prestador de servicios de salud (Sanitas EPS) y la entidad administradora de los recursos del SGSSS por servicios prestados servicios, insumos, medicamentos y/o procedimientos no incluidos en el Plan Obligatorio de Salud POS (hoy Plan de beneficios) y no financiadas con unidades de pago por capitación, asumidas en cumplimiento a fallos de tutela y/o atención a las autorizaciones emitidas el entonces Comité Técnico Científico, y esta fue remitida en su momento por competencia a la Jurisdicción ordinaria laboral para su conocimiento, quien asumió el asunto, pues así lo exigía el precedente vinculante de la Sala Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura, considera este Juzgado que es quien debe continuar conociendo y culminar el proceso, el cual pertenece a dicha jurisdicción ordinaria, a través del Juzgado 36 Laboral del Circuito de Bogotá.

Es importante resaltar que **este Juzgado no desconoce que la Sala Plena de la Corte Constitucional**, ahora órgano autorizado para dirimir los conflictos de competencia que ocurran entre las distintas jurisdicciones en cumplimiento de las funciones establecidas en el numeral 11 del artículo 241 de la Constitución Política, adicionado por el artículo 14 del Acto Legislativo 02 de 2015, **ha señalado en algunos pronunciamientos, como es el caso del Auto 389 de 2021**, que en atención al procedimiento reglado que comporta el procedimiento de recobro, este constituye un verdadero trámite administrativo en el cual se profieren actos administrativos que consolidan o niegan la existencia de la obligación, razón por la cual, da prelación a la regla de competencia contenida en el artículo 104 de la Ley 1437 de 2011, estableciendo **el conocimiento de estos asuntos en la jurisdicción contenciosa administrativa**.

Sin embargo, en el caso bajo análisis se trata de una demanda que lleva siendo tramitada desde hace 2 años por la jurisdicción ordinaria laboral, por lo que este Despacho considera necesario advertir que bajo el principio de "*perpetuatio jurisdictionis*", esto es, la inmodificabilidad de la competencia judicial, en virtud del principio del debido proceso establecido en el artículo 29 de la Constitución Política, el Juzgado 36 Laboral del Circuito de Bogotá estaría obligado a continuar con el trámite del proceso, pues la demanda fue asumida por este desde el 14 de noviembre de 2019, cuando la recibió por reparto y conoció de la misma emitiendo diversas providencias, para luego, después varios años, rechazar la demanda aduciendo una falta de competencia jurisdiccional; situación que atentaría contra derechos constitucionales de las partes como el debido proceso, economía procesal y seguridad jurídica, lo anterior en la medida que "*Los términos del debate deben quedar fijados lo antes posible en el tiempo y también los presupuestos relativos al órgano jurisdiccional, y así se evitan alteraciones sobrevenidas de la competencia o del procedimiento a seguir, en una institución tan necesitada de estabilidad y equilibrio como es el proceso*"¹⁴.

¹³ Providencia del 11 de agosto de 2014, Magistrado Ponente Néstor Javier Iván Osuna, radicación 11001010200020140172200.

¹⁴ Jose Gregorio Hernández Galindo, publicación del 23 de agosto de 2020, *La Voz del Derecho*.

Adicionalmente, reitera el Juzgado que para el momento en que se presentó la demanda y fue asumida por el Juzgado 36 Laboral del Circuito de Bogotá, **existía precedente vinculante que establecía o asignaba el conocimiento de este tipo de controversias a dicha jurisdicción**, por lo que, en atención a las reglas de aplicación del mismo, dada la posición asumida ahora por la Corte Constitucional, este Juzgado estima conveniente y jurídicamente adecuado establecer la relevancia que tiene para el derecho al debido proceso y acceso a la administración de justicia, así como la seguridad jurídica, que **las reglas creadas mediante precedentes judiciales verticales que se encontraban vigentes se respeten por parte de sus destinatarios, como en este caso debió hacerlo el referido Juzgado Laboral del Circuito de Bogotá, y por otro, que ante la variación del mismo, este se aplique a futuro, y en esa medida se respete la confianza legítima de quien acudió bajo el cumplimiento de requisitos específicos de cierta jurisdicción y encaminó su demanda, pretensiones y pruebas hacia ese propósito, bajo el amparo de decisiones uniformes, y de una sentencia de unificación de la Sala Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura.**

Este Despacho considera necesario traer a colación jurisprudencia del Consejo de Estado, en la cual ha precisado cual es el alcance del precedente frente al cambio jurisprudencial, y la importancia del principio de *perpetuatio jurisdictionis*, así:

“Por su parte, la Sección Quinta del Consejo de Estado, al analizar, en sede de tutela¹⁵, la aplicación del cambio jurisprudencial referido, dejó sin efectos una sentencia de la Sección Tercera, con fundamento en las siguientes consideraciones:

*(...) al margen de lo expuesto, las particularidades propias del caso que hoy se somete a consideración del juez de amparo, evidencian que la declaratoria de nulidad del proceso de controversias contractuales, sí desconoce el principio de *perpetuatio jurisdictionis*, conforme al cual, ‘tanto la jurisdicción como la competencia se determinan de conformidad con la situación de hecho y las normas aplicables al tiempo de la demanda, de forma tal que su alteración resulta improcedente, salvo disposición legal que de manera expresa diga lo contrario’.*

Como se señaló previamente, la demanda de controversias contractuales fue presentada el 16 de septiembre de 2004. Para dicho momento la jurisprudencia contenciosa en relación con la renuncia al pacto arbitral sostenía la tesis según la cual ésta se entendía tácita, cuando a pesar de haber acordado someter sus diferencias al conocimiento de la justicia arbitral, una de las partes decide instaurar la demanda de controversias contractuales, y la otra no propone la excepción que encuentra apoyo en dicho pacto.

Tanto al momento de proferirse sentencia de primera instancia (26 de marzo de 2010) como en aquél en que fue conocido el proceso por el Tribunal Administrativo del Valle del Cauca para resolver la

¹⁵ Sentencia del 5 de marzo de 2015, radicación 11001-03-15-000-2015-00031-00(AC).

apelación contra dicha sentencia, la postura de esta Corporación sobre el particular se mantuvo pacífica.

(...) Sin embargo, en ese mismo año se profiere el auto de unificación de la Sección Tercera Consejo de Estado en el que se sustentó la declaratoria de nulidad del proceso de controversias contractuales promovido por la ahora tutelante. Evidentemente la tesis fue modificada en el sentido de exigirse a las partes manifestar de forma 'expresa y solemne' su voluntad de dejar sin efectos la cláusula compromisoria, con lo que se habilitaría a la jurisdicción de lo contencioso administrativo para resolver las diferencias suscitadas en el contrato estatal.

(...) Para la Sala, las consideraciones que la Sección Tercera plasmó en el citado proveído, más allá de variar una tesis, en realidad modificaron una regla, que aun cuando fuese de índole jurisprudencial, tenía una fuerza vinculante tal que había creado no solamente en los operadores jurídicos sino en los destinatarios de la ley, la convicción de que al pacto compromisorio se renunciaba tácitamente por la actitud pasiva de la parte demandada respecto de la proposición de la excepción respectiva, situación que determinaba en esta jurisdicción la competencia para resolver el asunto.

(...) La variación de dicha regla afectó no solo la comprensión que la comunidad tenía respecto de la renuncia tácita al pacto arbitral sino consecuentemente, a los procesos en curso, en los que se declaró, como en el sub examine, nulidad por falta de jurisdicción. Claramente se modificó la situación jurídica que la propia jurisdicción contenciosa venía aplicando a casos análogos y quebrantó la confianza y seguridad jurídica que se tenía sobre el particular.

La garantía que el principio perpetuatio jurisdictionis protege en el sub iudice recae en el respeto de la certeza que se tenía sobre la jurisdicción a la que correspondía resolver el conflicto derivado del contrato estatal, ante una determinada eventualidad concretada en la renuncia tácita a la cláusula compromisoria, pues ésta se sustentaba en un precedente jurisprudencial imperante al momento de presentación de la demanda.

Sin (sic) bien es cierto la nueva tesis de la Sección Tercera plantea también una subregla jurídica en materia de jurisdicción, también lo es que ésta no tiene la entidad suficiente para modificar, como lo haría el contenido de una ley, el alcance de lo que constituye 'jurisdicción' (sic), luego no puede afectar aquello que el referido principio pretende proteger.

Significa lo anterior, que el abrupto cambio jurisprudencial, no debió afectar a aquellas demandas que se interpusieron en ejercicio de la acción de controversias contractuales antes del auto de unificación y en las que no se propuso como excepción la de 'cláusula compromisoria', puesto que estas se incoaron en el momento en que la jurisprudencia aceptaba la referida renuncia tácita.

La declaratoria de nulidad por falta de jurisdicción constituye una carga que no deben soportar quienes presentaron la demanda con la certeza de que era la contenciosa administrativa la que decidiría

su controversia y menos aún, si se tiene en cuenta que, como en el caso de autos, han pasado cerca de diez años entre la presentación de la demanda y la decisión que se enjuicia vía tutela.

A esta altura de la providencia, conviene resaltar que la Sección Tercera del Consejo de Estado, en otras oportunidades, a pesar de haber dado un giro contundente en su jurisprudencia que impedía que un determinado asunto se siguiera conociendo bajo su competencia, permitió que las demandas que se incoaron antes de dicho cambio, se resolvieran de fondo, so pena de lesionar el principio de confianza legítima.

Tal es el caso del reclamo indemnizatorio que se hacía mediante el ejercicio de la acción de reparación directa por el pago extemporáneo de cesantías, el que siguió conociéndose por esa vía procesal en relación con las demandas en curso, a pesar de la nueva postura jurisprudencial que estimaba una indebida escogencia de la acción.

Y en esa misma dirección, la Subsección A, manifestó en reciente providencia, que “[c]on fundamento en tales decisiones adoptadas por las diferentes Secciones del Consejo de Estado, en punto a la regla jurisprudencial contenida en el auto de unificación del 18 de abril de 2013, esta Subsección, a través de sentencia proferida el 29 de octubre de 2018¹⁶, precisó el alcance de la aplicación de la posición jurisprudencial que se había mantenido frente a este tema y consideró que, con el fin de garantizar el acceso a la administración de justicia y el principio de confianza legítima de las partes en el caso concreto, resultaba necesario aceptar la renuncia tácita de la cláusula compromisoria, dado que era la tesis jurisprudencial imperante para el momento de radicación de la demanda en ese caso (2005), amén de que la parte demandada al momento de contestar la demanda no formuló las excepciones de falta de jurisdicción, falta de competencia o cláusula compromisoria”.

Es claro entonces, que, **sin desconocer la importancia de los avances jurisprudenciales y las nuevas interpretaciones que surgen con los cambios que se suscitan en el devenir de las labores de unificación a cargo de la Corporación, se han privilegiado derechos constitucionales que pueden resultar afectados en virtud de su aplicación en los procesos iniciados con antelación.**

Las anteriores consideraciones, resultan plenamente aplicables en el sub-lite, porque también **se encuentra en juego el derecho de acceso a la administración de justicia y el principio de la confianza legítima, por cuenta de un cambio jurisprudencial producido con posterioridad a la presentación de la demanda que le dio origen al presente proceso. (...)**¹⁷ (Negrilla fuera de texto)

En ese sentido, reitera el Juzgado que tanto la jurisdicción como la competencia se determinan de conformidad con la situación de hecho y las normas aplicables al tiempo de la demanda, de forma tal que su

¹⁶ [17] “Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección A, sentencia del 29 de octubre de 2018, exp. 38.098”.

¹⁷ CONSEJO DE ESTADO, SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, SECCIÓN TERCERA, SUBSECCIÓN A, Consejera ponente: MARÍA ADRIANA MARÍN, providencia del 25 de julio de 2019, Radicación número: 50001-23-00-000-2004-20516-01 (41023).

alteración resulta improcedente incluso por cambio de postura jurisprudencial posterior, **en la medida que si un proceso se ha venido conociendo por determinada jurisdicción en razón a postura pacífica del órgano de cierre respectivo, una tesis modificatoria posterior que se pretenda aplicar a dicho proceso ya en curso, atenta contra la seguridad jurídica por cuanto la anterior decisión tenía una fuerza vinculante tal, que había creado, no solamente en los operadores jurídicos, sino también en los destinatarios de la misma, la convicción de que la regla allí contenida lo amparaba para acceder a la administración de justicia y tramitar sus pretensiones bajo las reglas de determinada institución procesal, y culminar así el proceso bajo dicha confianza legítima¹⁸.**

Observase que, en esta jurisdicción y de acuerdo con el medio de control que según la nueva regla jurisprudencial procedería (nulidad y restablecimiento del derecho) se exigen formalidades concretas (término de caducidad, requisitos de procedibilidad, individualización de los actos acusados, cargos de nulidad y concepto de violación, carga probatoria, entre otros), los cuales claramente no cumpliría la presente demanda, pues para el momento en que fue presentada se exigían aquellos propios de otra jurisdicción y que distan completamente de los ya referidos, **los cuales, en todo caso, no podría obviar o suplir el Juez administrativo, so pena de incurrir en falta disciplinaria e incluso en un posible prevaricato, pues las normas que las contienen son de orden público y obligatorio cumplimiento, y porque además, atentaría contra el derecho al debido proceso y a la defensa de la parte demandada.**

Téngase en cuenta que, en el presente caso lo alegado por el juez laboral es una presunta falta de jurisdicción, por lo que, si bien de acuerdo con lo dispuesto en los artículos 16 y 138 del CGP¹⁹, la misma es improrrogable, si este Juzgado aceptara la tesis del Tribunal Superior de Bogotá – Sala Laboral, por la cual declaró la nulidad parcial y declaró la falta de competencia jurisdiccional, pese a que dicha jurisdicción (Juzgado 36 Laboral del Circuito de Bogotá) había admitido y tramitado el proceso por más de 2 años, porque así lo establecía el precedente vinculante y la sentencia de unificación que también debe ser acatada, ello implicaría retrotraer el proceso, lo cual, **lesionaría de manera grave no solamente la confianza legítima de las partes, como se expuso anteriormente, sino además, el acceso a la administración de justicia²⁰.**

¹⁸ La vigencia en el tiempo de las sentencias de unificación, es un tema que ha sido tratado por el Consejo de Estado en diferentes oportunidades, por ejemplo, en la sentencia 7600012331000200002513/2007 se estudió la acción procedente en el caso del reclamo de los intereses moratorios por el pago tardío de las cesantías, pues existían posturas encontradas y se tramitaban estas demandas por la acción de reparación directa y por la de nulidad y restablecimiento del derecho, en esta sentencia el Consejo de Estado define que es la última la acción a seguir en estos casos, esto es, la de nulidad y restablecimiento del derecho, sin embargo, señaló que **los procesos que ya se hubiesen iniciado bajo la cuerda procesal de reparación directa deberían continuar su trámite y decidirse de fondo, en aplicación a los principios de seguridad jurídica y acceso a la administración de justicia.**

¹⁹ **“ARTÍCULO 16. PRORROGABILIDAD E IMPRORROGABILIDAD DE LA JURISDICCIÓN Y LA COMPETENCIA.** La jurisdicción y la competencia por los factores subjetivo y funcional son improrrogables. Cuando se declare, de oficio o a petición de parte, la falta de jurisdicción o la falta de competencia por los factores subjetivo o funcional, lo actuado conservará validez, salvo la sentencia que se hubiere proferido que será nula, y el proceso se enviará de inmediato al juez competente. Lo actuado con posterioridad a la declaratoria de falta de jurisdicción o de competencia será nulo.

La falta de competencia por factores distintos del subjetivo o funcional es prorrogable cuando no se reclame en tiempo, y el juez seguirá conociendo del proceso. Cuando se alegue oportunamente lo actuado conservará validez y el proceso se remitirá al juez competente.” (Se subraya)

²⁰ “El derecho a la administración de justicia ha sido definido por la jurisprudencia constitucional como la posibilidad reconocida a todas las personas residentes en Colombia de poder acudir en condiciones de

Es decir, si bien por acepción jurisprudencial en relación con dichas normas procesales, se ha dicho que la falta de jurisdicción, y de competencia por factor subjetivo o funcional no puede ser prorrogada o saneada, lo que en principio constituiría una excepción al principio de "*perpetuatio jurisdictionis*", y por ello, implicaría que lo actuado por el Juez incompetente o sin jurisdicción conservaría su validez frente a la eficacia del derecho de acceso a la justicia²¹, no puede olvidarse, que la garantía de juez natural no puede desligarse del derecho a que se cumplan las formas propias de cada juicio, es decir, los términos, trámites, requisitos, etapas o formalidades establecidas por el legislador, en la medida en que este, no sólo está sometido en su función, a la competencia, sino en al procedimiento y normas sustanciales de cada juicio; de manera que en lo que respecta a las particularidades del asunto aquí analizado, es claro que los fines que estaría pretendiendo garantizar la norma procesal, no lo serían así, sino por el contrario al tener estas normas instrumentales incidencia directa en los derechos sustanciales en juego, concretamente en lo que tendría el juez administrativo que decidir de fondo, es relevante que se respete la eficiencia y eficacia de la administración de justicia, junto con la seguridad jurídica, sin disminuir las garantías procesales propias razonamiento del juicio.

Lo anterior, dado que, al margen de los efectos de la declaratoria de la falta de jurisdicción que se alega, la demanda no fue planteada en términos de nulidad y restablecimiento del derecho y no existe pretensión alguna en tal sentido, esta necesariamente tendría que inadmitirse para que se adecuara a los requisitos de esta jurisdicción para la procedibilidad del medio de control como ya se señaló, y de así hacerlo, la parte actora no podría subsanar la demanda en cumplimiento de estos requerimientos, pues desde el principio, y amparada en el precedente reinante en el momento, no pretendía la nulidad de un acto administrativo y por lo tanto, no podría acreditar el requisito de conciliación previa concretamente frente a los efectos económicos de los mismos; tampoco, en algunos casos, el agotamiento de los recursos en sede administrativa (objeciones a glosas) porque no fueron presentados, y en otros, en el entendido que la reclamación administrativa contemplada en el artículo 6 del CPT que puede presentar la demandante dista de la figura requerida en esta jurisdicción; así como tampoco el término de acudir a la jurisdicción administrativa para evitar la configuración de la caducidad, esto es, de 4 meses luego de la comunicación, notificación, ejecución o publicación, según el caso, del acto administrativo que resuelve las objeciones; y consecuentemente no podría individualizar los actos acusados, ni exponer los cargos de nulidad, por lo cual, **el resultado sería el rechazo de la demanda después de 2 años de presentada.**

Pero, además, si bajo una interpretación distinta, y que no comparte este Juzgado, no se exigiera el cumplimiento de caducidad o de agotamiento

igualdad ante los jueces y tribunales de justicia, para propugnar por la integridad del orden jurídico y por la debida protección o el restablecimiento de sus derechos e intereses legítimos, con estricta sujeción a los procedimientos previamente establecidos y con plena observancia de las garantías sustanciales y procedimentales previstas en las leyes. Aquella prerrogativa de la que gozan las personas, naturales o jurídicas, de exigir justicia, impone a las autoridades públicas, como titulares del poder coercitivo del Estado y garantes de todos los derechos ciudadanos, distintas obligaciones para que dicho servicio público y derecho sea real y efectivo." Negrilla fuera de texto. C. Const. Sent. T-283. May. 16/2013. M.P. José Ignacio Pretelt Chaljub.

²¹ Sentencia C-537-2016

de conciliación como requisito de procedibilidad; de cualquier manera el proceso tendría que adecuarse, pues el juez administrativo bajo la nueva tesis de asignación de competencia, de acuerdo a las características del medio del control precedente, debe regirse bajo el principio de congruencia, es decir, decidir solo sobre lo pretendido, lo probado y lo excepcionado dentro del mismo, sin que sea dable dictar sentencias por fuera (extra) o por más (ultra) de lo pedido (petita), por tanto, en cualquier caso, si este Juzgado debiera continuar conociendo el presente proceso, la demanda necesariamente tendría que ser inadmitida para que sus pretensiones se adecúen a lo que expresamente esta jurisdicción, y en especial este juez podría determinar en la sentencia, es decir, decidir sobre la nulidad o no de determinados actos administrativos que deben estar claramente individualizados, pues de no ser así, este operador dentro del marco de sus concretas asignaciones jurisdiccionales y competenciales, carecería de objeto sobre el cual efectuar pronunciamiento, en el marco del medio de control que según la nueva regla jurisprudencial es el precedente para acudir ante la administración de justicia. Situación que, se insiste, irremediablemente retrotraería el procedimiento adelantado hasta el momento.

En ese sentido, el cambio jurisprudencial, no debe afectar a aquellas demandas que, conocidas y adecuadas a la jurisdicción ordinaria laboral ya vienen siendo tramitadas por esta, puesto que las mismas se incoaron en el momento en que la jurisprudencia pacífica e incluso unificada del órgano de cierre competente para el efecto, era aquella que asignaba el conocimiento de esta clase de asuntos a la jurisdicción ordinaria laboral, y por tanto, **un eventual cambio de jurisdicción, nuevamente, constituiría una carga que no deben soportar quienes presentaron la demanda con la certeza de que era la ordinaria laboral la que decidiría su controversia, y menos aún, si se tiene en cuenta que, en este caso, han pasado más de 2 años entre la presentación de la demanda y la decisión que ahora emite el mismo Juez que ha tramitado el proceso y asumió su conocimiento desde ese entonces.**

Por lo tanto, este Juzgado estima necesario que, **bajo la garantía de derechos procesales y sustanciales de las partes en litigio, lo procedente es permitir que las demandas que se incoaron antes del cambio jurisprudencial sentado por la H. Corte Constitucional a partir del año 2021, cuando empezó a ejercer su función de dirimir los conflictos de competencia que ocurran entre las distintas jurisdicciones; estas (demandas) se resuelvan de fondo por la jurisdicción ordinaria laboral,** así como por los Despachos que ya habían asumido conocimiento de las mismas, so pena de lesionar el principio de confianza legítima y demás derechos de rango constitucional ya mencionados.

Bajo los argumentos expuestos y por las razones esgrimidas, este Juzgado, en el presente caso, estima que carece de competencia jurisdiccional para conocer del presente asunto, razón por la cual, se declarará la falta de competencia y se propondrá el conflicto negativo de jurisdicción ante la Honorable Corte Constitucional, Sala Plena, conforme a las atribuciones dadas en el numeral 11 del artículo 241 de la Constitución Política, adicionado por el artículo 14 del Acto Legislativo 02 de 2015 "*Dirimir los conflictos de competencia que ocurran entre las distintas jurisdicciones*".

Expediente: 11001-33-34-003-2022-00082 00
Demandante: Sanitas SA EPS
Demandado: ADRES
Medio de Control: Ordinario laboral
Asunto: Propone conflicto negativo de jurisdicción

En mérito de lo expuesto, el Juzgado Tercero Administrativo del Circuito de Bogotá,

RESUELVE:

PRIMERO. No asumir el conocimiento del presente asunto.

SEGUNDO. Declarar la falta de Competencia de este Juzgado para conocer el proceso de la referencia, por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

TERCERO. Promover conflicto negativo de competencia jurisdiccional, de conformidad con lo expuesto en la parte motiva de este auto.

CUARTO. Remitir este expediente a la Sala Plena de la Corte Constitucional, para que se resuelva el conflicto de competencia de conformidad con lo señalado en el artículo 241 de la Constitución Política.

QUINTO. Por Secretaría dejar las constancias respectivas.

NOTIFÍQUESE y CÚMPLASE


EDNA PAOLA RODRÍGUEZ RIBERO
Jueza

D.C.R.P.

REPÚBLICA DE COLOMBIA
RAMA JUDICIAL



JUZGADO TERCERO ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO DE BOGOTÁ
SECCIÓN PRIMERA

Dirección única para correspondencia¹
correscanbta@cendoj.ramajudicial.gov.co

Bogotá D.C., seis (6) de diciembre dos mil veintidós (2022)

EXPEDIENTE: 11001-3334-003-2022-00085-00
DEMANDANTE: SANITAS SA EPS
DEMANDADO: ADMINISTRADORA DE LOS RECURSOS DEL SISTEMA GENERAL DE SEGURIDAD SOCIAL EN SALUD - ADRES
MEDIO DE CONTROL: DEMANDA ORDINARIA LABORAL

Asunto: *Ordena devolver a juzgado de origen por existir conflicto de competencias ya resuelto.*

Visto el informe secretarial que antecede², procede el Juzgado a tomar la decisión que en derecho corresponda, previo los siguientes

ANTECEDENTES

El **15 de julio de 2016**, Sanitas SA EPS, a través de apoderado, presentó demanda ordinaria laboral con el fin de obtener el pago de sumas de dinero relacionada con servicios, insumos, medicamentos y/o procedimientos no incluidos en el Plan Obligatorio de Salud POS (hoy Plan de beneficios) y no financiadas con unidades de pago por capitación, asumidas en cumplimiento a fallos de tutela y/o atención a las autorizaciones emitidas el entonces Comité Técnico Científico, y en consecuencia se ordenara a la demandada el pago de \$131.406.377 correspondiente a 176 recobros que fueron glosados, incluidos gastos administrativos y daño emergente³.

La demanda correspondió por reparto al Juzgado 22 Laboral del Circuito de Bogotá, quien, por auto del 17 de marzo de 2017, la inadmitió y subsanadas las falencias, mediante auto del 15 de diciembre de 2017, admitió la demanda y dispuso lo pertinente para su trámite⁴.

Adelantado el trámite respectivo, habiéndose tenido por contestada la demanda, integrado el litisconsorcio, entre otros aspectos por auto del **12 de octubre de 2018**, el referido Juzgado rechazó la demanda por falta de jurisdicción y competencia, remitiendo el expediente a los Juzgados Administrativos de Bogotá⁵.

¹ Para evitar posibles retrocesos o demoras, solo radique en la citada dirección electrónica para memoriales dirigidos a este Despacho.

² Expediente electrónico, archivo 09InformeSecretarial.pdf

³ Expediente electrónico, Carpeta LINK PROCESO DESCARGADO, Sub carpeta 11001310502220160039700, sub carpeta 2016-00397, archivo 2016-397 C.Ppal.pdf, páginas 1 a 601.

⁴ Expediente electrónico, Carpeta LINK PROCESO DESCARGADO, Sub carpeta 11001310502220160039700, sub carpeta 2016-00397, archivo 2016-397 C.Ppal.pdf, páginas 605 a 612.

⁵ Expediente electrónico, Carpeta LINK PROCESO DESCARGADO, Sub carpeta 11001310502220160039700, sub carpeta 2016-00397, archivo 2016-397 C.Ppal.pdf, páginas 671 a 673.

Expediente: 11001-33-34-003-2022-00085 00
Demandante: Sanitas SA EPS
Demandado: ADRES
Medio de Control: Ordinario Laboral
Asunto: Ordena devolver al Juzgado de origen

El proceso correspondió por reparto al Juzgado 34 Administrativo del Circuito Judicial de Bogotá – Sección Tercera, quien, por auto del 28 de febrero de 2019, propuso conflicto negativo de jurisdicción⁶.

Así entonces, la Sala Jurisdiccional Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura mediante providencia del **2 de octubre de 2019, dirimió el conflicto propuesto asignando el conocimiento del asunto a la jurisdicción ordinaria, representada por el Juzgado 22 Laboral del Circuito de Bogotá**, y ordenó el envío inmediato del expediente a dicho Despacho para que continuara conociendo y tramitando el proceso⁷.

No obstante, el Juzgado 22 Laboral de Bogotá, en desconocimiento de la precitada decisión vinculante para ese despacho judicial y para las partes en el proceso, por auto del **9 de noviembre de 2021**, resuelve no acatar lo ordenado por el órgano de cierre competente en su momento para dirimir estos asuntos, y por el contrario, rechaza nuevamente la demanda aduciendo falta de jurisdicción, remitiendo el expediente a los Juzgados Administrativos de Bogotá⁸, en esta oportunidad amparado en el Auto 389 del **22 de julio de 2021**, proferido por la Corte Constitucional, que cambió a partir de ese momento y hacía futuro, al resolver específicamente un conflicto de competencia jurisdiccional entre otros Despachos judiciales, las reglas fijadas y que ya constituían precedente vinculante para los asuntos previos, según la jurisprudencia pacífica y sentencia de unificación de la Sala Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura.

El asunto fue asignado por reparto al Juzgado 61 Administrativo del Circuito Judicial de Bogotá – Sección Tercera, el 26 de noviembre de 2021, quien por auto del 7 de diciembre del mismo año, remitió el proceso por competencia a los Juzgados Administrativos de Bogotá – Sección Primera, por considerar que i) los fundamentos para la declaratoria de la falta de competencia del Juzgado 22 Laboral del Circuito de Bogotá corresponden a argumentos nuevos y diferentes a los expuestos en el conflicto de competencia que fue en su momento diferido mediante providencia del 2 de octubre de 2019 por el Consejo Superior de la Judicatura-Sala Jurisdiccional Disciplinaria, y ii) porque de los supuestos actos administrativos atacados no se deriva una reparación directa o una controversia contractual⁹.

Finalmente, el asunto fue asignado a este Juzgado mediante Acta Individual de Reparto del 18 de febrero de 2022¹⁰.

CONSIDERACIONES

Revisado entonces el contenido de las diferentes actuaciones que han sido realizadas en el presente proceso y de lo expuesto en los antecedentes arriba señalados, este Despacho encuentra que en el presente proceso **ya se presentó un conflicto de competencia resuelto por**

⁶ Expediente electrónico, Carpeta LINK PROCESO DESCARGADO, Sub carpeta 11001310502220160039700, sub carpeta 2016-00397, archivo 2016-397 C.Ppal.pdf, páginas 674 y 675

⁷ Expediente electrónico, a Expediente electrónico, Carpeta LINK PROCESO DESCARGADO, Sub carpeta 11001310502220160039700, sub carpeta 2016-00397, archivo 2016-397 -3.1-C.Conflicto Competencia.pdf

⁸ Expediente electrónico, Carpeta LINK PROCESO DESCARGADO, Sub carpeta 11001310502220160039700, sub carpeta 2016-00397, archivo 2016-397 C.Ppal.pdf, páginas 683 a 691.

⁹ Expediente electrónico, archivo 005.FaltaCompetenciaAdres 2021-00312.pdf.

¹⁰ Expediente electrónico, archivo 08ActaReparto.pdf.

la Sala Jurisdiccional Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura, la cual, mediante providencia del 2 de octubre de 2019, **asignó la misma al Juzgado 22 Laboral del Circuito de Bogotá**.

Cabe recordar entonces que, dicha Sala Jurisdiccional Disciplinaria, órgano que en su momento tenía asignada la facultad para determinar la competencia en razón a los conflictos suscitados entre distintas jurisdicciones¹¹, desde el año 2014, como ocurrió en este caso, venía señalando que los asuntos como el que aquí se debate, son de competencia de la jurisdicción ordinaria laboral, posición pacífica que, en todo caso, **dejó sentada como regla de unificación en la Sentencia del 4 de septiembre de 2019**, que las demandas relacionadas con los recobros o pago de facturas o cuentas de cobro entre entidades del sistema de salud previamente devueltos o glosados son de competencia de la jurisdicción ordinaria en su especialidad laboral, con excepción de los siguientes asuntos: i) la responsabilidad médica; los relacionados con contratos; iii) los asuntos que no hayan sido asignados por el legislador a una de las jurisdicciones especiales; y iv) los procesos judiciales referidos a la seguridad social de los servidores públicos cuando su régimen sea administrado por una persona de derecho público¹².

No obstante lo anterior, el Juzgado 22 Laboral del Circuito de Bogotá, después de estar conociendo y tramitando la demanda ordinaria laboral, decide mediante auto del 9 de noviembre de 2021, es decir, más de 4 años después de presentada, declarar que carece de jurisdicción y competencia para conocer del presente asunto, por lo que nuevamente la rechaza y remite a los Jueces Administrativos del Circuito de Bogotá, advirtiendo que, la H. Corte Constitucional mediante auto 389 del 22 de julio del 2021, al dirimir un conflicto de jurisdicciones, dentro de un proceso con contexto fáctico y jurídico similar al aquí adelantado, consideró que los litigios surgidos con ocasión de la devolución, rechazo 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.

En ese sentido, debe recordarse que el referido Despacho Judicial asumió conocimiento del asunto pues así lo exigía no sólo el precedente vinculante de la Sala Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura, sino porque existía pronunciamiento expreso (cosa juzgada) de dicho órgano de cierre en ese asunto, en el sentido que quien debía conocer y culminar el proceso era la jurisdicción ordinaria, representada por el Juzgado 22 Laboral del Circuito Judicial de Bogotá.

Así las cosas, este Juzgado no desconoce la existencia de un cambio de regla jurisprudencial en casos específicos que ha resuelto la Sala Plena de la Corte Constitucional, ahora órgano autorizado para dirimir los conflictos de competencia que ocurran entre las distintas jurisdicciones; no obstante, no se puede olvidar que este tipo de decisiones tiene efectos hacía el

¹¹ numeral 6, artículo 256 de la Constitución Política, en concordancia con el numeral 2 del artículo 112 de la Ley Estatutaria de Administración de Justicia; así como lo dispuesto en Auto 278 del 9 de Julio de 2015, proferido por la Corte Constitucional, en virtud de los artículos 14 y 19 del Acto Legislativo 02 de 2015.

¹² Providencia del 11 de agosto de 2014, Magistrado Ponente Néstor Javier Iván Osuna, radicación 11001010200020140172200.

futuro y no pueden modificar precedentes consolidados y vinculantes, como en el caso bajo análisis, el cual se trata de una demanda que lleva siendo tramitada desde hace más de 5 años por la jurisdicción ordinaria laboral.

Este Despacho considera necesario advertir que bajo el principio de "*perpetuatio jurisdictionis*", esto es, la inmodificabilidad de la competencia judicial, en virtud del principio del debido proceso establecido en el artículo 29 de la Constitución Política, el Juzgado 22 Laboral del Circuito de Bogotá está obligado a continuar con el trámite del proceso, pues debe obedecer y cumplir una decisión ejecutoriada que ya dirimió la competencia en su titularidad, esto es, la resolución del conflicto de competencia suscitado en el proceso; por lo que, una vez recibido el expediente lo único que este podía hacer era asumir el conocimiento del asunto y continuar su trámite, dado el carácter vinculante de dicha decisión.

En ese sentido, pretender revivir una discusión que para el caso concreto ya fue resuelta por la autoridad competente, aduciendo nuevamente una falta de competencia jurisdiccional; atentaría contra derechos constitucionales de las partes como el debido proceso, economía procesal, seguridad jurídica y confianza legítima, lo anterior en la medida que "*Los términos del debate deben quedar fijados lo antes posible en el tiempo y también los presupuestos relativos al órgano jurisdiccional, y así se evitan alteraciones sobrevenidas de la competencia o del procedimiento a seguir, en una institución tan necesitada de estabilidad y equilibrio como es el proceso*"¹³.

Además, reitera el Juzgado que tanto la jurisdicción como la competencia se determinan de conformidad con la situación de hecho y las normas aplicables al tiempo de la demanda, de forma tal que su alteración resulta improcedente incluso por cambio de postura jurisprudencial posterior, en la medida que si un proceso se ha venido conociendo por determinada jurisdicción en razón a postura pacífica del órgano de cierre respectivo, una tesis modificatoria posterior que se pretenda aplicar a dicho procesos ya en curso, atenta contra la seguridad jurídica por cuanto la anterior decisión tenía una fuerza vinculante tal que había creado no solamente en los operadores jurídicos, sino en los destinatarios de la misma, la convicción de que la regla allí contenida lo amparaba para acceder a la administración de justicia y tramitar sus pretensiones¹⁴ bajo las reglas de determinada institución procesal, y culminar así el proceso bajo dicha confianza legítima. Más aún en aquellos casos donde existe decisión concreta y definitiva que dirime conflicto de competencia entre dos jurisdicciones, como sucede en el caso concreto.

Adicionalmente, por afinidad temática, es preciso traer a colación la reciente decisión del Tribunal Superior de Bogotá – Sala Laboral, quien, en providencia del 8 de marzo de 2022, M.P Lucy Stella Vásquez Sarmiento en

¹³ José Gregorio Hernández Galindo, publicación del 23 de agosto de 2020, La Voz del Derecho.

¹⁴ Adviértase que este operador judicial sólo podría conocer de pretensiones de nulidad y nulidad y restablecimiento del derecho, este último medio de control que según la nueva regla que se pretende adjudicar a un conflicto ya resuelto, sería el único procedente para debatir asuntos relativos a recobros al ADRES por servicios no POS, lo cual claramente dista de las pretensiones y objeto del litigio ya planteado y conocido bajo las formalidades del procedimiento ordinario laboral.

Expediente: 11001-33-34-003-2022-00085 00
Demandante: Sanitas SA EPS
Demandado: ADRES
Medio de Control: Ordinario Laboral
Asunto: Ordena devolver al Juzgado de origen

la acción de tutela No.110012205 000 2022 00415 01 promovida por Servicio Occidental de Salud EPS S.A en contra del Juzgado 29 Laboral del Circuito de Bogotá, señaló lo siguiente:

Sobre el particular la H. Corte Constitucional en sentencia T-806 de 2000, al acoger el criterio sentado por la Sala Penal Corte Suprema de Justicia, adoctrinó:

"(...)

La constante en las providencias reseñadas, es, precisamente, que la decisión que ponga fin a una colisión de competencias entre dos funcionarios judiciales, tiene carácter vinculante tanto para las partes como para cualquier autoridad judicial, por cuanto es necesario proporcionar al proceso un principio de seguridad jurídica en el sentido que el mismo punto, el de la competencia, no será debatido en ninguna instancia judicial posterior. Por tanto, una vez debatido y fallado este punto por el órgano competente para resolver esta clase de controversias, la decisión adquiere el carácter de definitiva, inmodificable e inmutable.

Jurisprudencia que comparte esta Corporación, pues es claro que si un asunto de tanta entidad ya fue definido por quien constitucional y legalmente está facultado para ello, no puede ser planteado nuevamente,

dado que ello atenta contra todos los principios que rigen la administración de justicia, entre ellos, tal como lo señalan los fallos citados, el de la seguridad jurídica."

De la jurisprudencia expuesta con antelación, se puede concluir que, la decisión que ponga fin a una colisión de competencias entre dos funcionarios judiciales tiene carácter vinculante, tanto para las partes como para cualquier autoridad judicial, en aras de garantizar el debido proceso y la seguridad jurídica, por lo tanto, no podrá ser debatido en ninguna instancia judicial posterior, además que la decisión debatida y fallada adquiere el carácter de definitiva, inmodificable e inmutable.

En ese orden de ideas, como en el presente caso ya se encuentra debatido y fallado un conflicto de competencias el cual se encuentra en firme, resuelto por la Sala Jurisdiccional Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura mediante providencia del 2 de octubre de 2019, que ordenó la remisión y conocimiento del asunto en cabeza del Juzgado 22 Laboral del Circuito de Bogotá, este Despacho atendiendo lo referido en dicha providencia, y el referente jurisprudencial citado, ordenará remitir el presente proceso al Juzgado señalado en precedencia, para que continúe conociendo del proceso en comento.

Por último, se advierte que contrario a lo señalado por el Juzgado 61 Administrativo de Bogotá, las razones y fundamentos por los cuales se suscitó y resolvió el ya referido conflicto de competencia jurisdiccional por parte de la Sala Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura, y aquellas por las cuales se remite por parte del Juzgado 22 Laboral del Circuito de Bogotá nuevamente las diligencias a esta jurisdicción no son nuevos ni diferentes, más allá del soporte jurisprudencial que contiene la nueva regla de interpretación en la asignación de competencia, lo cual, como ya se explicó no altera la competencia y formalidades de los procesos en curso, y por tanto, no es procedente revivir o plantear un nuevo conflicto sobre lo ya resuelto.

En mérito de lo expuesto, el Juzgado Tercero Administrativo del Circuito de Bogotá,

Expediente: 11001-33-34-003-2022-00085 00
Demandante: Sanitas SA EPS
Demandado: ADRES
Medio de Control: Ordinario Laboral
Asunto: Ordena devolver al Juzgado de origen

RESUELVE:

PRIMERO. Remitir de manera inmediata el expediente de la referencia al Juzgado 22 Laboral del Circuito de Bogotá, según lo expuesto en la parte motiva de esta providencia.

SEGUNDO: Por Secretaría déjese las constancias y anotaciones respectivas.

NOTIFÍQUESE y CÚMPLASE


EDNA PAOLA RODRÍGUEZ RIBERO
Jueza

D.C.R.P.

REPÚBLICA DE COLOMBIA
RAMA JUDICIAL



JUZGADO TERCERO ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO DE BOGOTÁ
SECCIÓN PRIMERA

Dirección única para correspondencia¹
correscanbta@cendoj.ramajudicial.gov.co

Bogotá D.C., seis (6) de diciembre dos mil veintidós (2022)

EXPEDIENTE: 11001-3334-003-2022-00097-00
DEMANDANTE: EMSANAR S.A.S.
DEMANDADO: ADMINISTRADORA DE LOS RECURSOS DEL SISTEMA GENERAL DE SEGURIDAD SOCIAL EN SALUD
MEDIO DE CONTROL: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO

Asunto: *Declara falta de competencia por el factor funcional - cuantía.*

Visto el informe secretarial que antecede, procede el Juzgado a tomar la decisión que en derecho corresponda, previo los siguientes²

ANTECEDENTES

El **21 de enero de 2021**, la Sociedad EMSANAR S.A.S., a través de apoderado, presentó demanda ordinaria laboral con las siguientes pretensiones:

“PRIMERO: Que LA ADMINISTRADORA DE LOS RECURSOS DEL SISTEMA GENERAL DE SEGURIDAD SOCIAL EN SALUD –ADRES, reconozca y pague a EMSSANAR SAS la suma de TRESCIENTOS CINCUENTA Y CINCO MILLONES DOSCIENTOS CUARENTA Y TRES MIL OCHOCIENTOS DIEZ PESOS CON CINCUENTA Y CINCO CENTAVOS (\$355.243.810,55) MCTE, del paquete 10-15 y que corresponde a 170 recobros a favor EMSSANAR SAS, por concepto de recobros realizados con base en fallo de tutela, en lo que se ordenó a EMSSANAR la prestación de diferentes servicios y suministros de medicamentos autorizados desde la CIUDAD DE CALI, no incluidos dentro del Plan Obligatorio de Salud del Régimen Subsidiado y así mismo se le autorizó para recobrar el valor de los mismos al FOSYGA hoy ADRES.

SEGUNDO: Que el despacho realice la respectiva indexación o actualización de la obligación a valores reales actuales, ya que el valor inicial de la deuda ha sido afectado por la pérdida de valor adquisitivo de la moneda (inflación) por el paso del tiempo. Lo anterior de conformidad con el artículo 16 de la Ley 446 de 1998.

TERCERO: Que LA ADMINISTRADORA DE LOS RECURSOS DEL SISTEMA GENERAL DE SEGURIDAD SOCIAL EN SALUD –ADRES, reconozca y pague a EMSSANAR SAS las costas del proceso y las agencias en derecho”.

¹ Para evitar posibles retrocesos o demoras, solo radique en la citada dirección electrónica para memoriales dirigidos a este Despacho.

² Expediente electrónico, archivo 03InformeSecretarial.pdf

Expediente: 11001-3334-003-2022-00097-00
Demandante: EMSANAR S.A.S.
Demandado: ADRES
Medio de Control: Nulidad y restablecimiento del derecho
Asunto: Remite a Tribunal Administrativo por falta de competencia – factor cuantía

La demanda correspondió por reparto al Juzgado 20 Laboral Circuito de Cali Oralidad, según acta de reparto de 21 de enero de 2021³.

A través de auto de 14 de mayo de 2021, el Juzgado 20 Laboral del Circuito de Cali rechazó la demanda por falta de competencia territorial y dispuso remitir el expediente a la Oficina de Servicios Judiciales de Bogotá, para que efectuara el reparto entre los Jueces Laborales del Circuito⁴.

El proceso correspondió por reparto al Juzgado 27 Laboral del Circuito Judicial de Bogotá, según consta en acta de reparto de 31 de mayo de 2021⁵.

Mediante auto de 2 junio de 2021, el Juzgado 27 Laboral del Circuito de Bogotá rechazó la demanda por falta de jurisdicción y competencia, y dispuso remitirla a los Juzgados de Administrativos de Bogotá, para su reparto. Entre las consideraciones de la decisión, se expuso lo siguiente⁶:

“(…) no es la jurisdicción Ordinaria Laboral la competente para conocer del proceso, conforme lo expuso la Corte Constitucional en auto 389 del 22 de julio de 2021 con ponencia del Magistrado Antonio José Lizarazo Ocampo, por medio del cual se resolvió un conflicto de competencia entre la jurisdicción contenciosa administrativa y la ordinaria laboral…”

Finalmente, el asunto fue asignado a este Juzgado mediante acta individual de reparto del 24 de febrero de 2022⁷.

CONSIDERACIONES

De acuerdo con lo dispuesto en el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, en cuanto a la competencia para conocer del medio de control, el artículo 152, vigente en su momento, establecía:

“ARTÍCULO 152. COMPETENCIA DE LOS TRIBUNALES ADMINISTRATIVOS EN PRIMERA INSTANCIA. Los Tribunales Administrativos conocerán en primera instancia de los siguientes asuntos: (...)

3. De los de nulidad y restablecimiento del derecho en que se controvertan actos administrativos de cualquier autoridad, **cuando la cuantía exceda de trescientos (300) salarios mínimos legales mensuales vigentes**, y, sin atención a la cuantía, de los actos que se expidan en ejercicio del poder disciplinario asignado a los funcionarios de la Procuraduría General de la Nación, diferentes al Procurador General de la Nación. (...)” (Negrillas del Juzgado)

A su turno, el artículo 157 ídem señala:

“ARTÍCULO 157. COMPETENCIA POR RAZÓN DE LA CUANTÍA. <Ver Notas de Vigencia> Para efectos de competencia, cuando sea del caso, **la cuantía se determinará por el valor de la multa impuesta o de los perjuicios causados, según la estimación razonada hecha por el actor en la demanda, sin que en ello pueda considerarse la estimación de los**

³ Expediente electrónico, Archivo 02-ActaReparto.pdf

⁴ Expediente electrónico, Archivo 11-AutoRechazaDemandaPorCompetencia.pdf

⁵ Expediente electrónico, Archivo 13 SECUENCIA 8669 JUZGADO 27 LABORAL.pdf

⁶ Expediente electrónico, Archivo 16 AUTO RECHAZA DEMANDA

⁷ Expediente electrónico, archivo 03ActaIndividualDeReparto.pdf.

perjuicios morales, salvo que estos últimos sean los únicos que se reclamen. En asuntos de carácter tributario, la cuantía se establecerá por el valor de la suma discutida por concepto de impuestos, tasas, contribuciones y sanciones.

Para los efectos aquí contemplados, cuando en la demanda se acumulen varias pretensiones, la cuantía se determinará por el valor de la pretensión mayor.

En las acciones de nulidad y restablecimiento del derecho no podrá prescindirse de la estimación razonada de la cuantía, so pretexto de renunciar al restablecimiento.

La cuantía se determinará por el valor de las pretensiones al tiempo de la demanda, sin tomar en cuenta los frutos, intereses, multas o perjuicios reclamados como accesorios, que se causen con posterioridad a la presentación de aquella.

Cuando se reclame el pago de prestaciones periódicas de término indefinido, como pensiones, la cuantía se determinará por el valor de lo que se pretenda por tal concepto desde cuando se causaron y hasta la presentación de la demanda, sin pasar de tres (3) años." (se resalta).

Pues bien, en el *sub examine* tal y como se indicó en precedencia, frente a la controversia planteada, se discute la negativa de la entidad demandada de pagar sumas de dinero reclamada por concepto de recobros de servicios no POS, **por la suma de \$355.243.810,55**; valor que la parte actora solicita se reconozca a su favor debidamente indexada. En ese mismo sentido, estableció como estimación razonada de la cuantía la misma suma de dinero.

Por tanto, la cuantía del presente asunto excede los 300 SMLMV para la época de presentación de la demanda, y de conformidad con la norma transcrita, la competencia por factor cuantía, corresponde al Tribunal Administrativo de Cundinamarca, en primera instancia, y en ese sentido, este Juzgado no asumirá conocimiento del asunto ni realizará ningún pronunciamiento frente a la remisión realizada por el Juzgado 27 Laboral del Circuito de Bogotá.

Por lo anterior, dando aplicación al artículo 168 ídem, este Juzgado declarará la falta de competencia para conocer y tramitar la presente demanda, y ordenará remitir el proceso a la Sección Primera de la referida Corporación, en consideración a lo dispuesto en el artículo 18 del Decreto Extraordinario 2288 de 1989 "por medio del cual se dictan algunas disposiciones en relación con la Jurisdicción Contencioso Administrativa"⁸.

En mérito de lo expuesto, el Juzgado Tercero Administrativo del Circuito de Bogotá,

RESUELVE:

PRIMERO. No asumir conocimiento de la presente demanda.

⁸ "Atribuciones de las secciones. Las secciones tendrán las siguientes funciones:
Sección Primera. Le corresponde el conocimiento de los siguientes procesos y actuaciones:
1. De nulidad y restablecimiento del derecho que no correspondan a las demás Secciones.
(...)" (Se resalta).

Expediente: 11001-3334-003-2022-00097-00
Demandante: EMSANAR S.A.S.
Demandado: ADRES
Medio de Control: Nulidad y restablecimiento del derecho
Asunto: Remite a Tribunal Administrativo por falta de competencia – factor cuantía

SEGUNDO. Declarar la falta de Competencia de este Juzgado para conocer asunto de la referencia, por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

TERCERO. Remitir de manera inmediata el expediente al Tribunal Administrativo de Cundinamarca – Sección Primera (Reparto), por ser de su competencia.

CUARTO. Por Secretaría déjense las constancias respectivas.

NOTIFÍQUESE y CÚMPLASE

EDNA PAOLA RODRÍGUEZ RIBERO
Jueza

JB

Firmado Por:
Edna Paola Rodriguez Ribero
Juez
Juzgado Administrativo
003
Bogotá, D.C. - Bogotá D.C.,

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: **ba5a0d5a37a223553a8f1b2eed6febbb27ffd73828550da39313f27032b6be53**

Documento generado en 06/12/2022 07:49:26 AM

Descargue el archivo y valide éste documento electrónico en la siguiente URL:
<https://procesojudicial.ramajudicial.gov.co/FirmaElectronica>

REPÚBLICA DE COLOMBIA
RAMA JUDICIAL



JUZGADO TERCERO ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO DE BOGOTÁ
SECCIÓN PRIMERA

Dirección única para correspondencia¹
correscanbta@cendoj.ramajudicial.gov.co

Bogotá D.C., seis (6) de diciembre dos mil veintidós (2022)

EXPEDIENTE: 11001-3334-003-2022-00107-00
DEMANDANTE: SANITAS E.P.S. S.A.
DEMANDADO: MINISTERIO DE SALUD - ADMINISTRADORA DE LOS RECURSOS DEL SISTEMA GENERAL DE SEGURIDAD SOCIAL EN SALUD
MEDIO DE CONTROL: DEMANDA ORDINARIA LABORAL

Asunto: *Propone conflicto negativo de jurisdicción en atención a existencia de precedente para el momento en fue presentada la demanda.*

Visto el informe secretarial que antecede, procede el Juzgado a tomar la decisión que en derecho corresponda, previo los siguientes

ANTECEDENTES

El 7 de diciembre de 2016, la entidad promotora de salud SANITAS E.P.S. S.A., a través de apoderada judicial, presentó demanda ordinaria laboral con las siguientes pretensiones:

“4.1. Se declare la responsabilidad de la NACIÓN – MINISTERIO DE SALUD Y PROTECCIÓN SOCIAL, por los perjuicios en la modalidad de daño emergente ocasionados a EPS SANITAS S.A., por el daño antijurídico derivado del no reconocimiento y pago de ciento dieciocho (sic) (188) solicitudes de recobro que corresponden a doscientos diecinueve (219) ítem, por el suministro de servicios, insumos y procedimientos, cuyo valor asciende a CIENTO VEINTITRÉS MILLONES NOVECIENTOS QUINCE MIL OCHOCIENTOS SETENTA Y SIETE PESOS MONEDA LEGAL (\$123.915.877) discriminados así:

(...)

4.2.- De acuerdo a la declaración efectuada en el numeral anterior, se condene a la NACIÓN – MINISTERIO DE SALUD Y ROTECCIÓN SOCIAL, en la modalidad de indemnización del daño emergente, al reconocimiento y pago a favor de EPS SANITAS S.A. de la suma de CINCO MILLONES NOVECIENTOS NOVENTA Y DOS MIL QUINIENTOS SESENTA Y SIETE PESOS MONEDA LEGAL (\$5.992.567), ciento dieciocho (188) solicitudes de recobro que corresponden a doscientos diecinueve (219) ítems.

4.3.- Se declare la responsabilidad de la NACIÓN – MINISTERIO DE SALUD Y PROTECCIÓN SOCIAL, en la causación de los perjuicios en la

¹ Para evitar posibles retrocesos o demoras, solo radique en la citada dirección electrónica para memoriales dirigidos a este Despacho.

Expediente: 11001-3334-003-2022-00107-00
Demandante: SANITAS E.P.S. S.A.
Demandado: MINISTERIO DE SALUD - ADRES
Medio de Control: Ordinario Laboral
Asunto: Propone conflicto negativo de jurisdicción

modalidad de daño emergente causados a la E.P.S. SANITAS S.A., que ascienden a la suma de QUINIENTOS NOVENTA Y NUEVE MIL DOSCIENTOS CINCUENTA Y SEIS PESOS MONEDA LEGAL (\$599.256), por concepto de los gastos administrativos inherentes a la gestión y el manejo de las prestaciones excluidas del POS objeto de la presente demanda, monto que equivale al diez por ciento (10%) del valor de las mismas.

4.4. En la modalidad de lucro cesante, se condene a los demandados a pagar a favor de las demandantes, intereses moratorios, sobre el monto de que trata la pretensión primera y segunda, liquidados entre la fecha de exigibilidad del respectivo concepto de recobro y la de pago efectivo de su importe, a la tasa máxima de interés moratorio establecida para los tributos administrados por la DIAN, conforme al artículo 4 del Decreto 1281 de 2002.

4.5. Condene a las demandadas al pago de costas y agencias en derecho”.

La demanda correspondió por reparto de 14 de diciembre de 2016, al Juzgado 14 Laboral del Circuito Judicial de Bogotá, que profirió auto admisorio².

El 18 de diciembre de 2017, el Juzgado 14 Laboral del Circuito Judicial de Bogotá citó a la audiencia prevista en el artículo 77 del C.P.T. ³

El Juzgado 14 Laboral del Circuito Judicial de Bogotá remitió el proceso, con fundamento en los Acuerdos PCSJA20-11686 del 10 de diciembre y CSJBTA20-109 del 31 de diciembre de 2020 del Consejo Superior y Seccional de la Judicatura, correspondiéndole al Juzgado 40 Laboral del Circuito Judicial de Bogotá⁴.

Mediante auto del 23 de abril de 2021, el Juzgado 40 Laboral del Circuito Judicial de Bogotá avocó conocimiento del asunto con fundamento en los referidos Acuerdos y fijó nueva fecha para la audiencia del artículo 77 del C.P.T.S.S, para el martes nueve (9) de noviembre de 2021⁵.

En la fecha y hora de la audiencia el Juzgado 40 Laboral del Circuito Judicial de Bogotá dispuso enviar el expediente por reparto a los Juzgados Administrativos de Bogotá D.C., por falta de jurisdicción. Como sustento de la decisión, citó el Auto 389 de 2021 de la Corte Constitucional⁶.

El proceso correspondió por reparto al Juzgado 33 Administrativo de Bogotá, adscrito a la sección tercera⁷.

Mediante auto de 2 de febrero de 2022, el Juzgado Treinta y Tres Administrativo del Circuito Judicial de Bogotá remitió el proceso a los jueces

² Folio 118 a 121, archivo 002 PO

³ Folios 56 y 57, archivo 003 PO

⁴ Archivo 06 Constancia secretarial ABR-16-21 Exp.014 – 2016 – 00691.pdf

⁵ Archivo 007. Auto avoca y fija fecha.

⁶ Archivo 013. Acta de Audiencia Art. 77 CPTSS 09- Nov 2021 Exp 014-2016 – 00691.pdf

⁷ Archivo 017. Acta Reparto Demanda Juz. Administrativos Bta – Nov – 22 – 2021 – Exp 014 – 2016 – 00691.pdf

Expediente: 11001-3334-003-2022-00107-00
Demandante: SANITAS E.P.S. S.A.
Demandado: MINISTERIO DE SALUD - ADRES
Medio de Control: Ordinario Laboral
Asunto: Propone conflicto negativo de jurisdicción

administrativos del circuito judicial de Bogotá, adscritos a la sección primera⁸.

Finalmente, el asunto fue asignado a este Juzgado mediante acta individual de reparto del 2 de marzo de 2022⁹.

CONSIDERACIONES

El Juzgado debe analizar si en el presente caso, el conocimiento del este proceso corresponde a la jurisdicción de lo contencioso administrativo o si por el contrario, dado la existencia de precedente judicial vinculante al momento en que fue radicada, admitida y tramitada la demanda por parte de los Juzgado 14 y 40 Laborales del Circuito Judicial de Bogotá, se trata de un asunto atribuido a la jurisdicción ordinaria, en su especialidad laboral, y por tanto, debe continuar y culminar su conocimiento en dicha jurisdicción.

Para el efecto, más allá de la discusión sentada entre la competencia general definida en el artículo 2 del Código Procesal del Trabajo y de la Seguridad Social y el artículo 104 del CPACA, en el caso específico que aquí nos ocupa, resulta relevante destacar que no se trata de un proceso nuevo respecto del cual ninguna autoridad judicial hubiese adelantado trámite procesal y asumido conocimiento del asunto, por lo tanto, es importante mencionar cual era el precedente judicial vertical vinculante que regía en su momento.

Así, la Sala Jurisdiccional Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura, órgano que en su momento tenía asignada la facultad para determinar la competencia en razón a los conflictos suscitados entre distintas jurisdicciones¹⁰, **desde el año 2014** venía señalando que los asuntos como el que aquí se debate, son de competencia de la jurisdicción ordinaria laboral, por cuanto la atribución de la solución de las controversias suscitadas entre las entidades públicas y privadas de la seguridad social integral, dada en el artículo 2 del Código Procesal del Trabajo y de la Seguridad Social, responde a la necesidad de especializar una jurisdicción estatal con la asignación de dicha competencia, con el fin de hacer efectiva la aplicación del régimen jurídico sobre el cual esta se edificó¹¹.

Además, en providencias posteriores, reiteró que la especialización que se hace de la justicia ordinaria laboral corresponde al sentido unificado del sistema de seguridad social integral querido por el constituyente; unidad del sistema que se proyecta en la unidad de la jurisdicción¹².

Bajo esa misma tesis, dicha corporación en providencias del 2 de febrero de 2017 y 6 de febrero de 2019, insistió en que es la Jurisdicción Ordinaria a

⁸ Archivo 019.AutoRemite.pdf

⁹ Archivo 021ActaReparto.pdf.

¹⁰ Numeral 6, artículo 256 de la Constitución Política, en concordancia con el numeral 2 del artículo 112 de la Ley Estatutaria de Administración de Justicia; así como lo dispuesto en Auto 278 del 9 de Julio de 2015, proferido por la Corte Constitucional, en virtud de los artículos 14 y 19 del Acto Legislativo 02 de 2015.

¹¹ Providencia del 11 de agosto de 2014, Radicación 110010102000201401722 00, Magistrado Ponente: Néstor Javier Iván Osuna Patino.

¹² Providencia del 22 de junio de 2016, Radicación 11001 01 02 000 2015 04003 00, Magistrada Ponente: María Lourdes Hernández Mindiola, auto del 2 de febrero de 2017 Radicado 11001 01 02 000 2016 02761 00 (12635-30), Magistrada Ponente Julia Emma Garzón de Gómez y Providencia del 06 de febrero de 2019, Radicado 11001010200020190012600, Magistrado Ponente Pedro Alonso Sanabria Buitrago.

quien le corresponde dirimir asuntos relacionados con glosas o controversias suscitadas entre el organismo de administración y financiación del Sistema de Seguridad Social en Salud y las Entidades Prestadoras de Servicios, ello, por cuanto se trata de temas sujetos a normas de la seguridad social, y de ahí, su efecto unificador para la competencia de los conflictos del Sistema Integral de Seguridad Social establecido en la Ley 100 de 1993 en esa jurisdicción¹³.

En ese sentido, controversias como la que ahora llega a este Juzgado han venido siendo conocidas y tramitadas por la jurisdicción ordinaria en su especialidad laboral, pues así lo había definido claramente la Sala Disciplinaria el Consejo Superior de la Judicatura.

Nótese que, por ello, en el presente caso, la demanda fue presentada como acción ordinaria laboral, y el Juzgado 14 Laboral del Circuito de Bogotá, en asumió su conocimiento, tramitando el proceso bajo los requisitos y formalidades propias de dicha jurisdicción, para luego remitirlo al Juzgado 40 Laboral del Circuito Judicial de Bogotá, que lo tramitó hasta el 9 de noviembre de 2021, cuando sin sustento normativo procedimental alguno decide rechazar la demanda que había asumido hacía más de dos años.

Así mismo, es importante precisar que la Sala Jurisdiccional Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura, en sentencia de unificación del 4 de septiembre de 2019, en uso de sus facultades, aún vigentes, como órgano asignado para dirimir los conflictos entre jurisdicciones, en virtud del auto 278 del 9 de julio de 2015, emitido por la Sala Plena de la Corte Constitucional¹⁴, y dado que pese a su pacífica posición frente al tema, algunos Despachos de la jurisdicción ordinaria laboral continuaban suscitando conflictos negativos de jurisdicción, decidió unificar su jurisprudencia sobre los conflictos entre dicha jurisdicción y la jurisdicción contencioso administrativa por las demandas relacionadas con los recobros o pago de facturas o cuentas de cobro entre entidades del sistema de salud previamente devueltos o glosados. Así, reiteró que corresponde a la jurisdicción ordinaria en su especialidad laboral, el conocimiento de las demandas Judiciales ocasionadas por el no pago en sede administrativa de recobros por servicios de salud, con excepción de los siguientes asuntos: i) la responsabilidad médica; ii) los relacionados con contratos; iii) los asuntos que no hayan sido asignados por el legislador a una de las jurisdicciones especiales; y iv) los procesos judiciales referidos a la seguridad social de los servidores públicos cuando su régimen sea administrado por una persona de derecho público. Advirtió que se trata de 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, que no puede confundirse con casos de responsabilidad médica,

¹³ Radicado 11001 01 02 000 2016 02761 00 (12635-30), Magistrada Ponente Julia Emma Garzón de Gómez y Radicado 11001010200020190012600, Magistrado Ponente Pedro Alonso Sanabria Buitrago.

¹⁴ "Primero.- De conformidad con lo dispuesto en el artículo 19 del Acto Legislativo 02 de 2015, **la Sala Jurisdiccional Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura continuará ejerciendo sus funciones en relación con los conflictos de competencia que ocurran entre las distintas jurisdicciones, hasta el día en que cese definitivamente en el cumplimiento de las mismas, momento en el cual, aquellos deberán ser remitidos a la Corte Constitucional en el estado en que se encuentren...**"

Expediente: 11001-3334-003-2022-00107-00
Demandante: SANITAS E.P.S. S.A.
Demandado: MINISTERIO DE SALUD - ADRES
Medio de Control: Ordinario Laboral
Asunto: Propone conflicto negativo de jurisdicción

ni con litigios basados en contratos, ni con el medio de control de reparación directa por hechos, omisiones u operaciones del Estado¹⁵.

Así las cosas, teniendo en cuenta que en el sub examine la demanda pretende el pago de facturas o cuentas de cobro entre un ente prestador de servicios de salud (Sanitas SA EPS) y la entidad administradora de los recursos del SGSSS por servicios prestados servicios, insumos, medicamentos y/o procedimientos no incluidos en el Plan Obligatorio de Salud POS (hoy Plan de Beneficios) y no financiadas con unidades de pago por capitación, asumidas en cumplimiento a fallos de tutela y/o atención a las autorizaciones emitidas el entonces Comité Técnico Científico, y esta fue asumida por la Jurisdicción ordinaria laboral para su conocimiento, pues así lo exigía el precedente vinculante de la Sala Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura, considera este Juzgado que quien debe continuar conociendo y culminar el proceso en dicha jurisdicción ordinaria, a través del Juzgado 40 Laboral del Circuito de Bogotá.

Así las cosas, **este Juzgado no desconoce que la Sala Plena de la Corte Constitucional**, ahora órgano autorizado para dirimir los conflictos de competencia que ocurran entre las distintas jurisdicciones en cumplimiento de las funciones establecidas en el numeral 11 del artículo 241 de la Constitución Política, adicionado por el artículo 14 del Acto Legislativo 02 de 2015, **ha señalado en algunos pronunciamientos, como es el caso del Auto 389 de 2021**, que en atención al procedimiento reglado que comporta el procedimiento de recobro, este constituye un verdadero trámite administrativo en el cual se profieren actos administrativos que consolidan o niegan la existencia de la obligación, razón por la cual, da prelación a la regla de competencia contenida en el artículo 104 de la Ley 1437 de 2011, estableciendo **el conocimiento de estos asuntos en la jurisdicción contenciosa administrativa**.

Sin embargo, en el caso bajo análisis se trata de una demanda que lleva siendo tramitada desde hace más de 4 años por la jurisdicción ordinaria laboral, por lo que este Despacho considera necesario advertir que, bajo el principio de "*perpetuatio jurisdictionis*", esto es la inmodificabilidad de la competencia judicial, en virtud del principio del debido proceso establecido en el artículo 29 de la Constitución Política, el Juzgado 40 Laboral del Circuito de Bogotá, estaría obligado a continuar con el trámite del proceso pues la demanda fue asumida por este desde el 23 de enero de 2019, cuando la recibió por reparto y conoció de la misma emitiendo diversas providencias, para luego, después de varios años, declarar una falta de competencia jurisdiccional; situación que atentaría contra derechos constitucionales de las partes como el debido proceso, economía procesal y seguridad jurídica, lo anterior en la medida que "*Los términos del debate deben quedar fijados lo antes posible en el tiempo y también los presupuestos relativos al órgano jurisdiccional, y así se evitan alteraciones sobrevenidas de la competencia o del procedimiento a seguir, en una institución tan necesitada de estabilidad y equilibrio como es el proceso*"¹⁶.

¹⁵ Providencia del 11 de agosto de 2014, Magistrado Ponente Néstor Javier Iván Osuna, radicación 11001010200020140172200.

¹⁶ Jose Gregorio Hernández Galindo, publicación del 23 de agosto de 2020, *La Voz del Derecho*.

Adicionalmente, reitera el Juzgado que para el momento en que se presentó la demanda y fue asumida por el Juzgado 14 Laboral del Circuito de Bogotá, **existía precedente vinculante que establecía o asignaba el conocimiento de este tipo de controversias a dicha jurisdicción**, por lo que, en atención a las reglas de aplicación del mismo, dada la posición asumida ahora por la Corte Constitucional, este Juzgado estima conveniente y jurídicamente adecuado establecer la relevancia que tiene para el derecho al debido proceso y acceso a la administración de justicia, así como la seguridad jurídica, que **las reglas creadas mediante precedentes judiciales verticales que se encontraban vigentes se respeten por parte de sus destinatarios, como en este caso debió hacerlo el Juzgado 40 Laboral del Circuito de Bogotá, y por otro, que ante la variación del mismo, este se aplique a futuro, y en esa medida se respete la confianza legítima de quien acudió bajo el cumplimiento de requisitos específicos de cierta jurisdicción y encaminó su demanda, pretensiones y pruebas hacía ese propósito, bajo el amparo de decisiones uniformes, y de una sentencia de unificación de la Sala Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura.**

Este Despacho considera necesario traer a colación jurisprudencia del Consejo de Estado, en la cual ha precisado cual es el alcance del precedente frente al cambio jurisprudencial, y la importancia del principio de *perpetuatio jurisdictionis*:

"Por su parte, la Sección Quinta del Consejo de Estado, al analizar, en sede de tutela¹⁷, la aplicación del cambio jurisprudencial referido, dejó sin efectos una sentencia de la Sección Tercera, con fundamento en las siguientes consideraciones:

*(...) al margen de lo expuesto, las particularidades propias del caso que hoy se somete a consideración del juez de amparo, evidencian que la declaratoria de nulidad del proceso de controversias contractuales, sí desconoce el principio de *perpetuatio jurisdictionis*, conforme al cual, 'tanto la jurisdicción como la competencia se determinan de conformidad con la situación de hecho y las normas aplicables al tiempo de la demanda, de forma tal que su alteración resulta improcedente, salvo disposición legal que de manera expresa diga lo contrario'.*

Como se señaló previamente, la demanda de controversias contractuales fue presentada el 16 de septiembre de 2004. Para dicho momento la jurisprudencia contenciosa en relación con la renuncia al pacto arbitral sostenía la tesis según la cual ésta se entendía tácita, cuando a pesar de haber acordado someter sus diferencias al conocimiento de la justicia arbitral, una de las partes decide instaurar la demanda de controversias contractuales, y la otra no propone la excepción que encuentra apoyo en dicho pacto.

Tanto al momento de proferirse sentencia de primera instancia (26 de marzo de 2010) como en aquél en que fue conocido el proceso por el Tribunal Administrativo del Valle del Cauca para resolver la apelación contra dicha sentencia, la postura de esta Corporación sobre el particular se mantuvo pacífica.

¹⁷ Sentencia del 5 de marzo de 2015, radicación 11001-03-15-000-2015-00031-00(AC).

(...) Sin embargo, en ese mismo año se profiere el auto de unificación de la Sección Tercera Consejo de Estado en el que se sustentó la declaratoria de nulidad del proceso de controversias contractuales promovido por la ahora tutelante. Evidentemente la tesis fue modificada en el sentido de exigirse a las partes manifestar de forma 'expresa y solemne' su voluntad de dejar sin efectos la cláusula compromisoria, con lo que se habilitaría a la jurisdicción de lo contencioso administrativo para resolver las diferencias suscitadas en el contrato estatal.

(...) Para la Sala, las consideraciones que la Sección Tercera plasmó en el citado proveído, más allá de variar una tesis, en realidad modificaron una regla, que aun cuando fuese de índole jurisprudencial, tenía una fuerza vinculante tal que había creado no solamente en los operadores jurídicos sino en los destinatarios de la ley, la convicción de que al pacto compromisorio se renunciaba tácitamente por la actitud pasiva de la parte demandada respecto de la proposición de la excepción respectiva, situación que determinaba en esta jurisdicción la competencia para resolver el asunto.

(...) La variación de dicha regla afectó no solo la comprensión que la comunidad tenía respecto de la renuncia tácita al pacto arbitral sino consecuentemente, a los procesos en curso, en los que se declaró, como en el sub examine, nulidad por falta de jurisdicción. Claramente se modificó la situación jurídica que la propia jurisdicción contenciosa venía aplicando a casos análogos y quebrantó la confianza y seguridad jurídica que se tenía sobre el particular.

La garantía que el principio perpetuatio jurisdictionis protege en el sub judice recae en el respeto de la certeza que se tenía sobre la jurisdicción a la que correspondía resolver el conflicto derivado del contrato estatal, ante una determinada eventualidad concretada en la renuncia tácita a la cláusula compromisoria, pues ésta se sustentaba en un precedente jurisprudencial imperante al momento de presentación de la demanda.

Sin (sic) bien es cierto la nueva tesis de la Sección Tercera plantea también una subregla jurídica en materia de jurisdicción, también lo es que ésta no tiene la entidad suficiente para modificar, como lo haría el contenido de una ley, el alcance de lo que constituye 'jurisdicción' (sic), luego no puede afectar aquello que el referido principio pretende proteger.

Significa lo anterior, que el abrupto cambio jurisprudencial, no debió afectar a aquellas demandas que se interpusieron en ejercicio de la acción de controversias contractuales antes del auto de unificación y en las que no se propuso como excepción la de 'cláusula compromisoria', puesto que estas se incoaron en el momento en que la jurisprudencia aceptaba la referida renuncia tácita.

La declaratoria de nulidad por falta de jurisdicción constituye una carga que no deben soportar quienes presentaron la demanda con la certeza de que era la contenciosa administrativa la que decidiría su controversia y menos aun, si se tiene en cuenta que, como en el caso de autos, han pasado cerca de diez años entre la presentación de la demanda y la decisión que se enjuicia vía tutela.

A esta altura de la providencia, conviene resaltar que la Sección Tercera del Consejo de Estado, en otras oportunidades, a pesar de haber dado un giro contundente en su jurisprudencia que impedía que un determinado asunto se siguiera conociendo bajo su competencia, permitió que las demandas que se incoaron antes de dicho cambio se resolvieran de fondo, so pena de lesionar el principio de confianza legítima.

Tal es el caso del reclamo indemnizatorio que se hacía mediante el ejercicio de la acción de reparación directa por el pago extemporáneo de cesantías, el que siguió conociéndose por esa vía procesal en relación con las demandas en curso, a pesar de la nueva postura jurisprudencial que estimaba una indebida escogencia de la acción.

Y en esa misma dirección, la Subsección A, manifestó en reciente providencia, que “[c]on fundamento en tales decisiones adoptadas por las diferentes Secciones del Consejo de Estado, en punto a la regla jurisprudencial contenida en el auto de unificación del 18 de abril de 2013, esta Subsección, a través de sentencia proferida el 29 de octubre de 2018¹⁸, precisó el alcance de la aplicación de la posición jurisprudencial que se había mantenido frente a este tema y consideró que, con el fin de garantizar el acceso a la administración de justicia y el principio de confianza legítima de las partes en el caso concreto, resultaba necesario aceptar la renuncia tácita de la cláusula compromisoria, dado que era la tesis jurisprudencial imperante para el momento de radicación de la demanda en ese caso (2005), amén de que la parte demandada al momento de contestar la demanda no formuló las excepciones de falta de jurisdicción, falta de competencia o cláusula compromisoria”.

Es claro entonces, que, sin desconocer la importancia de los avances jurisprudenciales y las nuevas interpretaciones que surgen con los cambios que se suscitan en el devenir de las labores de unificación a cargo de la Corporación, se han privilegiado derechos constitucionales que pueden resultar afectados en virtud de su aplicación en los procesos iniciados con antelación.

Las anteriores consideraciones, resultan plenamente aplicables en el sub-lite, porque también se encuentra en juego el derecho de acceso a la administración de justicia y el principio de la confianza legítima, por cuenta de un cambio jurisprudencial producido con posterioridad a la presentación de la demanda que le dio origen al presente proceso. (...) ¹⁹

En ese sentido, reitera el Juzgado que tanto la jurisdicción como la competencia se determinan de conformidad con la situación de hecho y las normas aplicables al tiempo de la demanda, de forma tal que su alteración resulta improcedente incluso por cambio de postura jurisprudencial posterior, **en la medida que si un proceso se ha venido conociendo por determinada jurisdicción en razón a postura pacífica del órgano de cierre respectivo, una tesis modificatoria posterior que se**

¹⁸ [17] “Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección A, sentencia del 29 de octubre de 2018, exp. 38.098”.

¹⁹ CONSEJO DE ESTADO, SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, SECCIÓN TERCERA, SUBSECCIÓN A, Consejera ponente: MARÍA ADRIANA MARÍN, providencia del 25 de julio de 2019, Radicación número: 50001-23-00-000-2004-20516-01(41023).

pretenda aplicar a dicho proceso ya en curso, atenta contra la seguridad jurídica por cuanto la anterior decisión tenía una fuerza vinculante tal, que había creado, no solamente en los operadores jurídicos, sino también en los destinatarios de la misma, la convicción de que la regla allí contenida lo amparaba para acceder a la administración de justicia y tramitar sus pretensiones bajo las reglas de determinada institución procesal, y culminar así el proceso bajo dicha confianza legítima²⁰.

Observase que, en esta jurisdicción y de acuerdo con el medio de control que según la nueva regla jurisprudencial procedería (nulidad y restablecimiento del derecho) se exigen formalidades concretas (término de caducidad, requisitos de procedibilidad, individualización de los actos acusados, cargos de nulidad y concepto de violación, carga probatoria, entre otros), los cuales claramente no cumpliría la presente demanda, pues para el momento en que fue presentada se exigían aquellos propios de otra jurisdicción y que distan completamente de los ya referidos, **los cuales, en todo caso, no podría obviar o suplir el Juez administrativo, so pena de incurrir en falta disciplinaria e incluso en un posible prevaricato, pues las normas que las contienen son de orden público y obligatorio cumplimiento, y porque además, atentaría contra el derecho al debido proceso y a la defensa de la parte demandada.**

Téngase en cuenta que, en el presente caso lo alegado por el juez laboral es una presunta falta de jurisdicción, por lo que, si bien de acuerdo con lo dispuesto en los artículos 16 y 138 del CGP²¹, la misma es improrrogable, si este Juzgado aceptara la tesis del Juzgado 40 Laboral del Circuito de Bogotá, por la cual declaró la falta de competencia jurisdiccional, pese a haber admitido y tramitado el proceso por más de 4 años en la jurisdicción ordinaria laboral, ello implicaría retrotraer el proceso, lo cual, **lesionaría de manera grave no solamente la confianza legítima de las partes, como se expuso anteriormente, sino además, el acceso a la administración de justicia²².**

²⁰ La vigencia en el tiempo de las sentencias de unificación, es un tema que ha sido tratado por el Consejo de Estado en diferentes oportunidades, por ejemplo, en la sentencia 7600012331000200002513/2007 se estudió la acción procedente en el caso del reclamo de los intereses moratorios por el pago tardío de las cesantías, pues existían posturas encontradas y se tramitaban estas demandas por la acción de reparación directa y por la de nulidad y restablecimiento del derecho, en esta sentencia el Consejo de Estado define que es la última la acción a seguir en estos casos, esto es, la de nulidad y restablecimiento del derecho, sin embargo, señaló que **los procesos que ya se hubiesen iniciado bajo la cuerda procesal de reparación directa deberían continuar su trámite y decidirse de fondo, en aplicación a los principios de seguridad jurídica y acceso a la administración de justicia.**

²¹ **“ARTÍCULO 16. PRORROGABILIDAD E IMPRORROGABILIDAD DE LA JURISDICCIÓN Y LA COMPETENCIA.** La jurisdicción y la competencia por los factores subjetivo y funcional son improrrogables. Cuando se declare, de oficio o a petición de parte, la falta de jurisdicción o la falta de competencia por los factores subjetivo o funcional, lo actuado conservará validez, salvo la sentencia que se hubiere proferido que será nula, y el proceso se enviará de inmediato al juez competente. Lo actuado con posterioridad a la declaratoria de falta de jurisdicción o de competencia será nulo.

La falta de competencia por factores distintos del subjetivo o funcional es prorrogable cuando no se reclame en tiempo, y el juez seguirá conociendo del proceso. Cuando se alegue oportunamente lo actuado conservará validez y el proceso se remitirá al juez competente.” (Se subraya)

²² **“El derecho a la administración de justicia ha sido definido por la jurisprudencia constitucional como la posibilidad reconocida a todas las personas residentes en Colombia de poder acudir en condiciones de igualdad ante los jueces y tribunales de justicia, para propugnar por la integridad del orden jurídico y por la debida protección o el restablecimiento de sus derechos e intereses legítimos, con estricta sujeción a los procedimientos previamente establecidos y con plena observancia de las garantías sustanciales y procedimentales previstas en las leyes.** Aquella prerrogativa de la que gozan las personas, naturales o jurídicas, de exigir justicia, impone a las autoridades públicas, como titulares del poder coercitivo del Estado y garantes de todos los derechos ciudadanos, distintas obligaciones para que dicho servicio público y derecho sea real y efectivo.” Negrilla fuera de texto. C. Const. Sent. T-283. May. 16/2013. M.P. José Ignacio Pretelt Chaljub.

Es decir, si bien por acepción jurisprudencial en relación con dichas normas procesales, se ha dicho que la falta jurisdicción, y de competencia por factor subjetivo o funcional no puede ser prorrogada o saneada, lo que en principio constituiría una excepción al principio de "*perpetuatio jurisdictionis*", y por ello, implicaría que lo actuado por el Juez incompetente o sin jurisdicción conservaría su validez frente a la eficacia del derecho de acceso a la justicia²³, no puede olvidarse, que la garantía de juez natural no puede desligarse del derecho a que se cumplan las formas propias de cada juicio, es decir, los términos, trámites, requisitos, etapas o formalidades establecidas por el legislador, en la medida en que este, no sólo está sometido en su función, a la competencia, sino en al procedimiento y normas sustanciales de cada juicio; de manera que en lo que respecta a las particularidades del asunto aquí analizado, es claro que los fines que estaría pretendiendo garantizar la norma procesal, no lo serían así, sino por el contrario al tener estas normas instrumentales incidencia directa en los derechos sustanciales en juego, concretamente en lo que tendría el juez administrativo que decidir de fondo, es relevante que se respete la eficiencia y eficacia de la administración de justicia, junto con la seguridad jurídica, sin disminuir las garantías procesales propias razonamiento del juicio.

Lo anterior, porque la demanda tendría que inadmitirse para que se adecuara a los requisitos de esta jurisdicción para la procedibilidad de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho, como ya se señaló, y de así hacerlo, la parte actora no podría subsanar la demanda en cumplimiento de estos requerimientos, pues desde el principio, y amparada en el precedente reinante en el momento, no pretendía la nulidad de un acto administrativo y por lo tanto, no podría acreditar el requisito de conciliación previa, tampoco el término de acudir a la jurisdicción administrativa para evitar la configuración de la caducidad, esto es, de 4 meses luego de la comunicación, notificación, ejecución o publicación, según el caso, del acto administrativo, y consecuentemente no podría individualizar los actos acusados, ni exponer los cargos de nulidad, por lo cual, **el resultado sería el rechazo de la demanda después de 4 años de presentada.**

Pero, además, si bajo una interpretación distinta, y que no comparte este Juzgado, no se exigiera el cumplimiento de caducidad o de agotamiento de conciliación como requisito de procedibilidad; de cualquier manera el proceso tendría que adecuarse, pues el juez administrativo bajo la nueva tesis de asignación de competencia, de acuerdo a las características del medio del control procedente, debe regirse bajo el principio de congruencia, es decir, decidir solo sobre lo pretendido, lo probado y lo excepcionado dentro del mismo, sin que sea dable dictar sentencias por fuera (extra) o por más (ultra) de lo pedido (petita), por tanto, en cualquier caso, si este Juzgado debiera continuar conociendo el presente proceso, la demanda necesariamente tendría que ser inadmitida para que sus pretensiones se adecúen a lo que expresamente esta jurisdicción, y en especial este juez podría determinar en la sentencia, es decir, decidir sobre la nulidad o no de determinados actos administrativos que deben estar claramente individualizados, pues de no ser así, este operador dentro del marco de sus concretas asignaciones jurisdiccionales y competenciales,

²³ Sentencia C-537-2016

Expediente: 11001-3334-003-2022-00107-00
Demandante: SANITAS E.P.S. S.A.
Demandado: MINISTERIO DE SALUD - ADRES
Medio de Control: Ordinario Laboral
Asunto: Propone conflicto negativo de jurisdicción

carecería de objeto sobre el cual efectuar pronunciamiento, en el marco del medio de control que según la nueva regla jurisprudencial es el procedente para acudir ante la administración de justicia. Situación que, se insiste, irremediablemente retrotraería el procedimiento adelantado hasta el momento.

En ese sentido, el cambio jurisprudencial, no debe afectar a aquellas demandas que, conocidas y adecuadas a la jurisdicción ordinaria laboral ya vienen siendo tramitadas por esta, puesto que las demandas se incoaron en el momento en que la jurisprudencia pacífica e incluso unificada del órgano de cierre competente para el efecto, era aquella que asignaba el conocimiento de esta clase de asuntos a la jurisdicción ordinaria laboral, y por tanto, **un eventual cambio de jurisdicción, nuevamente, constituiría una carga que no deben soportar quienes presentaron la demanda con la certeza de que era la ordinaria laboral la que decidiría su controversia, y menos aún, si se tiene en cuenta que, en este caso, han pasado más de 3 años entre la presentación de la demanda y la decisión que declara la falta de jurisdicción.**

Por lo tanto, este Juzgado estima necesario que, **bajo la garantía de derechos procesales y sustanciales de las partes en litigio, lo procedente es permitir que las demandas que se incoaron antes del cambio jurisprudencial sentado por la H. Corte Constitucional a partir del año 2021, cuando empezó a ejercer su función de dirimir los conflictos de competencia que ocurran entre las distintas jurisdicciones; estas (demandas) se resuelvan de fondo por la jurisdicción ordinaria laboral,** así como por los Despachos que ya habían asumido conocimiento de las mismas, so pena de lesionar el principio de confianza legítima y demás derechos de rango constitucional ya mencionados.

Bajo los argumentos expuestos y por las razones esgrimidas, este Juzgado, en el presente caso, estima que carece de competencia jurisdiccional para conocer del presente asunto, razón por la cual, se declarará la falta de competencia y se propondrá el conflicto negativo de jurisdicción ante la Honorable Corte Constitucional, Sala Plena, conforme a las atribuciones dadas en el numeral 11 del artículo 241 de la Constitución Política, adicionado por el artículo 14 del Acto Legislativo 02 de 2015 "*Dirimir los conflictos de competencia que ocurran entre las distintas jurisdicciones*".

En mérito de lo expuesto, el Juzgado Tercero Administrativo del Circuito de Bogotá,

RESUELVE:

PRIMERO. No asumir el conocimiento del presente asunto.

SEGUNDO. Declarar la falta de Competencia de este Juzgado para conocer el proceso de la referencia, por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

TERCERO. Promover conflicto negativo de competencia jurisdiccional, de conformidad con lo expuesto en la parte motiva de este auto.

Expediente: 11001-3334-003-2022-00107-00
Demandante: SANITAS E.P.S. S.A.
Demandado: MINISTERIO DE SALUD - ADRES
Medio de Control: Ordinario Laboral
Asunto: Propone conflicto negativo de jurisdicción

CUARTO. Remitir este expediente a la Sala Plena de la Corte Constitucional, para que se resuelva el conflicto de competencia de conformidad con lo señalado en el artículo 241 de la Constitución Política.

QUINTO. Por Secretaría dejar las constancias respectivas.

NOTIFÍQUESE y CÚMPLASE


EDNA PAOLA RODRÍGUEZ RIBERO
Jueza

JB

REPÚBLICA DE COLOMBIA
RAMA JUDICIAL



JUZGADO TERCERO ADMINISTRATIVO CIRCUITO DE BOGOTÁ
SECCIÓN PRIMERA

Dirección única para correspondencia¹
correscanbta@cendoj.ramajudicial.gov.co

Bogotá D.C., seis (06) de diciembre de dos mil veintidós (2022)

EXPEDIENTE: 11001-3334-003-2022-0012100
DEMANDANTE: EPS SANITAS S.A.
DEMANDADO: ADMINISTRADORA DE LOS RECURSOS DEL SISTEMA GENERAL DE SEGURIDAD SOCIAL EN SALUD - ADRES
MEDIO DE CONTROL: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO
Asunto: *Requiere previo*

Visto el informe secretarial que antecede, el Despacho considera necesario efectuar requerimiento previo a tomar la decisión concerniente a asumir, o no, conocimiento del asunto, y/o a proceder sobre la admisión, o no, de la demanda.

Ello por cuanto si bien el Juzgado 62 Administrativo de Bogotá, describe en auto del 10 de enero de 2022, mediante el cual declaró la falta de competencia y remitió el proceso a los Juzgados Administrativos de Bogotá – Sección Primera (proceso con radicado 11001334306220190037200), que la Corte Constitucional mediante auto 795 del 15 de octubre de 2021, dirimió conflicto suscitado entre la jurisdicción laboral y la contenciosa administrativa, declarando el conocimiento del proceso en cabeza de ese Despacho; lo cierto es que dicha providencia, ni el cuaderno o expediente electrónico o digital relativo a dicha actuación fue remitido a este Juzgado.

En efecto, revisado el contenido del expediente enviado junto con el Acta de reparto a este Juzgado, es decir, el radicado 2019-00372 y el radicado 11001010200020200046700 (interno CJU0000496), correspondiente al conflicto entre jurisdicciones, allí inmerso, no se encuentran las actuaciones surtidas en esa instancia, ni la providencia que lo resuelve, únicamente reposa la caratula y constancia de reparto a la Magistrada Sustanciadora.

Además, se evidencia que algunas de las carpetas del proceso remitido se encuentran vacías como es el caso de las denominadas 2019_BASE_061 y 4.Respuesta Recobro-Formato MYT.

Por lo tanto, este Juzgado estima indispensable contar con la totalidad de las piezas procesales y providencias que hacen parte del expediente, las cuales se han surtido en un Despacho distinto.


En consecuencia, se **DISPONE:**

Único. Oficiar al Juzgado 62 Administrativo del Circuito Judicial de Bogotá – Sección Tercera, para que remita a este Despacho en el menor tiempo posible,

¹ Para evitar posibles retrocesos o demoras, solo radique en la citada dirección electrónica para memoriales dirigidos a este Despacho.

Expediente: 11001-33-34-003-2022-00121-00
Demandante: Sanitas EPS
Demandado: ADRES
Medio de control: Nulidad y restablecimiento
Asunto: Requiere previo

el auto 795 del 15 de octubre de 2021, por medio del cual la Corte Constitucional resolvió conflicto de competencia en el presente proceso, junto con el expediente o actuaciones relativas al mismo; así como, remita o aclare lo relativo a las carpetas sin contenido que hacen parte del expediente remitido por link electrónico, según la identificación de los radicados y archivos señalados en la parte motiva.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE,

EDNA PAOLA RODRIGUEZ RIBERO
Jueza

D.C.R.P.

REPÚBLICA DE COLOMBIA
RAMA JUDICIAL



JUZGADO TERCERO ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO DE BOGOTÁ
SECCIÓN PRIMERA

Dirección única para correspondencia¹
correscanbta@cendoj.ramajudicial.gov.co

Bogotá D.C., seis (6) de diciembre dos mil veintidós (2022)

EXPEDIENTE: 11001-3334-003-2022-00122-00
DEMANDANTE: SANITAS S.A. E.P.S.
DEMANDADO: ADMINISTRADORA DE LOS RECURSOS DEL SISTEMA GENERAL DE SEGURIDAD SOCIAL - ADRES
MEDIO DE CONTROL: DEMANDA ORDINARIA LABORAL

Asunto: Ordena devolver al Juzgado de origen.

Visto el informe secretarial que antecede², procede el Juzgado a tomar la decisión que en derecho corresponda, previo los siguientes

ANTECEDENTES

El **23 de febrero de 2016**, Sanitas S.A. EPS, a través de apoderado, presentó demanda con las siguientes pretensiones:

"4.1. Se declare la responsabilidad de la NACIÓN – MINISTERIO DE SALUD Y PROTECCIÓN SOCIAL en la causación de los perjuicios en la modalidad de daño emergente, irrogados a EPS SANITAS S.A., con ocasión al daño antijurídico derivado del rechazo infundado de CIENTO SETENTA Y NUEVE (179) recobros, cuyo costo asciende a TRECE MILLONES SEISCIENTOS OCHENTA Y SIETE MIL CIENTO SESENTA Y UN PESOS (\$13.687.161), discriminados así (...)

4.2. De acuerdo a la declaración efectuada en el numeral anterior, se condene a la NACIÓN – MINISTERIO DE SALUD Y PROTECCIÓN SOCIAL, en la modalidad de indemnización del daño emergente, al reconocimiento y pago a favor de EPS SANITAS S.A. de la suma de TRECE MILLONES SEISCIENTOS OCHENTA Y SIETE MIL CIENTO SESENTA UN PESOS (\$13.687.161), correspondientes a los CIENTO SETENTA Y NUEVE (179) recobros descritos.

4.3. Se declare la responsabilidad de la NACIÓN – MINISTERIO DE SALUD Y PROTECCIÓN SOCIAL, en la causación de los perjuicios en la modalidad de daño emergente causados a la EPS SANITAS SA, que asciende a la suma de UN MILLÓN TRESCIENTOS SESENTA Y OCHO MIL SETECIENTOS DIECISÉIS PESOS CON DIEZ CENTAVOS (\$1.368.716), por concepto de los gastos administrativos inherentes a la gestión y al manejo de las prestaciones excluidas del POS objeto de la presente demanda, que equivale al diez por ciento (10%) del valor de las mismas.

4.4. Conforme a la declaración anterior, se condene a la NACIÓN – MINISTERIO DE SALUD Y PROTECCIÓN SOCIAL, en la modalidad indemnización de daño emergente, al reconocimiento y pago a favor de

¹ Para evitar posibles retrocesos o demoras, solo radique en la citada dirección electrónica para memoriales dirigidos a este Despacho.

² Expediente electrónico, archivo 44InformeSecretarial.pdf

la EPS SANITAS S.A. a la suma de UN MILLÓN TRESCIENTOS SESENTA Y OCHO MIL SETECIENTOS DIECISÉIS PESOS CON DIEZ CENTAVOS (\$1.368.716.10)".

La demanda correspondió en su momento por reparto de 14 de marzo de 2016, al Juzgado 35 Laboral del Circuito Judicial de Bogotá, que a través de auto de 4 de abril de 2016 dispuso remitirlo a los Juzgados Civiles del Circuito de Bogotá.

Luego de que el Tribunal Superior resolviera conflicto de competencia en el sentido de que el conocimiento del proceso correspondía al Juzgado 35 Laboral del Circuito Judicial de Bogotá, mediante auto de 20 de septiembre de 2016 admitió la demanda.

De este modo, el Juzgado 35 Laboral del Circuito Judicial de Bogotá continuó con el trámite del proceso. El 19 de agosto de 2017 se llevó a cabo audiencia.

A través de auto de 31 de julio de 2018, el Juzgado Treinta y Cinco Laboral del Circuito de Bogotá declaró la falta de competencia, y dispuso la remisión a la Sección Primera del Tribunal Administrativo de Cundinamarca. Como sustento de la decisión, señaló lo siguiente:

"Conforme a ello, es diáfano que el presente asunto no puede enmarcarse dentro de lo preceptuado en el artículo 2 del CPTSS; por el contrario, resulta aplicable al caso la cláusula general de competencia contenida en el artículo 101 del CPACA, puesto que se trata de un proceso surgido por la controversia de un acto administrativo, por lo que debe conocerlo la jurisdicción de lo contencioso administrativo, de acuerdo a lo indicado en los artículos 104 y 152 del cuerpo normativo atrás mencionado, teniendo en cuenta el domicilio de las encartadas y que se trata de un proceso de primera instancia cuya cuantía es superior a los cincuenta (50) smmlv, por lo que dar continuidad al trámite en esta sede judicial podría originar futuras nulidades"

Por acta de reparto de 28 de agosto de 2018, el proceso correspondió al Magistrado Moisés Rodrigo Mazabel Pinzón, adscrito a la sección primera del Tribunal Administrativo de Cundinamarca.

La Subsección B de la sección primera del Tribunal Administrativo de Cundinamarca declaró la falta de competencia de dicha Corporación y remitió el proceso a la Oficina de Apoyo para su reparto a los Juzgados Administrativos de la sección primera.

El proceso fue repartido al Juzgado 31 Administrativo del Circuito Judicial de Bogotá, a través de acta de 14 de diciembre de 2018.

Mediante auto de 24 de enero de 2019, el Juzgado 31 Administrativo de Bogotá propuso conflicto negativo de jurisdicción con el Juzgado 35 Laboral del Circuito de Bogotá, y remitirlo a la Sala Jurisdiccional Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura para su resolución.

El 14 de agosto de 2019, **la Sala Jurisdiccional Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura definió el conflicto, asignando el conocimiento del proceso al Juzgado 35 Laboral del Circuito de Bogotá**³.

A través de auto de 4 de octubre de 2019, el Juzgado 35 Laboral del Circuito de Bogotá dispuso obedecer y cumplir, y señaló nueva fecha para la audiencia obligatoria de conciliación, decisión de excepciones previas, saneamiento, fijación del litigio y decreto de pruebas.

El Juzgado 35 Laboral del Circuito de Bogotá continuó con el trámite del proceso, y el 20 de noviembre de 2020 se llevó a cabo audiencia y se continuó con el recaudo probatorio.

Mediante auto de 9 de febrero de 2022, el Juzgado Treinta y Cinco Laboral resolvió declarar la falta de jurisdicción y competencia, y remitió su proceso para su conocimiento a los Juzgados Administrativos del Circuito Judicial de Bogotá:

“(…) Es así que en consonancia con la providencia soporte de esta decisión y en atención a que las glosas efectuadas a los recobros ventilados en esta instancia judicial surgen en nombre y representación del Estado, actos administrativos que deben ser objeto de control por parte del contencioso administrativo, este Despacho declara la falta de jurisdicción y competencia y dispone remitir el expediente a los Juzgados Administrativos, en razón de la cuantía enunciada por la entidad actora en su demanda”.

El proceso correspondió al Juzgado Tercero Administrativo de Bogotá, por reparto de 7 de marzo de 2022⁴.

CONSIDERACIONES

Revisado entonces el contenido de las diferentes actuaciones que han sido realizadas en el presente proceso y de lo expuesto en los antecedentes arriba señalados, este Despacho encuentra que en el presente proceso ya se encuentra un conflicto de competencia resuelto por la Sala Jurisdiccional Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura, la cual, mediante providencia del 14 de agosto de 2019, asignó la misma al Juzgado 35 Laboral del Circuito de Bogotá.

Cabe recordar entonces que, dicha Sala Jurisdiccional Disciplinaria, órgano que en su momento tenía asignada la facultad para determinar la competencia en razón a los conflictos suscitados entre distintas jurisdicciones⁵, desde el año 2014, como ocurrió en este caso, venía señalando que los asuntos como el que aquí se debate, son de competencia de la jurisdicción ordinaria laboral, posición pacífica que, en todo caso, dejó sentada como regla de unificación en la Sentencia del 4 de septiembre de 2019, que, las demandas relacionadas con los recobros o pago de facturas o cuentas de cobro entre entidades del sistema de salud previamente devueltos o glosados son de competencia de la jurisdicción

³ Archivo 24.CONFLICTO COMPETENCIA CSJ.pdf.

⁴ Archivo 49ActaReparto.pdf

⁵ numeral 6, artículo 256 de la Constitución Política, en concordancia con el numeral 2 del artículo 112 de la Ley Estatutaria de Administración de Justicia; así como lo dispuesto en Auto 278 del 9 de Julio de 2015, proferido por la Corte Constitucional, en virtud de los artículos 14 y 19 del Acto Legislativo 02 de 2015.

ordinaria en su especialidad laboral, con excepción de los siguientes asuntos: i) la responsabilidad médica; los relacionados con contratos; iii) los asuntos que no hayan sido asignados por el legislador a una de las jurisdicciones especiales; y iv) los procesos judiciales referidos a la seguridad social de los servidores públicos cuando su régimen sea administrado por una persona de derecho público⁶.

No obstante lo anterior, el Juzgado 35 Laboral del Circuito de Bogotá, decide mediante auto del 9 de febrero de 2022, es decir, casi **6 años después de la presentación de la demanda**, declarar que carece de jurisdicción y competencia para conocer del presente asunto, por lo que decide rechazar la demanda y remitirla nuevamente a los Jueces Administrativos del Circuito de Bogotá, advirtiendo que, la H. Corte Constitucional mediante Auto 389 del 22 de julio del 2021, al dirimir un conflicto de jurisdicciones, dentro de un proceso con contexto fáctico y jurídico similar al aquí adelantado, considero que los litigios surgidos con ocasión de la devolución, rechazo 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.

En ese sentido, debe recordarse que el referido Despacho Judicial asumió conocimiento del asunto pues así lo exigía no sólo el precedente vinculante de la Sala Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura, sino porque existía pronunciamiento expreso (cosa juzgada) de dicho órgano de cierre en ese asunto, en el sentido que quien debía conocer y culminar el proceso era la jurisdicción ordinaria, representada por el Juzgado 35 Laboral del Circuito Judicial de Bogotá.

Así las cosas, este Juzgado no desconoce la existencia de un cambio de regla jurisprudencial en casos específicos que ha resuelto la Sala Plena de la Corte Constitucional, ahora órgano autorizado para dirimir los conflictos de competencia que ocurran entre las distintas jurisdicciones. No obstante, no se puede olvidar que este tipo de decisiones tiene efectos hacia el futuro y no pueden modificar precedentes consolidados y vinculantes, como en el caso bajo análisis, el cual se trata de una demanda que lleva siendo tramitada desde hace casi 6 años por la jurisdicción ordinaria laboral.

Este Despacho considera necesario advertir que bajo el principio de "*perpetuatio jurisdictionis*", esto es la inmodificabilidad de la competencia judicial, en virtud del principio del debido proceso establecido en el artículo 29 de la Constitución Política, el Juzgado 35 Laboral del Circuito de Bogotá está obligado a continuar con el trámite del proceso pues la demanda fue asumida en cumplimiento de una decisión ejecutoriada que ya dirimió la competencia en su titularidad.

En ese sentido, pretender revivir una discusión que para el caso concreto ya fue resuelta por la autoridad competente, aduciendo nuevamente una falta de competencia jurisdiccional; atentaría contra derechos constitucionales de las partes como el debido proceso, economía procesal, seguridad jurídica y confianza legítima, lo anterior en la medida que "Los

⁶ Providencia del 11 de agosto de 2014, Magistrado Ponente Néstor Javier Iván Osuna, radicación 11001010200020140172200.

términos del debate deben quedar fijados lo antes posible en el tiempo y también los presupuestos relativos al órgano jurisdiccional, y así se evitan alteraciones sobrevenidas de la competencia o del procedimiento a seguir, en una institución tan necesitada de estabilidad y equilibrio como es el proceso”⁷.

En ese sentido, el Juzgado reitera que tanto la jurisdicción como la competencia se determinan de acuerdo con la situación de hecho y las normas aplicables al tiempo de la demanda, de forma tal que su alteración resulta improcedente, incluso por cambio de postura jurisprudencial posterior, en la medida que si un proceso se ha venido conociendo por determinada jurisdicción en razón a postura pacífica del órgano de cierre respectivo, una tesis modificatoria posterior que se pretenda aplicar a dicho proceso ya en curso, atenta contra la seguridad jurídica por cuanto la anterior decisión tenía una fuerza vinculante tal que había creado no solamente en los operadores jurídicos, sino en los destinatarios de la misma, la convicción de que la regla allí contenida lo amparaba para acceder a la administración de justicia y tramitar sus pretensiones bajo las reglas de determinada institución procesal, y culminar así el proceso bajo dicha confianza legítima. Más aún en aquellos casos donde existe decisión concreta y definitiva que dirime conflicto de competencia entre dos jurisdicciones, como ocurre en el presente caso.

Adicionalmente, por afinidad temática, es preciso traer a colación la reciente decisión del Tribunal Superior de Bogotá – Sala Laboral, quien, en providencia del 8 de marzo de 2022, M.P Lucy Stella Vásquez Sarmiento en la acción de tutela No.110012205 000 2022 00415 01 promovida por Servicio Occidental de Salud EPS S.A en contra del Juzgado 29 Laboral del Circuito de Bogotá, señaló lo siguiente:

Sobre el particular la H. Corte Constitucional en sentencia T-806 de 2000, al acoger el criterio sentado por la Sala Penal Corte Suprema de Justicia, adoctrinó:

“(…)

La constante en las providencias reseñadas, es, precisamente, que la decisión que ponga fin a una colisión de competencias entre dos funcionarios judiciales, tiene carácter vinculante tanto para las partes como para cualquier autoridad judicial, por cuanto es necesario proporcionar al proceso un principio de seguridad jurídica en el sentido que el mismo punto, el de la competencia, no será debatido en ninguna instancia judicial posterior. Por tanto, una vez debatido y fallado este punto por el órgano competente para resolver esta clase de controversias, la decisión adquiere el carácter de definitiva, inmodificable e inmutable.

Jurisprudencia que comparte esta Corporación, pues es claro que si un asunto de tanta entidad ya fue definido por quien constitucional y legalmente está facultado para ello, no puede ser planteado nuevamente,

dado que ello atenta contra todos los principios que rigen la administración de justicia, entre ellos, tal como lo señalan los fallos citados, el de la seguridad jurídica.”

De la jurisprudencia expuesta con antelación, se puede concluir que la decisión que ponga fin a una colisión de competencias entre dos funcionarios judiciales tiene carácter vinculante tanto para las partes como

⁷ Jose Gregorio Hernández Galindo, publicación del 23 de agosto de 2020, La Voz del Derecho.

para cualquier autoridad judicial, en aras de garantizar el debido proceso y la seguridad jurídica, por lo tanto, no podrá ser debatido en ninguna instancia judicial posterior, además que la decisión debatida y fallada adquiere el carácter de definitiva, inmodificable e inmutable.

En ese orden de ideas, como en el presente caso ya se encuentra debatido y fallado un conflicto de competencias el cual se encuentra en firme, resuelto por la Sala Jurisdiccional Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura mediante providencia del 14 de agosto de 2019, que ordenó la remisión al Juzgado 35 Laboral del Circuito de Bogotá, este Despacho atendiendo lo referido en dicha providencia, ordenará remitir el presente proceso al Juzgado señalado en precedencia, para que continúe conociendo del proceso en comento.

En mérito de lo expuesto, el Juzgado Tercero Administrativo del Circuito de Bogotá,

RESUELVE:

PRIMERO. Remitir de manera inmediata el expediente de la referencia al Juzgado 35 Laboral del Circuito de Bogotá, según lo expuesto en la parte motiva de esta providencia.

SEGUNDO: Por Secretaría déjese las constancias y anotaciones respectivas.

NOTIFÍQUESE y CÚMPLASE

EDNA PAOLA RODRÍGUEZ RIBERO
Jueza

78

Firmado Por:
Edna Paola Rodriguez Ribero
Juez
Juzgado Administrativo
003
Bogotá, D.C. - Bogotá D.C.,

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: **f3055099844dde3885f84db7002ab9bf0a55147fa7fc8a71975e19a714f27ccf**

Documento generado en 06/12/2022 07:49:27 AM

Descargue el archivo y valide éste documento electrónico en la siguiente URL:
<https://procesojudicial.ramajudicial.gov.co/FirmaElectronica>

REPÚBLICA DE COLOMBIA
RAMA JUDICIAL



JUZGADO TERCERO ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO DE BOGOTÁ
SECCIÓN PRIMERA

Dirección única para correspondencia¹
correscanbta@cendoj.ramajudicial.gov.co

Bogotá D.C., seis (6) de diciembre dos mil veintidós (2022)

EXPEDIENTE: 11001-3334-003-2022-00164-00
DEMANDANTE: SALUD TOTAL EPS
DEMANDADO: ADMINISTRADORA DE LOS RECURSOS DEL SISTEMA GENERAL DE SEGURIDAD SOCIAL EN SALUD - ADRES
MEDIO DE CONTROL: DEMANDA ORDINARIA LABORAL

Asunto: *Propone conflicto negativo de jurisdicción en atención a existencia de precedente de unificación vinculante para el momento en fue presentada la demanda.*

Visto el informe secretarial que antecede², procede el Juzgado a tomar la decisión que en derecho corresponda, previo los siguientes

1. ANTECEDENTES

El **21 de agosto de 2020**, Salud Total EPS, a través de apoderado, presentó demanda ordinaria laboral con el fin de obtener el pago de sumas de dinero relacionadas con servicios, insumos, medicamentos y/o procedimientos no incluidos en el Plan de beneficios y no financiadas con unidades de pago por capitación, asumidas en cumplimiento a fallos de tutela y/o atención a las autorizaciones emitidas por el entonces Comité Técnico Científico, y en consecuencia, se ordenara a la demandada el pago de \$44.166.643,31 correspondiente a los 164 recobros que fueron glosados, más los intereses moratorios o en su defecto la debida indexación³.

La demanda correspondió por reparto al Juzgado 15 Laboral del Circuito de Bogotá, quien, por auto del 3 de diciembre de 2020, la inadmitió⁴.

Subsanadas las falencias encontradas por dicho Despacho, mediante auto del 16 de abril de 2021, la demanda fue admitida y se dispuso lo pertinente para su trámite⁵.

Adelantado el trámite respectivo, habiéndose tenido por contestada la demanda, señalado fecha para audiencia de trámite y juzgamiento y negado el llamamiento en garantía, decisión esta última que fue objeto de

¹ Para evitar posibles retrocesos o demoras, solo radique en la citada dirección electrónica para memoriales dirigidos a este Despacho.

² Expediente electrónico, archivo 32InformeSecretarial.pdf

³ Expediente electrónico, archivos 01EscritoDemanda.pdf y 05CorreoAsignación.pdf

⁴ Expediente electrónico, archivos 06ActaRepartoSecuencia8698.pdf y 07AutoInadmitite2020276.pdf

⁵ Expediente electrónico, archivo 12AdmiteDemanda2020276.pdf

Expediente: 11001-33-34-003-2022-00164 00
Demandante: Salud Total EPS
Demandado: ADRES
Medio de Control: Ordinario laboral
Asunto: Propone conflicto negativo de jurisdicción

recursos⁶; enviado el expediente a la segunda instancia, sorpresivamente el Tribunal Superior del Distrito Judicial de Bogotá – Sala Laboral, por auto del **30 de noviembre de 2021**, resuelve no pronunciarse sobre el recurso de alzada, sino por el contrario declarar de oficio, por un lado la nulidad del auto del 23 de julio de 2021 y por otro, la falta de jurisdicción y competencia remitiendo el expediente a los Juzgados Administrativos de Bogotá⁷.

Finalmente, el asunto fue asignado a este Juzgado mediante Acta Individual de Reparto del 25 de marzo de 2022⁸.

2. CONSIDERACIONES:

El Juzgado debe analizar si en el presente caso, el conocimiento de este proceso corresponde a la jurisdicción de lo contencioso administrativo o si por el contrario, dado la existencia de precedente judicial vinculante al momento en que fue radicada, admitida y tramitada la demanda por parte del Juzgado 15 Laboral de Circuito Judicial de Bogotá, se trata de un asunto atribuido a la jurisdicción ordinaria, en su especialidad laboral, y por tanto, debe continuar y culminar su conocimiento en dicha jurisdicción.

Para el efecto, más allá de la discusión sentada entre la competencia general definida en el artículo 2 del Código Procesal del Trabajo y de la Seguridad Social y el artículo 104 del CPACA, en el caso específico que aquí nos ocupa, resulta relevante destacar que no se trata de un proceso nuevo respecto del cual alguna autoridad judicial hubiese adelantado trámite procesal y asumido conocimiento del asunto, por lo tanto, es importante mencionar cual era el precedente judicial vertical vinculante que regía en su momento.

Así, la Sala Jurisdiccional Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura, órgano que en su momento tenía asignada la facultad para determinar la competencia en razón a los conflictos suscitados entre distintas jurisdicciones⁹, **desde el año 2014** venía señalando que los asuntos como el que aquí se debate, son de competencia de la jurisdicción ordinaria laboral, por cuanto la atribución de la solución de las controversias suscitadas entre las entidades públicas y privadas de la seguridad social integral, dada en el artículo 2 del Código Procesal del Trabajo y de la Seguridad Social, responde a la necesidad de especializar una jurisdicción estatal con la asignación de dicha competencia, con el fin de hacer efectiva la aplicación del régimen jurídico sobre el cual esta se edificó¹⁰. Además, en providencias posteriores, reiteró que la especialización que se hace de la justicia ordinaria laboral corresponde al sentido unificado del sistema de seguridad social integral querido por el constituyente; unidad del sistema que se proyecta en la unidad de la jurisdicción¹¹.

⁶ Expediente electrónico, archivos 26AutoTienePorContestadaDdaFijaFecha202000276.pdf y 29AutoNoReponeConcedeApelacionSuspendeFecha202000276.pdf

⁷ Expediente electrónico, carpeta Segunda instancia, archivo 5. SENTENCIA.pdf

⁸ Expediente electrónico, archivo 31ActaReparto.pdf.

⁹ numeral 6, artículo 256 de la Constitución Política, en concordancia con el numeral 2 del artículo 112 de la Ley Estatutaria de Administración de Justicia; así como lo dispuesto en Auto 278 del 9 de Julio de 2015, proferido por la Corte Constitucional, en virtud de los artículos 14 y 19 del Acto Legislativo 02 de 2015.

¹⁰ Providencia del 11 de agosto de 2014, Radicación 110010102000201401722 00, Magistrado Ponente: Néstor Javier Iván Osuna Patino.

¹¹ Providencia del 22 de junio de 2016, Radicación 11001 01 02 000 2015 04003 00, Magistrada Ponente: María Lourdes Hernández Mindiola, auto del 2 de febrero de 2017 Radicado 11001 01 02 000 2016 02761 00 (12635-30),

Bajo esa misma tesis, dicha corporación en providencias del 2 de febrero de 2017 y 6 de febrero de 2019, insistió en que es la Jurisdicción Ordinaria a quien le corresponde dirimir asuntos relacionados con glosas o controversias suscitadas entre el organismo de administración y financiación del Sistema de Seguridad Social en Salud y las Entidades Prestadoras de Servicios, ello, por cuanto se trata de temas sujetos a normas de la seguridad social, y de ahí, su efecto unificador para la competencia de los conflictos del Sistema Integral de Seguridad Social establecido en la Ley 100 de 1993 en esa jurisdicción¹².

En ese sentido, controversias como la que ahora llega a este Juzgado han venido siendo conocidas y tramitadas por la jurisdicción ordinaria en su especialidad laboral, pues así lo había definido claramente la Sala Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura.

Nótese que por ello, en el presente caso, la demanda fue presentada como acción ordinaria laboral, y el Juzgado 15 Laboral del Circuito de Bogotá, en auto del 3 de diciembre de 2020 asumió su conocimiento, tramitando el proceso bajo los requisitos y formalidades propias de dicha jurisdicción hasta el 30 de noviembre de 2021, cuando el Tribunal Superior de Bogotá – Sala Laboral, al conocer del recurso de apelación contra la decisión que negó un llamamiento en garantía, decide declarar la nulidad de lo actuado desde el auto que tiene por contestada la demanda y declara de oficio la falta de jurisdicción frente a una demanda que asumida desde hacía dos años.

Asimismo, es importante precisar que la Sala Jurisdiccional Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura, en sentencia de unificación del 4 de septiembre de 2019, es decir, aplicable al momento de radicación de la presente demanda, en uso de sus facultades, aún vigentes, como órgano asignado para dirimir los conflictos entre jurisdicciones, ello en virtud del auto 278 del 9 de julio de 2015, emitido por la Sala Plena de la Corte Constitucional¹³, y dado que, pese a su pacífica posición frente al tema, algunos Despachos de la jurisdicción ordinaria laboral continuaban suscitando conflictos negativos de jurisdicción, decidió unificar su jurisprudencia sobre los conflictos entre dicha jurisdicción y la jurisdicción contencioso administrativa por las demandas relacionadas con los recobros o pago de facturas o cuentas de cobro entre entidades del sistema de salud previamente devueltos o glosados. Así, reiteró que corresponde a la jurisdicción ordinaria en su especialidad laboral, el conocimiento de las demandas judiciales ocasionadas por el no pago en sede administrativa de recobros por servicios de salud, con excepción de los siguientes asuntos: i) la responsabilidad médica; ii) los relacionados con contratos; iii) los asuntos que no hayan sido asignados por el legislador a una de las jurisdicciones especiales; y iv) los procesos judiciales referidos a

Magistrada Ponente Julia Emma Garzón de Gómez y Providencia del 06 de febrero de 2019, Radicado 11001010200020190012600, Magistrado Ponente Pedro Alonso Sanabria Buitrago.

¹² Radicado 11001 01 02 000 2016 02761 00 (12635-30), Magistrada Ponente Julia Emma Garzón de Gómez y Radicado 11001010200020190012600, Magistrado Ponente Pedro Alonso Sanabria Buitrago.

¹³ "Primero.- De conformidad con lo dispuesto en el artículo 19 del Acto Legislativo 02 de 2015, **la Sala Jurisdiccional Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura continuará ejerciendo sus funciones en relación con los conflictos de competencia que ocurran entre las distintas jurisdicciones, hasta el día en que cese definitivamente en el cumplimiento de las mismas, momento en el cual, aquellos deberán ser remitidos a la Corte Constitucional en el estado en que se encuentren...**"

la seguridad social de los servidores públicos cuando su régimen sea administrado por una persona de derecho público¹⁴.

Así las cosas, teniendo en cuenta que en el sub examine la demanda pretende el pago de facturas o cuentas de cobro entre un ente prestador de servicios de salud (Salud Total EPS) y la entidad administradora de los recursos del SGSSS por servicios prestados servicios, insumos, medicamentos y/o procedimientos no incluidos en el Plan de beneficios y no financiadas con unidades de pago por capitación, asumidas en cumplimiento a fallos de tutela y/o atención a las autorizaciones emitidas el entonces Comité Técnico Científico, y esta fue asumida y tramitada en su momento por la Jurisdicción ordinaria laboral, pues así lo exigía el precedente vinculante de la Sala Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura, considera este Juzgado que es esta quien debe continuar conociendo y culminar el proceso, a través del Juzgado 15 Laboral del Circuito de Bogotá.

Es importante resaltar que **este Juzgado no desconoce que la Sala Plena de la Corte Constitucional**, ahora órgano autorizado para dirimir los conflictos de competencia que ocurran entre las distintas jurisdicciones en cumplimiento de las funciones establecidas en el numeral 11 del artículo 241 de la Constitución Política, adicionado por el artículo 14 del Acto Legislativo 02 de 2015, **ha señalado en algunos pronunciamientos, como es el caso del Auto 389 de 2021**, que en atención al procedimiento reglado que comporta el procedimiento de recobro, este constituye un verdadero trámite administrativo en el cual se profieren actos administrativos que consolidan o niegan la existencia de la obligación, razón por la cual, da prelación a la regla de competencia contenida en el artículo 104 de la Ley 1437 de 2011, estableciendo **el conocimiento de estos asuntos en la jurisdicción contenciosa administrativa**.

Sin embargo, en el caso bajo análisis se trata de una demanda que lleva siendo tramitada desde hace 2 años por la jurisdicción ordinaria laboral, por lo que este Despacho considera necesario advertir que bajo el principio de "*perpetuatio jurisdictionis*", esto es, la inmodificabilidad de la competencia judicial, en virtud del principio del debido proceso establecido en el artículo 29 de la Constitución Política, el Juzgado 15 Laboral del Circuito de Bogotá estaría obligado a continuar con el trámite del proceso, pues la demanda fue asumida por este desde el 3 de diciembre de 2020, cuando la recibida por reparto la inadmitió y luego conoció de la misma emitiendo diversas providencias, para luego, el Tribunal Superior de Bogotá, después varios años, declarar una nulidad por falta de competencia jurisdiccional; situación que atentaría contra derechos constitucionales de las partes como el debido proceso, economía procesal y seguridad jurídica, lo anterior en la medida que "*Los términos del debate deben quedar fijados lo antes posible en el tiempo y también los presupuestos relativos al órgano jurisdiccional, y así se evitan alteraciones sobrevenidas de la competencia o del procedimiento a seguir, en una institución tan necesitada de estabilidad y equilibrio como es el proceso*"¹⁵.

¹⁴ Providencia del 11 de agosto de 2014, Magistrado Ponente Néstor Javier Iván Osuna, radicación 11001010200020140172200.

¹⁵ Jose Gregorio Hernández Galindo, publicación del 23 de agosto de 2020, *La Voz del Derecho*.

Adicionalmente, reitera el Juzgado que para el momento en que se presentó la demanda y fue asumida por el Juzgado 15 Laboral del Circuito de Bogotá, **existía precedente vinculante que establecía o asignaba el conocimiento de este tipo de controversias a dicha jurisdicción**, por lo que, en atención a las reglas de aplicación del mismo, dada la posición asumida ahora por la Corte Constitucional, este Juzgado estima conveniente y jurídicamente adecuado establecer la relevancia que tiene para el derecho al debido proceso y acceso a la administración de justicia, así como la seguridad jurídica, que **las reglas creadas mediante precedentes judiciales verticales que se encontraban vigentes se respeten por parte de sus destinatarios, como en este caso debió hacerlo el referido Juzgado Laboral del Circuito de Bogotá, o concretamente el Tribunal Superior de Bogotá – Sala Laboral, y por otro, que ante la variación del mismo, este se aplique a futuro, y en esa medida se respete la confianza legítima de quien acudió bajo el cumplimiento de requisitos específicos de cierta jurisdicción y encaminó su demanda, pretensiones y pruebas hacia ese propósito, bajo el amparo de decisiones uniformes, y de una sentencia de unificación de la Sala Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura.**

Este Despacho considera necesario traer a colación jurisprudencia del Consejo de Estado, en la cual ha precisado cual es el alcance del precedente frente al cambio jurisprudencial, y la importancia del principio de *perpetuatio jurisdictionis*, así:

“Por su parte, la Sección Quinta del Consejo de Estado, al analizar, en sede de tutela¹⁶, la aplicación del cambio jurisprudencial referido, dejó sin efectos una sentencia de la Sección Tercera, con fundamento en las siguientes consideraciones:

*(...) al margen de lo expuesto, las particularidades propias del caso que hoy se somete a consideración del juez de amparo, evidencian que la declaratoria de nulidad del proceso de controversias contractuales, sí desconoce el principio de *perpetuatio jurisdictionis*, conforme al cual, ‘tanto la jurisdicción como la competencia se determinan de conformidad con la situación de hecho y las normas aplicables al tiempo de la demanda, de forma tal que su alteración resulta improcedente, salvo disposición legal que de manera expresa diga lo contrario’.*

Como se señaló previamente, la demanda de controversias contractuales fue presentada el 16 de septiembre de 2004. Para dicho momento la jurisprudencia contenciosa en relación con la renuncia al pacto arbitral sostenía la tesis según la cual ésta se entendía tácita, cuando a pesar de haber acordado someter sus diferencias al conocimiento de la justicia arbitral, una de las partes decide instaurar la demanda de controversias contractuales, y la otra no propone la excepción que encuentra apoyo en dicho pacto.

Tanto al momento de proferirse sentencia de primera instancia (26 de marzo de 2010) como en aquél en que fue conocido el proceso por el Tribunal Administrativo del Valle del Cauca para resolver la

¹⁶ Sentencia del 5 de marzo de 2015, radicación 11001-03-15-000-2015-00031-00(AC).

apelación contra dicha sentencia, la postura de esta Corporación sobre el particular se mantuvo pacífica.

(...) Sin embargo, en ese mismo año se profiere el auto de unificación de la Sección Tercera Consejo de Estado en el que se sustentó la declaratoria de nulidad del proceso de controversias contractuales promovido por la ahora tutelante. Evidentemente la tesis fue modificada en el sentido de exigirse a las partes manifestar de forma 'expresa y solemne' su voluntad de dejar sin efectos la cláusula compromisoria, con lo que se habilitaría a la jurisdicción de lo contencioso administrativo para resolver las diferencias suscitadas en el contrato estatal.

(...) Para la Sala, las consideraciones que la Sección Tercera plasmó en el citado proveído, más allá de variar una tesis, en realidad modificaron una regla, que aun cuando fuese de índole jurisprudencial, tenía una fuerza vinculante tal que había creado no solamente en los operadores jurídicos sino en los destinatarios de la ley, la convicción de que al pacto compromisorio se renunciaba tácitamente por la actitud pasiva de la parte demandada respecto de la proposición de la excepción respectiva, situación que determinaba en esta jurisdicción la competencia para resolver el asunto.

(...) La variación de dicha regla afectó no solo la comprensión que la comunidad tenía respecto de la renuncia tácita al pacto arbitral sino consecuentemente, a los procesos en curso, en los que se declaró, como en el sub examine, nulidad por falta de jurisdicción. Claramente se modificó la situación jurídica que la propia jurisdicción contenciosa venía aplicando a casos análogos y quebrantó la confianza y seguridad jurídica que se tenía sobre el particular.

La garantía que el principio perpetuatio jurisdictionis protege en el sub iudice recae en el respeto de la certeza que se tenía sobre la jurisdicción a la que correspondía resolver el conflicto derivado del contrato estatal, ante una determinada eventualidad concretada en la renuncia tácita a la cláusula compromisoria, pues ésta se sustentaba en un precedente jurisprudencial imperante al momento de presentación de la demanda.

Sin (sic) bien es cierto la nueva tesis de la Sección Tercera plantea también una subregla jurídica en materia de jurisdicción, también lo es que ésta no tiene la entidad suficiente para modificar, como lo haría el contenido de una ley, el alcance de lo que constituye 'jurisdicción' (sic), luego no puede afectar aquello que el referido principio pretende proteger.

Significa lo anterior, que el abrupto cambio jurisprudencial, no debió afectar a aquellas demandas que se interpusieron en ejercicio de la acción de controversias contractuales antes del auto de unificación y en las que no se propuso como excepción la de 'cláusula compromisoria', puesto que estas se incoaron en el momento en que la jurisprudencia aceptaba la referida renuncia tácita.

La declaratoria de nulidad por falta de jurisdicción constituye una carga que no deben soportar quienes presentaron la demanda con la certeza de que era la contenciosa administrativa la que decidiría

su controversia y menos aún, si se tiene en cuenta que, como en el caso de autos, han pasado cerca de diez años entre la presentación de la demanda y la decisión que se enjuicia vía tutela.

A esta altura de la providencia, conviene resaltar que la Sección Tercera del Consejo de Estado, en otras oportunidades, a pesar de haber dado un giro contundente en su jurisprudencia que impedía que un determinado asunto se siguiera conociendo bajo su competencia, permitió que las demandas que se incoaron antes de dicho cambio, se resolvieran de fondo, so pena de lesionar el principio de confianza legítima.

Tal es el caso del reclamo indemnizatorio que se hacía mediante el ejercicio de la acción de reparación directa por el pago extemporáneo de cesantías, el que siguió conociéndose por esa vía procesal en relación con las demandas en curso, a pesar de la nueva postura jurisprudencial que estimaba una indebida escogencia de la acción.

Y en esa misma dirección, la Subsección A, manifestó en reciente providencia, que “[c]on fundamento en tales decisiones adoptadas por las diferentes Secciones del Consejo de Estado, en punto a la regla jurisprudencial contenida en el auto de unificación del 18 de abril de 2013, esta Subsección, a través de sentencia proferida el 29 de octubre de 2018¹⁷, precisó el alcance de la aplicación de la posición jurisprudencial que se había mantenido frente a este tema y consideró que, con el fin de garantizar el acceso a la administración de justicia y el principio de confianza legítima de las partes en el caso concreto, resultaba necesario aceptar la renuncia tácita de la cláusula compromisoria, dado que era la tesis jurisprudencial imperante para el momento de radicación de la demanda en ese caso (2005), amén de que la parte demandada al momento de contestar la demanda no formuló las excepciones de falta de jurisdicción, falta de competencia o cláusula compromisoria”.

Es claro entonces, que, sin desconocer la importancia de los avances jurisprudenciales y las nuevas interpretaciones que surgen con los cambios que se suscitan en el devenir de las labores de unificación a cargo de la Corporación, se han privilegiado derechos constitucionales que pueden resultar afectados en virtud de su aplicación en los procesos iniciados con antelación.

*Las anteriores consideraciones, resultan plenamente aplicables en el sub-lite, porque también **se encuentra en juego el derecho de acceso a la administración de justicia y el principio de la confianza legítima, por cuenta de un cambio jurisprudencial producido con posterioridad a la presentación de la demanda que le dio origen al presente proceso. (...)**¹⁸ (Negrilla fuera de texto)*

En ese sentido, reitera el Juzgado que tanto la jurisdicción como la competencia se determinan de conformidad con la situación de hecho y las normas aplicables al tiempo de la demanda, de forma tal que su

¹⁷ [17] “Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección A, sentencia del 29 de octubre de 2018, exp. 38.098”.

¹⁸ CONSEJO DE ESTADO, SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, SECCIÓN TERCERA, SUBSECCIÓN A, Consejera ponente: MARÍA ADRIANA MARÍN, providencia del 25 de julio de 2019, Radicación número: 50001-23-00-000-2004-20516-01 (41023).

alteración resulta improcedente incluso por cambio de postura jurisprudencial posterior, **en la medida que si un proceso se ha venido conociendo por determinada jurisdicción en razón a postura pacífica del órgano de cierre respectivo, una tesis modificatoria posterior que se pretenda aplicar a dicho proceso ya en curso, atenta contra la seguridad jurídica por cuanto la anterior decisión tenía una fuerza vinculante tal, que había creado, no solamente en los operadores jurídicos, sino también en los destinatarios de la misma, la convicción de que la regla allí contenida lo amparaba para acceder a la administración de justicia y tramitar sus pretensiones bajo las reglas de determinada institución procesal, y culminar así el proceso bajo dicha confianza legítima¹⁹.**

Observase que en esta jurisdicción y de acuerdo con el medio de control que según la nueva regla jurisprudencial procedería (nulidad y restablecimiento del derecho), se exigen formalidades concretas (término de caducidad, requisitos de procedibilidad, individualización de los actos acusados, cargos de nulidad y concepto de violación, carga probatoria, entre otros), los cuales claramente no cumpliría la presente demanda, pues para el momento en que fue presentada se exigían aquellos propios de otra jurisdicción y que distan completamente de los ya referidos, **los cuales, en todo caso, no podría obviar o suplir el Juez administrativo, so pena de incurrir en falta disciplinaria e incluso en un posible prevaricato, pues las normas que las contienen son de orden público y obligatorio cumplimiento, y porque además, atentaría contra el derecho al debido proceso y a la defensa de la parte demandada.**

Téngase en cuenta que en el presente caso, lo alegado por el juez laboral es una presunta falta de jurisdicción, por lo que, si bien de acuerdo con lo dispuesto en los artículos 16 y 138 del CGP²⁰, la misma es improrrogable, si este Juzgado aceptara la tesis del Tribunal Superior de Bogotá – Sala Laboral, por la cual declaró la nulidad parcial y declaró la falta de competencia jurisdiccional, pese a que dicha jurisdicción (Juzgado 15 Laboral del Circuito de Bogotá) había admitido y tramitado el proceso por más de 2 años, porque así lo establecía el precedente vinculante y la sentencia de unificación que también debe ser acatada, ello implicaría retrotraer el proceso, lo cual, **lesionaría de manera grave no solamente la confianza legítima de las partes, como se expuso anteriormente, sino además, el acceso a la administración de justicia²¹.**

¹⁹ La vigencia en el tiempo de las sentencias de unificación, es un tema que ha sido tratado por el Consejo de Estado en diferentes oportunidades, por ejemplo, en la sentencia 7600012331000200002513/2007 se estudió la acción procedente en el caso del reclamo de los intereses moratorios por el pago tardío de las cesantías, pues existían posturas encontradas y se tramitaban estas demandas por la acción de reparación directa y por la de nulidad y restablecimiento del derecho, en esta sentencia el Consejo de Estado define que es la última la acción a seguir en estos casos, esto es, la de nulidad y restablecimiento del derecho, sin embargo, señaló que **los procesos que ya se hubiesen iniciado bajo la cuerda procesal de reparación directa deberían continuar su trámite y decidirse de fondo, en aplicación a los principios de seguridad jurídica y acceso a la administración de justicia.**

²⁰ **“ARTÍCULO 16. PRORROGABILIDAD E IMPRORROGABILIDAD DE LA JURISDICCIÓN Y LA COMPETENCIA.** La jurisdicción y la competencia por los factores subjetivo y funcional son improrrogables. Cuando se declare, de oficio o a petición de parte, la falta de jurisdicción o la falta de competencia por los factores subjetivo o funcional, lo actuado conservará validez, salvo la sentencia que se hubiere proferido que será nula, y el proceso se enviará de inmediato al juez competente. Lo actuado con posterioridad a la declaratoria de falta de jurisdicción o de competencia será nulo.

La falta de competencia por factores distintos del subjetivo o funcional es prorrogable cuando no se reclame en tiempo, y el juez seguirá conociendo del proceso. Cuando se alegue oportunamente lo actuado conservará validez y el proceso se remitirá al juez competente.” (Se subraya)

²¹ “El derecho a la administración de justicia ha sido definido por la jurisprudencia constitucional como la posibilidad reconocida a todas las personas residentes en Colombia de poder acudir en condiciones de

Es decir, si bien por acepción jurisprudencial en relación con dichas normas procesales, se ha dicho que la falta de jurisdicción, y de competencia por factor subjetivo o funcional no puede ser prorrogada o saneada, lo que en principio constituiría una excepción al principio de "*perpetuatio jurisdictionis*", y por ello, implicaría que lo actuado por el Juez incompetente o sin jurisdicción conservaría su validez frente a la eficacia del derecho de acceso a la justicia²², no puede olvidarse, que la garantía de juez natural no puede desligarse del derecho a que se cumplan las formas propias de cada juicio, es decir, los términos, trámites, requisitos, etapas o formalidades establecidas por el legislador, en la medida en que este, no sólo está sometido en su función, a la competencia, sino en el procedimiento y normas sustanciales de cada juicio; de manera que en lo que respecta a las particularidades del asunto aquí analizado, es claro que los fines que estaría pretendiendo garantizar la norma procesal, no lo serían así, sino por el contrario al tener estas normas instrumentales incidencia directa en los derechos sustanciales en juego, concretamente en lo que tendría el juez administrativo que decidir de fondo, es relevante que se respete la eficiencia y eficacia de la administración de justicia, junto con la seguridad jurídica, sin disminuir las garantías procesales propias del razonamiento del juicio.

Lo anterior, dado que, al margen de los efectos de la declaratoria de la falta de jurisdicción que se alega, la demanda no fue planteada en términos de nulidad y restablecimiento del derecho y no existe pretensión alguna en tal sentido, esta necesariamente tendría que inadmitirse para que se adecuara a los requisitos de esta jurisdicción para la procedibilidad del medio de control como ya se señaló, y de así hacerlo, la parte actora no podría subsanar la demanda en cumplimiento de estos requerimientos, pues desde el principio, y amparada en el precedente reinante en el momento, no pretendía la nulidad de un acto administrativo y por lo tanto, no podría acreditar el requisito de conciliación previa concretamente frente a los efectos económicos de los mismos; tampoco, en algunos casos, el agotamiento de los recursos en sede administrativa (objeciones a glosas) porque no fueron presentados, y en otros, en el entendido que la reclamación administrativa contemplada en el artículo 6 del CPT que puede presentar la demandante dista de la figura requerida en esta jurisdicción; así como tampoco el término de acudir a la jurisdicción administrativa para evitar la configuración de la caducidad, esto es, de 4 meses luego de la comunicación, notificación, ejecución o publicación, según el caso, del acto administrativo que resuelve las objeciones; y consecuentemente no podría individualizar los actos acusados, ni exponer los cargos de nulidad, por lo cual, **el resultado sería el rechazo de la demanda después de 2 años de presentada.**

Pero, además, si bajo una interpretación distinta, y que no comparte este Juzgado, no se exigiera el cumplimiento de caducidad o de agotamiento

igualdad ante los jueces y tribunales de justicia, para propugnar por la integridad del orden jurídico y por la debida protección o el restablecimiento de sus derechos e intereses legítimos, con estricta sujeción a los procedimientos previamente establecidos y con plena observancia de las garantías sustanciales y procedimentales previstas en las leyes. Aquella prerrogativa de la que gozan las personas, naturales o jurídicas, de exigir justicia, impone a las autoridades públicas, como titulares del poder coercitivo del Estado y garantes de todos los derechos ciudadanos, distintas obligaciones para que dicho servicio público y derecho sea real y efectivo." Negrilla fuera de texto. C. Const. Sent. T-283. May. 16/2013. M.P. José Ignacio Pretelt Chaljub.

²² Sentencia C-537-2016

de conciliación como requisito de procedibilidad; de cualquier manera el proceso tendría que adecuarse, pues el juez administrativo bajo la nueva tesis de asignación de competencia, de acuerdo a las características del medio del control precedente, debe regirse bajo el principio de congruencia, es decir, decidir solo sobre lo pretendido, lo probado y lo excepcionado dentro del mismo, sin que sea dable dictar sentencias por fuera (extra) o por más (ultra) de lo pedido (petita), por tanto, en cualquier caso, si este Juzgado debiera continuar conociendo el presente proceso, la demanda necesariamente tendría que ser inadmitida para que sus pretensiones se adecúen a lo que expresamente esta jurisdicción, y en especial este juez podría determinar en la sentencia, es decir, decidir sobre la nulidad o no de determinados actos administrativos que deben estar claramente individualizados, pues de no ser así, este operador dentro del marco de sus concretas asignaciones jurisdiccionales y competenciales, carecería de objeto sobre el cual efectuar pronunciamiento, en el marco del medio de control que según la nueva regla jurisprudencial es el precedente para acudir ante la administración de justicia. Situación que, se insiste, irremediablemente retrotraería el procedimiento adelantado hasta el momento.

En ese sentido, el cambio jurisprudencial, no debe afectar a aquellas demandas que, conocidas y adecuadas a la jurisdicción ordinaria laboral ya vienen siendo tramitadas por esta, puesto que las mismas se incoaron en el momento en que la jurisprudencia pacífica e incluso unificada del órgano de cierre competente para el efecto, era aquella que asignaba el conocimiento de esta clase de asuntos a la jurisdicción ordinaria laboral, y por tanto, **un eventual cambio de jurisdicción, nuevamente, constituiría una carga que no deben soportar quienes presentaron la demanda con la certeza de que era la ordinaria laboral la que decidiría su controversia, y menos aún, si se tiene en cuenta que, en este caso, han pasado más de 2 años entre la presentación de la demanda y la decisión que ahora emite el mismo Juez que ha tramitado el proceso y asumió su conocimiento desde ese entonces.**

Por lo tanto, este Juzgado estima necesario que, **bajo la garantía de derechos procesales y sustanciales de las partes en litigio, lo procedente es permitir que las demandas que se incoaron antes del cambio jurisprudencial sentado por la H. Corte Constitucional a partir del año 2021, cuando empezó a ejercer su función de dirimir los conflictos de competencia que ocurran entre las distintas jurisdicciones; estas (demandas) se resuelvan de fondo por la jurisdicción ordinaria laboral**, así como por los Despachos que ya habían asumido conocimiento de las mismas, so pena de lesionar el principio de confianza legítima y demás derechos de rango constitucional ya mencionados.

Bajo los argumentos expuestos y por las razones esgrimidas, este Juzgado, en el presente caso, estima que carece de competencia jurisdiccional para conocer del presente asunto, razón por la cual, se declarará la falta de competencia y se propondrá el conflicto negativo de jurisdicción ante la Honorable Corte Constitucional, Sala Plena, conforme a las atribuciones dadas en el numeral 11 del artículo 241 de la Constitución Política, adicionado por el artículo 14 del Acto Legislativo 02 de 2015 "*Dirimir los conflictos de competencia que ocurran entre las distintas jurisdicciones*".

Expediente: 11001-33-34-003-2022-00164 00
Demandante: Salud Total EPS
Demandado: ADRES
Medio de Control: Ordinario laboral
Asunto: Propone conflicto negativo de jurisdicción

En mérito de lo expuesto, el Juzgado Tercero Administrativo del Circuito de Bogotá,

RESUELVE:

PRIMERO. No asumir el conocimiento del presente asunto.

SEGUNDO. Declarar la falta de Competencia de este Juzgado para conocer el proceso de la referencia, por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

TERCERO. Promover conflicto negativo de competencia jurisdiccional, de conformidad con lo expuesto en la parte motiva de este auto.

CUARTO. Remitir este expediente a la Sala Plena de la Corte Constitucional, para que se resuelva el conflicto de competencia de conformidad con lo señalado en el artículo 241 de la Constitución Política.

QUINTO. Por Secretaría déjense las constancias respectivas.

NOTIFÍQUESE y CÚMPLASE


EDNA PAOLA RODRÍGUEZ RIBERO
Jueza

D.C.R.P.

REPÚBLICA DE COLOMBIA
RAMA JUDICIAL



JUZGADO TERCERO ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO DE BOGOTÁ
SECCIÓN PRIMERA

Dirección única para correspondencia¹
correscanbta@cendoj.ramajudicial.gov.co

Bogotá D.C., seis (6) de diciembre dos mil veintidós (2022)

EXPEDIENTE: 11001-3334-003-2022-00178-00
DEMANDANTE: SANITAS S.A. E.P.S.
DEMANDADO: MINISTERIO DE SALUD Y PROTECCION SOCIAL -
CONSORCIO FIDUFOSYGA 2005 E INTEGRANTES
MEDIO DE CONTROL: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO

Asunto: Remite por competencia – factor cuantía

Visto el informe secretarial que antecede, procede el Juzgado a tomar la decisión que en derecho corresponda, previo los siguientes

ANTECEDENTES

El **12 de mayo 2015**, Sanitas S.A. E.P.S., a través de apoderado, presentó demanda ordinaria laboral con el fin de declarar la existencia de una obligación por pagar en cabeza de las demandadas, por concepto de prestación de servicios no incluidos en el Plan Obligatorio de Salud – pos, no costeados por las Unidades Pago por Capitación, cuya suma asciende a **\$1.000.526.766**, más 10% de gastos de administración, intereses moratorios a la máxima tasa establecida, actualización conforme a la variación del IPC, y costas y agencias en derecho².

El proceso correspondió por reparto de 12 de mayo de 2015, al Juzgado 28 Laboral del Circuito de Bogotá³.

Por auto del 24 de junio de 2015, el Juzgado 28 Laboral del Circuito de Bogotá inadmitió la demanda⁴.

A través de auto de 15 de julio de 2015, el Juzgado 28 Laboral del Circuito de Bogotá la admitió la demanda⁵.

¹ Para evitar posibles retrocesos o demoras, solo radique en la citada dirección electrónica para memoriales dirigidos a este Despacho.

² Expediente electrónico, folio 123, archivo 01Cuaderno1.PDF.

³ Expediente electrónico, folio 315, archivo 01Cuaderno1.PDF

⁴ Expediente electrónico, folios 316 y 317, 01Cuaderno1.pdf

⁵ Expediente electrónico, folio 388, 01Cuaderno1.pdf

Mediante auto de 25 de julio de 2016, el Juzgado 28 Laboral fijó fecha para la realización de la audiencia de conciliación, decisión de excepciones, saneamiento, fijación del litigio y decreto de pruebas⁶.

El Juzgado 28 Laboral del Circuito Judicial de Bogotá continuó con el trámite del proceso, y sorpresivamente a través de auto de **28 de marzo de 2022**, declaró la falta de jurisdicción y competencia, y dispuso la remisión del proceso a los Juzgados Administrativos de Bogotá. Como sustento de la decisión mencionó el Auto 389 de 2021, emitido por la Corte Constitucional⁷.

El proceso correspondió a este Juzgado, por acta de reparto de 4 de abril de 2022⁸.

CONSIDERACIONES

De acuerdo con lo dispuesto en el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, en cuanto a la competencia para conocer del medio de control, el artículo 152, vigente en su momento, establecía:

“ARTÍCULO 152. COMPETENCIA DE LOS TRIBUNALES ADMINISTRATIVOS EN PRIMERA INSTANCIA. Los Tribunales Administrativos conocerán en primera instancia de los siguientes asuntos: (...)

3. De los de nulidad y restablecimiento del derecho en que se controvertan actos administrativos de cualquier autoridad, **cuando la cuantía exceda de trescientos (300) salarios mínimos legales mensuales vigentes**, y, sin atención a la cuantía, de los actos que se expidan en ejercicio del poder disciplinario asignado a los funcionarios de la Procuraduría General de la Nación, diferentes al Procurador General de la Nación. (...)" (Negrillas del Juzgado)

A su turno, el artículo 157 ídem señala:

“ARTÍCULO 157. COMPETENCIA POR RAZÓN DE LA CUANTÍA. <Ver Notas de Vigencia> Para efectos de competencia, cuando sea del caso, **la cuantía se determinará por el valor de la multa impuesta o de los perjuicios causados, según la estimación razonada hecha por el actor en la demanda**, sin que en ello pueda considerarse la estimación de los perjuicios morales, salvo que estos últimos sean los únicos que se reclamen. En asuntos de carácter tributario, la cuantía se establecerá por el valor de la suma discutida por concepto de impuestos, tasas, contribuciones y sanciones.

Para los efectos aquí contemplados, cuando en la demanda se acumulen varias pretensiones, la cuantía se determinará por el valor de la pretensión mayor.

⁶ Expediente electrónico, folio 587, 01Cuaderno1.pdf.

⁷ Archivo 09AutoRemite.pdf.

⁸ Archivo 11.ActadeReparto.pdf.

En las acciones de nulidad y restablecimiento del derecho no podrá prescindirse de la estimación razonada de la cuantía, so pretexto de renunciar al restablecimiento.

La cuantía se determinará por el valor de las pretensiones al tiempo de la demanda, sin tomar en cuenta los frutos, intereses, multas o perjuicios reclamados como accesorios, que se causen con posterioridad a la presentación de aquella.

Cuando se reclame el pago de prestaciones periódicas de término indefinido, como pensiones, la cuantía se determinará por el valor de lo que se pretenda por tal concepto desde cuando se causaron y hasta la presentación de la demanda, sin pasar de tres (3) años." (se resalta).

Pues bien, en el *sub examine* tal y como se indicó en precedencia, frente a la controversia planteada, se discute la negativa de la entidad demandada de pagar sumas de dinero reclamada por concepto de recobros de servicios no POS, **por la suma de \$1.000.526.766**; valor que la parte actora solicita se reconozca a su favor debidamente indexada. En ese mismo sentido, estableció como estimación razonada de la cuantía la misma suma de dinero.

Por tanto, la cuantía del presente asunto excede los 300 SMLMV para la época de presentación de la demanda, y de conformidad con la norma transcrita, la competencia por factor cuantía, corresponde al Tribunal Administrativo de Cundinamarca, en primera instancia, y en ese sentido, este Juzgado no asumirá conocimiento del asunto ni realizará ningún pronunciamiento frente a la remisión realizada por el Juzgado 28 Laboral del Circuito de Bogotá.

Por lo anterior, dando aplicación al artículo 168 ídem, este Juzgado declarará la falta de competencia para conocer y tramitar la presente demanda, y ordenará remitir el proceso a la Sección Primera de la referida Corporación, en consideración a lo dispuesto en el artículo 18 del Decreto Extraordinario 2288 de 1989 "por medio del cual se dictan algunas disposiciones en relación con la Jurisdicción Contencioso Administrativa"⁹.

En mérito de lo expuesto, el Juzgado Tercero Administrativo del Circuito de Bogotá,

RESUELVE:

PRIMERO. No asumir conocimiento de la presente demanda.

⁹ "Atribuciones de las secciones. Las secciones tendrán las siguientes funciones:
Sección Primera. Le corresponde el conocimiento de los siguientes procesos y actuaciones:
1. **De nulidad y restablecimiento del derecho que no correspondan a las demás Secciones.**
(...)" (Se resalta).

Expediente: 11001-3334-003-2022-00178-00

Demandante: SANITAS S.A. E.P.S.

Demandado: MINISTERIO DE SALUD Y PROTECCION SOCIAL – CONSORCIO FIDUFOSYGA 2005

Medio de Control: Nulidad y restablecimiento del derecho

Asunto: Remite por competencia – factor cuantía

SEGUNDO. Declarar la falta de Competencia de este Juzgado para conocer asunto de la referencia, por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

TERCERO. Remitir de manera inmediata el expediente al Tribunal Administrativo de Cundinamarca – Sección Primera (Reparto), por ser de su competencia.

CUARTO. Por Secretaría déjense las constancias respectivas.

NOTIFÍQUESE y CÚMPLASE

EDNA PAOLA RODRÍGUEZ RIBERO

Jueza

3/8

Firmado Por:

Edna Paola Rodriguez Ribero

Juez

Juzgado Administrativo

003

Bogotá, D.C. - Bogotá D.C.,

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: **aa4c2eb5d114fc20e2ad0b6598c7af9d44dd41b9efd3a16edd2b20b93cdb78d5**

Documento generado en 06/12/2022 07:49:28 AM

Descargue el archivo y valide éste documento electrónico en la siguiente URL:

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

REPÚBLICA DE COLOMBIA
RAMA JUDICIAL



JUZGADO TERCERO ADMINISTRATIVO CIRCUITO DE BOGOTÁ
SECCIÓN PRIMERA

Dirección única para correspondencia¹
correscanbta@cendoj.ramajudicial.gov.co

Bogotá D.C., seis (06) de diciembre de dos mil veintidós (2022)

EXPEDIENTE: 11001-3334-003-2022-0019000
DEMANDANTE: SOCIEDAD DE ESPECIALISTAS ASOCIADOS
DEMANDADO: ADMINISTRADORA DE LOS RECURSOS DEL SISTEMA GENERAL DE SEGURIDAD SOCIAL EN SALUD - ADRES
MEDIO DE CONTROL: DEMANDA ORDINARIA LABORAL
Asunto: *Requiere previo*

Visto el informe secretarial que antecede, el Despacho considera necesario efectuar requerimiento previo a tomar la decisión concerniente a asumir, o no, conocimiento del asunto, y/o a proceder sobre la admisión, o no, de la demanda.

Ello, por cuanto revisado el contenido del expediente enviado junto con el Acta de Reparto a este Juzgado, concretamente el remitido por el Juzgado 10 Laboral del Circuito de Bogotá (11001310501020170064800), se observa que el archivo digitalizado concerniente al cuaderno 2², no se encuentra disponible para su consulta. Es decir, el expediente se encuentra incompleto pues el mencionado elemento no permite su visualización ni descarga por encontrarse dañado desde la fuente de destino.

Por lo tanto, este Juzgado estima indispensable contar con la totalidad de las piezas procesales y providencias que hacen parte del expediente, para poder emitir una decisión.

En consecuencia, se **DISPONE:**

Único. Oficiar al Juzgado 10 Laboral del Circuito Judicial de Bogotá, para que remita a este Despacho en el menor tiempo posible, la totalidad del expediente 11001310501020170064800, dentro del cual decidió declarar falta de jurisdicción, incluido el cuaderno 2 digitalizado, conforme lo señalado en la parte motiva de este auto.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE,


EDNA PAOLA RODRÍGUEZ RIBERO
Jueza

D.C.R.P.

¹ Para evitar posibles retrocesos o demoras, solo radique en la citada dirección electrónica para memoriales dirigidos a este Despacho.

² Carpeta 10ExpedienteDigital2017-648, archivo 02ExpedienteDigitalCuaderno2.PDF

REPÚBLICA DE COLOMBIA
RAMA JUDICIAL



JUZGADO TERCERO ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO DE BOGOTÁ
SECCIÓN PRIMERA

Dirección única para correspondencia¹
correscanbta@cendoj.ramajudicial.gov.co

Bogotá D.C., seis (6) de diciembre dos mil veintidós (2022)

EXPEDIENTE: 11001-3334-003-2022-00196-00
DEMANDANTE: SANITAS S.A. E.P.S.
DEMANDADO: MINISTERIO DE SALUD Y PROTECCION SOCIAL –
ADMINISTRADORA DE LOS RECURSOS DEL SISTEMA
GENERAL DE SEGURIDAD SOCIAL EN SALUD
MEDIO DE CONTROL: DEMANDA ORDINARIA LABORAL

Asunto: *Propone conflicto negativo de jurisdicción en atención a existencia de precedente para el momento en fue presentada la demanda.*

Visto el informe secretarial que antecede², procede el Juzgado a tomar la decisión que en derecho corresponda, previo los siguientes

ANTECEDENTES

La Empresa Promotora de Salud Sanitas S.A., a través de apoderado, presentó demanda con las siguientes pretensiones:

“4.1. Se declare la responsabilidad de la Nación – Ministerio de Salud y Protección Social y de la Administradora de los Recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud – ADRES, en la causación de los perjuicios ocasionados en la modalidad de daño emergente, irrogados a EPS SANITAS S.A., con ocasión del rechazo infundado de seiscientos setenta (670) ítems contenidos en seiscientos veintisiete (627) recobros, cuyo costo asciende a la suma de TREINTA Y TRES MILLONES SEISCIENTOS SETENTA Y OCHO MIL CIENTO OCHO PESOS MONEDA LEGAL (\$33.678.108), discriminados por cada recobro, así:

(...)

4.2. Como consecuencia de la declaración efectuada en el numeral anterior, se condene a la Nación – Ministerio de Salud y Protección Social y a la Administradora de los Recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud – ADRES, en la modalidad de indemnización del daño emergente, al reconocimiento y pago a favor de EPS SANITAS S.A., a la suma de TREINTA TRES MILLONES SEISCIENTOS SETENTA Y OCHO MIL CIENTO OCHO PESOS MONEDA LEGAL (\$33.678.108), correspondientes a los seiscientos setenta (670) ítem contenidos en seiscientos veintisiete (627) recobros, de conformidad con la discriminación descrita en la pretensión 4.1.

¹ Para evitar posibles retrocesos o demoras, solo radique en la citada dirección electrónica para memoriales dirigidos a este Despacho.

² Expediente electrónico, archivo 10InformeSecretarial.pdf

4.3. Se declare la responsabilidad de la Nación – Ministerio de Salud y Protección Social y a la Administradora de los Recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud – ADRES, en la causación de los perjuicios en la modalidad de daño emergente causados a la EPS SANITAS S.A., que ascienden a la suma de TRES MILLONES TRESCIENTOS SESENTA Y SIETE MIL OCHOCIENTOS DIEZ PESOS MONEDA LEGAL (\$3.367.810), por concepto de los gastos administrativos inherentes a la gestión al manejo de las tecnologías no incluidas en el POS objeto de la presente demanda, monto que equivale al diez por ciento (10%) del valor de cada recobro objeto de demanda.

4.4. Conforme a la declaración anterior, se condene a la Nación – Ministerio de Salud y Protección Social y a la Administradora de los Recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud – ADRES, en la modalidad de indemnización de daño emergente, al reconocimiento y pago a favor de la EPS SANITAS S.A., a la suma de TRES MILLONES TRESCIENTOS SESENTA Y SIETE MIL OCHOCIENTOS DIEZ PESOS MONEDA LEGAL (\$3.367.810), de conformidad con el detalle relacionado en la pretensión 4.3.

4.5. En la modalidad de lucro cesante, se condene a los demandados a pagar a favor de las demandantes, intereses moratorios, sobre el monto de que tratan las pretensiones 4.1. y 4.3. liquidados entre la fecha de exigibilidad del respectivo concepto de recobro y la del pago efectivo de su importe, a la tasa máxima de interés moratorio establecida para los tributos administrados por la DIAN, conforme al artículo 4 del Decreto 1281 de 2002”.

La demanda fue repartida el **26 de septiembre de 2018** al Juzgado 36 Laboral del Circuito Judicial de Bogotá; sin embargo, en el acta de reparto se consignó que se trataba de la fecha de nueva presentación, y que el primer reparto fue el 22 de octubre de 2014³.

A través de auto de 11 de marzo de 2019, el Juzgado Treinta Seis Laboral del Circuito de Bogotá inadmitió la demanda y dispuso que fuera subsanada.

Mediante auto de 17 de mayo de 2019, el Juzgado Treinta y Seis Laboral del Circuito de Bogotá dispuso la remisión de las diligencias a la oficina de reparto, para que fuera asignado de manera aleatoria y equitativa entre los Juzgados Laborales del Circuito de Bogotá, porque consideró que se le asignó indebidamente⁴.

Luego, el proceso fue repartido al Juzgado 28 Laboral del Circuito de Bogotá el 30 de julio de 2019, quien propuso conflicto de competencia frente al Juzgado 36 Laboral del Circuito de Bogotá, el cual fue resuelto el 26 de febrero de 2020, en el sentido de que el conocimiento del proceso era del Juzgado Veintiocho Laboral del Circuito de Bogotá D.C., porque se trataba de una demanda nueva⁵.

Mediante auto de 13 de marzo de 2020, el Juzgado 28 Laboral del Circuito de Bogotá admitió la demanda interpuesta por SANITAS E.P.S. S.A., en contra de

³ Expediente electrónico, folio 186, archivo 01Cuaderno1.PDF.

⁴ Expediente electrónico, folio 296, archivo 01Cuaderno1.PDF.

⁵ Expediente electrónico, folios 300 y 308 a 310, archivo 01Cuaderno1.PDF.

Expediente: 11001-3334-003-2022-00196-00
Demandante: SANITAS S.A. E.P.S.
Demandado: MINISTERIO DE SALUD Y PROTECCION SOCIAL - ADRES
Medio de Control: Ordinario Laboral
Asunto: Propone conflicto negativo de jurisdicción

la Nación – Ministerio de Salud y Protección Social y la Administradora de los Recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud – ADRES⁶.

A través de auto de 16 de diciembre de 2020, el Juzgado 28 Laboral del Circuito de Bogotá inadmitió la contestación de la demanda⁷.

Por medio de auto de 25 de febrero de 2021, el Juzgado 28 Laboral del Circuito de Bogotá señaló fecha para llevar a cabo la audiencia de la que trata el artículo 77 del C.P.T.⁸

Mediante auto de **28 de marzo de 2022**, el Juzgado 28 Laboral del Circuito de Bogotá declaró la falta de jurisdicción y competencia, y dispuso remitir el proceso a los Juzgados Administrativos de Bogotá. Como fundamento de la decisión, mencionó el Auto 389 de 2021⁹.

El proceso fue repartido a este Despacho por acta de reparto de 18 de abril de 2022¹⁰.

CONSIDERACIONES

El Juzgado debe analizar si en el presente caso, el conocimiento de este proceso corresponde a la jurisdicción de lo contencioso administrativo o si por el contrario, dado la existencia de precedente judicial vinculante al momento en que fue radicada, admitida y tramitada la demanda por parte del Juzgado 28 Laboral de Circuito Judicial de Bogotá, se trata de un asunto atribuido a la jurisdicción ordinaria, en su especialidad laboral, y por tanto, debe continuar y culminar su conocimiento en dicha jurisdicción.

Para el efecto, más allá de la discusión sentada entre la competencia general definida en el artículo 2 del Código Procesal del Trabajo y de la Seguridad Social y el artículo 104 del CPACA, en el caso específico que aquí nos ocupa, resulta relevante destacar que no se trata de un proceso nuevo respecto del cual ninguna autoridad judicial hubiese adelantado trámite procesal y asumido conocimiento del asunto, por lo tanto, es importante mencionar cual era el precedente judicial vertical vinculante que regía en su momento.

Así, la Sala Jurisdiccional Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura, órgano que en su momento tenía asignada la facultad para determinar la competencia en razón a los conflictos suscitados entre distintas jurisdicciones¹¹, **desde el año 2014** venía señalando que los asuntos como el que aquí se debate, son de competencia de la jurisdicción ordinaria laboral, por cuanto la atribución de la solución de las controversias suscitadas entre las entidades públicas y privadas de la seguridad social integral, dada en el artículo 2 del Código Procesal del Trabajo y de la Seguridad Social, responde a la necesidad de especializar una jurisdicción estatal con la asignación de dicha competencia, con el fin de hacer efectiva la aplicación del régimen

⁶ Expediente electrónico, folio 322, archivo 01.Cuaderno1.PDF.

⁷ Expediente electrónico, folio 331, archivo 01Cuaderno1.PDF.

⁸ Expediente electrónico, folio 388, archivo 01Cuaderno1.pdf.

⁹ Expediente electrónico, archivo 05AutoRemite.pdf.

¹⁰ Expediente electrónico, archivo 09ActaReparto.pdf.

¹¹ Numeral 6, artículo 256 de la Constitución Política, en concordancia con el numeral 2 del artículo 112 de la Ley Estatutaria de Administración de Justicia; así como lo dispuesto en Auto 278 del 9 de Julio de 2015, proferido por la Corte Constitucional, en virtud de los artículos 14 y 19 del Acto Legislativo 02 de 2015.

jurídico sobre el cual esta se edificó¹². Además, en providencias posteriores, reiteró que la especialización que se hace de la justicia ordinaria laboral corresponde al sentido unificado del sistema de seguridad social integral querido por el constituyente; unidad del sistema que se proyecta en la unidad de la jurisdicción¹³.

Bajo esa misma tesis, dicha corporación en providencias del 2 de febrero de 2017 y 6 de febrero de 2019, insistió en que es la Jurisdicción Ordinaria a quien le corresponde dirimir asuntos relacionados con glosas o controversias suscitadas entre el organismo de administración y financiación del Sistema de Seguridad Social en Salud y las Entidades Prestadoras de Servicios, ello, por cuanto se trata de temas sujetos a normas de la seguridad social, y de ahí, su efecto unificador para la competencia de los conflictos del Sistema Integral de Seguridad Social establecido en la Ley 100 de 1993 en esa jurisdicción¹⁴.

En ese sentido, controversias como la que ahora llega a este Juzgado han venido siendo conocidas y tramitadas por la jurisdicción ordinaria en su especialidad laboral, pues así lo había definido claramente la Sala Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura.

Nótese que, por ello, en el presente caso, la demanda fue presentada como acción ordinaria laboral, y el Juzgado 28 Laboral del Circuito de Bogotá, en auto del 13 de marzo de 2020 asumió su conocimiento, tramitando el proceso bajo los requisitos y formalidades propias de dicha jurisdicción hasta el 28 de marzo de 2022, cuando sin sustento normativo procedimental alguno decide rechazar la demanda que había asumido hacía más de dos años.

Así mismo, es importante precisar que la Sala Jurisdiccional Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura, en sentencia de unificación del 4 de septiembre de 2019, en uso de sus facultades, aún vigentes, como órgano asignado para dirimir los conflictos entre jurisdicciones, en virtud del auto 278 del 9 de julio de 2015, emitido por la Sala Plena de la Corte Constitucional¹⁵, y dado que pese a su pacífica posición frente al tema, algunos Despachos de la jurisdicción ordinaria laboral continuaban suscitando conflictos negativos de jurisdicción, decidió unificar su jurisprudencia sobre los conflictos entre dicha jurisdicción y la jurisdicción contencioso administrativa por las demandas relacionadas con los recobros o pago de facturas o cuentas de cobro entre entidades del sistema de salud previamente devueltos o glosados.

¹² Providencia del 11 de agosto de 2014, Radicación 110010102000201401722 00, Magistrado Ponente: Néstor Javier Iván Osuna Patino.

¹³ Providencia del 22 de junio de 2016, Radicación 11001 01 02 000 2015 04003 00, Magistrada Ponente: María Lourdes Hernández Mindiola, auto del 2 de febrero de 2017 Radicado 11001 01 02 000 2016 02761 00 (12635-30), Magistrada Ponente Julia Emma Garzón de Gómez y Providencia del 06 de febrero de 2019, Radicado 11001010200020190012600, Magistrado Ponente Pedro Alonso Sanabria Buitrago.

¹⁴ Radicado 11001 01 02 000 2016 02761 00 (12635-30), Magistrada Ponente Julia Emma Garzón de Gómez y Radicado 11001010200020190012600, Magistrado Ponente Pedro Alonso Sanabria Buitrago.

¹⁵ “Primero.- De conformidad con lo dispuesto en el artículo 19 del Acto Legislativo 02 de 2015, **la Sala Jurisdiccional Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura continuará ejerciendo sus funciones en relación con los conflictos de competencia que ocurran entre las distintas jurisdicciones, hasta el día en que cese definitivamente en el cumplimiento de las mismas, momento en el cual, aquellos deberán ser remitidos a la Corte Constitucional en el estado en que se encuentren...**”.

Así, reiteró que corresponde a la jurisdicción ordinaria en su especialidad laboral, el conocimiento de las demandas Judiciales ocasionadas por el no pago en sede administrativa de recobros por servicios de salud, con excepción de los siguientes asuntos: i) la responsabilidad médica; ii) los relacionados con contratos; iii) los asuntos que no hayan sido asignados por el legislador a una de las jurisdicciones especiales; y iv) los procesos judiciales referidos a la seguridad social de los servidores públicos cuando su régimen sea administrado por una persona de derecho público. Advirtió que se trata de 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, que no puede confundirse con casos de responsabilidad médica, ni con litigios basados en contratos, ni con el medio de control de reparación directa por hechos, omisiones u operaciones del Estado¹⁶.

Así las cosas, teniendo en cuenta que en el sub examine la demanda pretende el pago de facturas o cuentas de cobro entre un ente prestador de servicios de salud (Sanitas SA EPS) y la entidad administradora de los recursos del SGSSS por servicios prestados servicios, insumos, medicamentos y/o procedimientos no incluidos en el Plan Obligatorio de Salud POS (hoy Plan de Beneficios) y no financiadas con unidades de pago por capitación, asumidas en cumplimiento a fallos de tutela y/o atención a las autorizaciones emitidas el entonces Comité Técnico Científico, y esta fue asumida por la Jurisdicción ordinaria laboral para su conocimiento, pues así lo exigía el precedente vinculante de la Sala Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura, considera este Juzgado que quien debe continuar conociendo y culminar el proceso en dicha jurisdicción ordinaria, a través del Juzgado 28 Laboral del Circuito de Bogotá.

Este Juzgado no desconoce que la Sala Plena de la Corte Constitucional, ahora órgano autorizado para dirimir los conflictos de competencia que ocurran entre las distintas jurisdicciones en cumplimiento de las funciones establecidas en el numeral 11 del artículo 241 de la Constitución Política, adicionado por el artículo 14 del Acto Legislativo 02 de 2015, **ha señalado en algunos pronunciamientos, como es el caso del Auto 389 de 2021,** que en atención al procedimiento reglado que comporta el procedimiento de recobro, este constituye un verdadero trámite administrativo en el cual se profieren actos administrativos que consolidan o niegan la existencia de la obligación, razón por la cual, da prelación a la regla de competencia contenida en el artículo 104 de la Ley 1437 de 2011, estableciendo **el conocimiento de estos asuntos en la jurisdicción contenciosa administrativa.**

Sin embargo, en el caso bajo análisis se trata de una demanda que lleva siendo tramitada desde hace más de 2 años por la jurisdicción ordinaria laboral, por lo que este Despacho considera necesario advertir que, bajo el principio de "*perpetuatio jurisdictionis*", esto es la inmodificabilidad de la competencia judicial, en virtud del principio del debido proceso establecido en el artículo 29 de la Constitución Política, el Juzgado 28 Laboral del Circuito de Bogotá, estaría obligado a continuar con el trámite del proceso pues la demanda fue asumida por este desde el de 28 de marzo de 2022, cuando

¹⁶ Providencia del 11 de agosto de 2014, Magistrado Ponente Néstor Javier Iván Osuna, radicación 11001010200020140172200.

la recibió por reparto y conoció de la misma emitiendo diversas providencias, para luego, después de varios años, declarar una falta de competencia jurisdiccional; situación que atentaría contra derechos constitucionales de las partes como el debido proceso, economía procesal y seguridad jurídica, lo anterior en la medida que *“Los términos del debate deben quedar fijados lo antes posible en el tiempo y también los presupuestos relativos al órgano jurisdiccional, y así se evitan alteraciones sobrevinidas de la competencia o del procedimiento a seguir, en una institución tan necesitada de estabilidad y equilibrio como es el proceso”*¹⁷.

Adicionalmente, reitera el Juzgado que para el momento en que se presentó la demanda y fue asumida por el Juzgado 28 Laboral del Circuito de Bogotá, **existía precedente vinculante que establecía o asignaba el conocimiento de este tipo de controversias a dicha jurisdicción**, por lo que, en atención a las reglas de aplicación del mismo, dada la posición asumida ahora por la Corte Constitucional, este Juzgado estima conveniente y jurídicamente adecuado establecer la relevancia que tiene para el derecho al debido proceso y acceso a la administración de justicia, así como la seguridad jurídica, que **las reglas creadas mediante precedentes judiciales verticales que se encontraban vigentes se respeten por parte de sus destinatarios, como en este caso debió hacerlo el referido Juzgado Laboral del Circuito de Bogotá, y por otro, que ante la variación del mismo, este se aplique a futuro, y en esa medida se respete la confianza legítima de quien acudió bajo el cumplimiento de requisitos específicos de cierta jurisdicción y encaminó su demanda, pretensiones y pruebas hacía ese propósito, bajo el amparo de decisiones uniformes, y de una sentencia de unificación de la Sala Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura.**

Este Despacho considera necesario traer a colación jurisprudencia del Consejo de Estado, en la cual ha precisado cual es el alcance del precedente frente al cambio jurisprudencial, y la importancia del principio de *perpetuatio jurisdictionis*:

“Por su parte, la Sección Quinta del Consejo de Estado, al analizar, en sede de tutela¹⁸, la aplicación del cambio jurisprudencial referido, dejó sin efectos una sentencia de la Sección Tercera, con fundamento en las siguientes consideraciones:

(...) al margen de lo expuesto, las particularidades propias del caso que hoy se somete a consideración del juez de amparo, evidencian que la declaratoria de nulidad del proceso de controversias contractuales, sí desconoce el principio de perpetuatio jurisdictionis, conforme al cual, ‘tanto la jurisdicción como la competencia se determinan de conformidad con la situación de hecho y las normas aplicables al tiempo de la demanda, de forma tal que su alteración resulta improcedente, salvo disposición legal que de manera expresa diga lo contrario’.

Como se señaló previamente, la demanda de controversias contractuales fue presentada el 16 de septiembre de 2004. Para dicho momento la jurisprudencia contenciosa en relación con la renuncia al pacto arbitral sostenía la tesis según la cual ésta se

¹⁷ Jose Gregorio Hernández Galindo, publicación del 23 de agosto de 2020, *La Voz del Derecho*.

¹⁸ Sentencia del 5 de marzo de 2015, radicación 11001-03-15-000-2015-00031-00(AC).

entendía tácita, cuando a pesar de haber acordado someter sus diferencias al conocimiento de la justicia arbitral, una de las partes decide instaurar la demanda de controversias contractuales, y la otra no propone la excepción que encuentra apoyo en dicho pacto.

Tanto al momento de proferirse sentencia de primera instancia (26 de marzo de 2010) como en aquél en que fue conocido el proceso por el Tribunal Administrativo del Valle del Cauca para resolver la apelación contra dicha sentencia, la postura de esta Corporación sobre el particular se mantuvo pacífica.

(...) Sin embargo, en ese mismo año se profiere el auto de unificación de la Sección Tercera Consejo de Estado en el que se sustentó la declaratoria de nulidad del proceso de controversias contractuales promovido por la ahora tutelante. Evidentemente la tesis fue modificada en el sentido de exigirse a las partes manifestar de forma 'expresa y solemne' su voluntad de dejar sin efectos la cláusula compromisoria, con lo que se habilitaría a la jurisdicción de lo contencioso administrativo para resolver las diferencias suscitadas en el contrato estatal.

(...) Para la Sala, las consideraciones que la Sección Tercera plasmó en el citado proveído, más allá de variar una tesis, en realidad modificaron una regla, que aun cuando fuese de índole jurisprudencial, tenía una fuerza vinculante tal que había creado no solamente en los operadores jurídicos sino en los destinatarios de la ley, la convicción de que al pacto compromisorio se renunciaba tácitamente por la actitud pasiva de la parte demandada respecto de la proposición de la excepción respectiva, situación que determinaba en esta jurisdicción la competencia para resolver el asunto.

(...) La variación de dicha regla afectó no solo la comprensión que la comunidad tenía respecto de la renuncia tácita al pacto arbitral sino consecuentemente, a los procesos en curso, en los que se declaró, como en el sub examine, nulidad por falta de jurisdicción. Claramente se modificó la situación jurídica que la propia jurisdicción contenciosa venía aplicando a casos análogos y quebrantó la confianza y seguridad jurídica que se tenía sobre el particular.

La garantía que el principio perpetuatio jurisdictionis protege en el sub iudice recae en el respeto de la certeza que se tenía sobre la jurisdicción a la que correspondía resolver el conflicto derivado del contrato estatal, ante una determinada eventualidad concretada en la renuncia tácita a la cláusula compromisoria, pues ésta se sustentaba en un precedente jurisprudencial imperante al momento de presentación de la demanda.

Sin (sic) bien es cierto la nueva tesis de la Sección Tercera plantea también una subregla jurídica en materia de jurisdicción, también lo es que ésta no tiene la entidad suficiente para modificar, como lo haría el contenido de una ley, el alcance de lo que constituye 'jurisdicción' (sic), luego no puede afectar aquello que el referido principio pretende proteger.

Significa lo anterior, que el abrupto cambio jurisprudencial, no debió afectar a aquellas demandas que se interpusieron en ejercicio de la acción de controversias contractuales antes del auto de unificación

y en las que no se propuso como excepción la de 'cláusula compromisoria', puesto que estas se incoaron en el momento en que la jurisprudencia aceptaba la referida renuncia tácita.

La declaratoria de nulidad por falta de jurisdicción constituye una carga que no deben soportar quienes presentaron la demanda con la certeza de que era la contenciosa administrativa la que decidiría su controversia y menos aun, si se tiene en cuenta que, como en el caso de autos, han pasado cerca de diez años entre la presentación de la demanda y la decisión que se enjuicia vía tutela.

A esta altura de la providencia, conviene resaltar que la Sección Tercera del Consejo de Estado, en otras oportunidades, a pesar de haber dado un giro contundente en su jurisprudencia que impedía que un determinado asunto se siguiera conociendo bajo su competencia, permitió que las demandas que se incoaron antes de dicho cambio, se resolvieran de fondo, so pena de lesionar el principio de confianza legítima.

Tal es el caso del reclamo indemnizatorio que se hacía mediante el ejercicio de la acción de reparación directa por el pago extemporáneo de cesantías, el que siguió conociéndose por esa vía procesal en relación con las demandas en curso, a pesar de la nueva postura jurisprudencial que estimaba una indebida escogencia de la acción.

Y en esa misma dirección, la Subsección A, manifestó en reciente providencia, que "[c]on fundamento en tales decisiones adoptadas por las diferentes Secciones del Consejo de Estado, en punto a la regla jurisprudencial contenida en el auto de unificación del 18 de abril de 2013, esta Subsección, a través de sentencia proferida el 29 de octubre de 2018¹⁹, precisó el alcance de la aplicación de la posición jurisprudencial que se había mantenido frente a este tema y consideró que, con el fin de garantizar el acceso a la administración de justicia y el principio de confianza legítima de las partes en el caso concreto, resultaba necesario aceptar la renuncia tácita de la cláusula compromisoria, dado que era la tesis jurisprudencial imperante para el momento de radicación de la demanda en ese caso (2005), amén de que la parte demandada al momento de contestar la demanda no formuló las excepciones de falta de jurisdicción, falta de competencia o cláusula compromisoria".

Es claro entonces, que, **sin desconocer la importancia de los avances jurisprudenciales y las nuevas interpretaciones que surgen con los cambios que se suscitan en el devenir de las labores de unificación a cargo de la Corporación, se han privilegiado derechos constitucionales que pueden resultar afectados en virtud de su aplicación en los procesos iniciados con antelación.**

Las anteriores consideraciones, resultan plenamente aplicables en el sub-lite, porque también **se encuentra en juego el derecho de acceso a la administración de justicia y el principio de la confianza legítima, por cuenta de un cambio jurisprudencial producido con**

¹⁹ [17] "Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección A, sentencia del 29 de octubre de 2018, exp. 38.098".

posterioridad a la presentación de la demanda que le dio origen al presente proceso. (...)20"

En ese sentido, reitera el Juzgado que tanto la jurisdicción como la competencia se determinan de conformidad con la situación de hecho y las normas aplicables al tiempo de la demanda, de forma tal que su alteración resulta improcedente incluso por cambio de postura jurisprudencial posterior, **en la medida que si un proceso se ha venido conociendo por determinada jurisdicción en razón a postura pacífica del órgano de cierre respectivo, una tesis modificatoria posterior que se pretenda aplicar a dicho proceso ya en curso, atenta contra la seguridad jurídica por cuanto la anterior decisión tenía una fuerza vinculante tal, que había creado, no solamente en los operadores jurídicos, sino también en los destinatarios de la misma, la convicción de que la regla allí contenida lo amparaba para acceder a la administración de justicia y tramitar sus pretensiones bajo las reglas de determinada institución procesal, y culminar así el proceso bajo dicha confianza legítima21.**

Observase que, en esta jurisdicción y de acuerdo con el medio de control que según la nueva regla jurisprudencial procedería (nulidad y restablecimiento del derecho) se exigen formalidades concretas (término de caducidad, requisitos de procedibilidad, individualización de los actos acusados, cargos de nulidad y concepto de violación, carga probatoria, entre otros), los cuales claramente no cumpliría la presente demanda, pues para el momento en que fue presentada se exigían aquellos propios de otra jurisdicción y que distan completamente de los ya referidos, **los cuales, en todo caso, no podría obviar o suplir el Juez administrativo, so pena de incurrir en falta disciplinaria e incluso en un posible prevaricato, pues las normas que las contienen son de orden público y obligatorio cumplimiento, y porque además, atentaría contra el derecho al debido proceso y a la defensa de la parte demandada.**

Téngase en cuenta que, en el presente caso lo alegado por el juez laboral es una presunta falta de jurisdicción, por lo que, si bien de acuerdo con lo dispuesto en los artículos 16 y 138 del CGP22, la misma es improrrogable, si este Juzgado aceptara la tesis del Juzgado 28 Laboral del Circuito de Bogotá, por la cual declaró la falta de competencia jurisdiccional, pese a haber admitido y tramitado el proceso por más de 8 años, ello implicaría

²⁰ CONSEJO DE ESTADO, SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, SECCIÓN TERCERA, SUBSECCIÓN A, Consejera ponente: MARÍA ADRIANA MARÍN, providencia del 25 de julio de 2019, Radicación número: 50001-23-00-000-2004-20516-01 (41023).

²¹ La vigencia en el tiempo de las sentencias de unificación, es un tema que ha sido tratado por el Consejo de Estado en diferentes oportunidades, por ejemplo, en la sentencia 7600012331000200002513/2007 se estudió la acción procedente en el caso del reclamo de los intereses moratorios por el pago tardío de las cesantías, pues existían posturas encontradas y se tramitaban estas demandas por la acción de reparación directa y por la de nulidad y restablecimiento del derecho, en esta sentencia el Consejo de Estado define que es la última la acción a seguir en estos casos, esto es, la de nulidad y restablecimiento del derecho, sin embargo, señaló que **los procesos que ya se hubiesen iniciado bajo la cuerda procesal de reparación directa deberían continuar su trámite y decidirse de fondo, en aplicación a los principios de seguridad jurídica y acceso a la administración de justicia.**

²² **"ARTÍCULO 16. PRORROGABILIDAD E IMPRORROGABILIDAD DE LA JURISDICCIÓN Y LA COMPETENCIA.** *La jurisdicción y la competencia por los factores subjetivo y funcional son improrrogables. Cuando se declare, de oficio o a petición de parte, la falta de jurisdicción o la falta de competencia por los factores subjetivo o funcional, lo actuado conservará validez, salvo la sentencia que se hubiere proferido que será nula, y el proceso se enviará de inmediato al juez competente. Lo actuado con posterioridad a la declaratoria de falta de jurisdicción o de competencia será nulo.*

La falta de competencia por factores distintos del subjetivo o funcional es prorrogable cuando no se reclame en tiempo, y el juez seguirá conociendo del proceso. Cuando se alegue oportunamente lo actuado conservará validez y el proceso se remitirá al juez competente." (Se subraya)

retrotraer el proceso, lo cual, **lesionaría de manera grave no solamente la confianza legítima de las partes, como se expuso anteriormente, sino además, el acceso a la administración de justicia**²³.

Es decir, si bien por acepción jurisprudencial en relación con dichas normas procesales, se ha dicho que la falta jurisdicción, y de competencia por factor subjetivo o funcional no puede ser prorrogada o saneada, lo que en principio constituiría una excepción al principio de "*perpetuatio jurisdictionis*", y por ello, implicaría que lo actuado por el Juez incompetente o sin jurisdicción conservaría su validez frente a la eficacia del derecho de acceso a la justicia²⁴, no puede olvidarse, que la garantía de juez natural no puede desligarse del derecho a que se cumplan las formas propias de cada juicio, es decir, los términos, trámites, requisitos, etapas o formalidades establecidas por el legislador, en la medida en que este, no sólo está sometido en su función, a la competencia, sino en al procedimiento y normas sustanciales de cada juicio; de manera que en lo que respecta a las particularidades del asunto aquí analizado, es claro que los fines que estaría pretendiendo garantizar la norma procesal, no lo serían así, sino por el contrario al tener estas normas instrumentales incidencia directa en los derechos sustanciales en juego, concretamente en lo que tendría el juez administrativo que decidir de fondo, es relevante que se respete la eficiencia y eficacia de la administración de justicia, junto con la seguridad jurídica, sin disminuir las garantías procesales propias razonamiento del juicio.

Lo anterior, porque la demanda tendría que inadmitirse para que se adecuara a los requisitos de esta jurisdicción para la procedibilidad de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho, como ya se señaló, y de así hacerlo, la parte actora no podría subsanar la demanda en cumplimiento de estos requerimientos, pues desde el principio, y amparada en el precedente reinante en el momento, no pretendía la nulidad de un acto administrativo y por lo tanto, no podría acreditar el requisito de conciliación previa, tampoco el término de acudir a la jurisdicción administrativa para evitar la configuración de la caducidad, esto es, de 4 meses luego de la comunicación, notificación, ejecución o publicación, según el caso, del acto administrativo, y consecuentemente no podría individualizar los actos acusados, ni exponer los cargos de nulidad, por lo cual, **el resultado sería el rechazo de la demanda después de 4 años de presentada.**

Pero, además, si bajo una interpretación distinta, y que no comparte este Juzgado, no se exigiera el cumplimiento de caducidad o de agotamiento de conciliación como requisito de procedibilidad; de cualquier manera el proceso tendría que adecuarse, pues el juez administrativo bajo la nueva tesis de asignación de competencia, de acuerdo a las características del medio del control precedente, debe regirse bajo el principio de

²³ "El derecho a la administración de justicia ha sido definido por la jurisprudencia constitucional como la posibilidad reconocida a todas las personas residentes en Colombia de poder acudir en condiciones de igualdad ante los jueces y tribunales de justicia, para propugnar por la integridad del orden jurídico y por la debida protección o el restablecimiento de sus derechos e intereses legítimos, **con estricta sujeción a los procedimientos previamente establecidos y con plena observancia de las garantías sustanciales y procedimentales previstas en las leyes.** Aquella prerrogativa de la que gozan las personas, naturales o jurídicas, de exigir justicia, impone a las autoridades públicas, como titulares del poder coercitivo del Estado y garantes de todos los derechos ciudadanos, distintas obligaciones para que dicho servicio público y derecho sea real y efectivo." Negrilla fuera de texto. C. Const. Sent. T-283. May. 16/2013. M.P. José Ignacio Pretelt Chaljub.

²⁴ Sentencia C-537-2016

congruencia, es decir, decidir solo sobre lo pretendido, lo probado y lo excepcionado dentro del mismo, sin que sea dable dictar sentencias por fuera (extra) o por más (ultra) de lo pedido (petita), por tanto, en cualquier caso, si este Juzgado debiera continuar conociendo el presente proceso, la demanda necesariamente tendría que ser inadmitida para que sus pretensiones se adecúen a lo que expresamente esta jurisdicción, y en especial este juez podría determinar en la sentencia, es decir, decidir sobre la nulidad o no de determinados actos administrativos que deben estar claramente individualizados, pues de no ser así, este operador dentro del marco de sus concretas asignaciones jurisdiccionales y competenciales, carecería de objeto sobre el cual efectuar pronunciamiento, en el marco del medio de control que según la nueva regla jurisprudencial es el procedente para acudir ante la administración de justicia. Situación que, se insiste, irremediablemente retrotraería el procedimiento adelantado hasta el momento.

En ese sentido, el cambio jurisprudencial, no debe afectar a aquellas demandas que, conocidas y adecuadas a la jurisdicción ordinaria laboral ya vienen siendo tramitadas por esta, puesto que las demandas se incoaron en el momento en que la jurisprudencia pacífica e incluso unificada del órgano de cierre competente para el efecto, era aquella que asignaba el conocimiento de esta clase de asuntos a la jurisdicción ordinaria laboral, y por tanto, **un eventual cambio de jurisdicción, nuevamente, constituiría una carga que no deben soportar quienes presentaron la demanda con la certeza de que era la ordinaria laboral la que decidiría su controversia, y menos aún, si se tiene en cuenta que, en este caso, han pasado aproximadamente dos años entre la presentación de la demanda y la decisión que ahora emite el mismo Juez que ha tramitado el proceso y asumió su conocimiento desde ese entonces.**

Por lo tanto, este Juzgado estima necesario que, **bajo la garantía de derechos procesales y sustanciales de las partes en litigio, lo procedente es permitir que las demandas que se incoaron antes del cambio jurisprudencial sentado por la H. Corte Constitucional a partir del año 2021, cuando empezó a ejercer su función de dirimir los conflictos de competencia que ocurran entre las distintas jurisdicciones; estas (demandas) se resuelvan de fondo por la jurisdicción ordinaria laboral,** así como por los Despachos que ya habían asumido conocimiento de las mismas, so pena de lesionar el principio de confianza legítima y demás derechos de rango constitucional ya mencionados.

Bajo los argumentos expuestos y por las razones esgrimidas, este Juzgado, en el presente caso, estima que carece de competencia jurisdiccional para conocer del presente asunto, razón por la cual, se declarará la falta de competencia y se propondrá el conflicto negativo de jurisdicción ante la Honorable Corte Constitucional, Sala Plena, conforme a las atribuciones dadas en el numeral 11 del artículo 241 de la Constitución Política, adicionado por el artículo 14 del Acto Legislativo 02 de 2015 "*Dirimir los conflictos de competencia que ocurran entre las distintas jurisdicciones*".

En mérito de lo expuesto, el Juzgado Tercero Administrativo del Circuito de Bogotá,

Expediente: 11001-3334-003-2022-00196-00
Demandante: SANITAS S.A. E.P.S.
Demandado: MINISTERIO DE SALUD Y PROTECCION SOCIAL - ADRES
Medio de Control: Ordinario Laboral
Asunto: Propone conflicto negativo de jurisdicción

RESUELVE:

PRIMERO. No asumir el conocimiento del presente asunto.

SEGUNDO. Declarar la falta de Competencia de este Juzgado para conocer el proceso de la referencia, por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

TERCERO. Promover conflicto negativo de competencia jurisdiccional, de conformidad con lo expuesto en la parte motiva de este auto.

CUARTO. Remitir este expediente a la Sala Plena de la Corte Constitucional, para que se resuelva el conflicto de competencia de conformidad con lo señalado en el artículo 241 de la Constitución Política.

QUINTO. Por Secretaría dejar las constancias respectivas.

NOTIFÍQUESE y CÚMPLASE


EDNA PAOLA RODRÍGUEZ RIBERO
Jueza

J/B

REPÚBLICA DE COLOMBIA
RAMA JUDICIAL



JUZGADO TERCERO ADMINISTRATIVO CIRCUITO DE BOGOTÁ
SECCIÓN PRIMERA

Dirección única para correspondencia¹
correscanbta@cendoj.ramajudicial.gov.co

Bogotá D.C., seis (6) de septiembre de dos mil veintidós (2022)

EXPEDIENTE: 11001-3334-003-2022-0021100
DEMANDANTE: CLÍNICA FARALLONES S.A.
DEMANDADO: ADMINISTRADORA DE LOS RECURSOS DEL SISTEMA
GENERAL DE SEGURIDAD SOCIAL EN SALUD - ADRES
Y MINISTERIO DE SALUD Y PROTECCIÓN SOCIAL
MEDIO DE CONTROL: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO
Asunto: Rechaza demanda por no subsanar

Visto el informe secretarial que antecede, procede el Despacho a tomar la decisión que en derecho corresponda, previo los siguientes

ANTECEDENTES

La Clínica Farallones S.A., presentó ante la jurisdicción ordinaria civil demanda en ejercicio de la acción ordinaria - proceso verbal, prevista en el artículo 2536 del Código Civil y 368 del CGP, pretendiendo, entre otras, se declare que la demandante prestó servicios de salud a la población colombiana por siniestros en accidentes de tránsito y eventos catastróficos, en la suma de \$349.482.595, soportados en facturas de venta y que las entidades demandadas son responsables de pago respectivo con cargo a la subcuenta ECAT del Fondo de Solidaridad y Garantía FOSYGA. En consecuencia, se condene a ambas entidades al pago de dicha suma de dinero junto con los intereses moratorios².

La demanda fue radicada el 03 de marzo de 2022³ y por Acta Individual de reparto correspondió al Juzgado 49 Civil del Circuito de Bogotá⁴.

Dicho Despacho judicial por auto del 23 de marzo de 2022, rechazó la demanda por falta de competencia y remitió el expediente a los Juzgados Administrativos de Bogotá (reparto)⁵.

Mediante Acta Individual de Reparto del 25 de abril de 2022, la demanda fue asignada a este Juzgado⁶.

Por auto del 15 de julio de 2022, el Juzgado adecuó la demanda al medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho y la inadmitió para que fuera subsanada en los siguientes aspectos: i) Allegara en debida forma el

¹ Para evitar posibles retrocesos o demoras, solo radique en la citada dirección electrónica para memoriales dirigidos a este Despacho.

² Expediente electrónico, Carpeta cuaderno principal, archivo 04EscritoDemanda.pdf

³ Expediente electrónico, Carpeta cuaderno principal, archivo 01CorreoReparto.pdf

⁴ Expediente electrónico, archivo 02Auto 2022-00107-00.pdf

⁵ Expediente electrónico, archivo 03ActaIndividualDeReparto.pdf

⁶ Expediente electrónico, archivo 05ActaReparto.pdf

Expediente: 11001-33-34-003-2022-00211-00
Demandante: Clínica Farallones S.A.
Demandado: ADRES y Ministerio de Salud
Medio de control: Nulidad y restablecimiento
Asunto: Rechaza demanda

respectivo poder, conforme lo exige el artículo 74 del Código General del Proceso, en concordancia con el artículo 5 de la Ley 2213 de 2022; ii) Acreditara el cumplimiento de los requisitos previos contemplados en el numeral 1 y 2 del artículo 161 del CPACA, esto es, allegara constancia de conciliación prejudicial ante la Procuraduría General de la Nación y que se hubieren ejercido y decidido el recursos que de acuerdo con la ley fuere obligatorio; iii) Se indicara con precisión a las partes y sus representantes, así como la dirección de notificación de cada una de ellas, conforme a los numerales 1 y 7 del artículo 162 del CPACA; iv) Cumpliera lo señalado en el numeral 3 del referido artículo, enunciando los hechos y omisiones que sirvieran de fundamento a las pretensiones, debidamente determinados, clasificados y numerados; v) Determinara con precisión y claridad las pretensiones conforme lo señalan los numerales 2º del artículo 162 en concordancia con los artículos 163 del CPACA, identificando con claridad el acto o actos administrativos acusados y separadamente las declaraciones o condenas derivadas de la solicitud de nulidad; vi) Cumpliera lo dispuesto en el numeral 1 del artículo 166 del CPACA, con el fin de determinar la caducidad del medio de control, allegando copia del acto o actos susceptibles de ser demandados con la constancia de su notificación; vii) Cumpliera lo dispuesto en el numeral 4 del artículo 162 ídem, indicando las normas violadas frente al caso en concreto y el concepto de violación; viii) Determinara la cuantía conforme lo dispuesto en el artículo 157 del CPACA, con el fin de establecer la competencia; ix) Se señalara la petición de las pruebas que el demandante pretendía hacer valer, y en todo caso aportara todas las documentales que se encuentren en su poder; x) Acatara lo dispuesto en el numeral 8 del artículo 162 del CPACA, acreditando el envío simultáneo por medio electrónico de la subsanación y sus anexos a las entidades demandadas; y xi) Por último, se advirtió que de conformidad con en el artículo 165 de la Ley 1437 de 2011, si los valores reclamados habían sido negados o glosados mediante actos administrativos diferentes, por tratarse de determinadas facturas o grupos de facturas, la demanda debía escindirse y presentarse de manera separada frente a cada uno de los actos administrativos, ya que se entendería que se trataría de actuaciones administrativas independientes, y por tanto, no se cumpliría con el requisito de conexidad para la acumulación de pretensiones. Por tanto, dentro del término de subsanación debía adecuar cada una de las demandas de acuerdo con los requisitos antes numerados⁷.

La providencia se notificó por estado electrónico del 18 de julio de 2022⁸, y el auto fue comunicado el 25 de julio de 2022 a los correos electrónicos de la parte demandante informados en la demanda⁹, tal y como establece el artículo 201 del CPACA¹⁰.

⁷ Expediente electrónico, archivo 07AutolnadmiteDemanda.pdf

⁸ <https://www.ramajudicial.gov.co/documents/2394690/114095835/ESTADO+ORDINARIO+18-07-2022.pdf/7617b1fd-c239-491b-9744-1603b2c8f74c> y <https://www.ramajudicial.gov.co/documents/2394690/97075530/AUTOS+15-07-2022.pdf/66ad451b-41a5-4f72-a92e-35f61829bdf0>.

⁹ Expediente electrónico, archivo 08CapturaEnvíoComunicaciónAutolnadmite.png

¹⁰ **“ARTÍCULO 201. NOTIFICACIONES POR ESTADO.** *Los autos no sujetos al requisito de la notificación personal se notificarán por medio de anotación en estados electrónicos para consulta en línea bajo la responsabilidad del Secretario. La inserción en el estado se hará el día siguiente al de la fecha del auto y en ella ha de constar:*

(...)

El estado se insertará en los medios informáticos de la Rama Judicial y permanecerá allí en calidad de medio notificador durante el respectivo día.

Expediente: 11001-33-34-003-2022-00211-00
Demandante: Clínica Farallones S.A.
Demandado: ADRES y Ministerio de Salud
Medio de control: Nulidad y restablecimiento
Asunto: Rechaza demanda

Pues bien, transcurrido el término señalado en el artículo 170 ídem, según constancia secretarial inserta¹¹, la parte demandante guardó silencio, es decir, no acreditó haber subsanado las falencias anotadas.

Por tanto, resulta procedente dar aplicación al artículo 169 de la Ley 1437 de 2011, en cuanto dispone:

“ARTÍCULO 169. RECHAZO DE LA DEMANDA. *Se rechazará la demanda y se ordenará la devolución de los anexos en los siguientes casos:*

1. *Cuando hubiere operado la caducidad.*
2. **Cuando habiendo sido inadmitida no se hubiere corregido la demanda dentro de la oportunidad legalmente establecida.**
3. *Cuando el asunto no sea susceptible de control judicial.”* (Subraya y negrilla del Despacho)


En consecuencia, se rechazará la demanda del asunto por cuanto la misma no fue corregida en la forma prevista para ello.

En mérito de lo expuesto el Juzgado Tercero Administrativo del Circuito de Bogotá,

RESUELVE:

PRIMERO: **Rechazar** la demanda presentada por la sociedad Clínica Farallones S.A., por las razones expuestas.

SEGUNDO: En firme esta providencia, **archívese** el expediente, previas anotaciones que sean del caso.

NOTIFÍQUESE y CÚMPLASE

EDNA PAOLA RODRIGUEZ RIBERO
Juez

<Inciso modificado por el artículo 50 de la Ley 2080 de 2021. El nuevo texto es el siguiente:> Las notificaciones por estado se fijarán virtualmente con inserción de la providencia, y no será necesario imprimirlos, ni firmarlos por el secretario, ni dejar constancia con firma al pie de la providencia respectiva, y se enviará un mensaje de datos al canal digital de los sujetos procesales. (...)"

¹¹ Expediente electrónico, archivo 09InformeSecretarial.pdf

REPÚBLICA DE COLOMBIA
RAMA JUDICIAL



JUZGADO TERCERO ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO DE BOGOTÁ
SECCIÓN PRIMERA

Dirección única para correspondencia¹
correscanbta@cendoj.ramajudicial.gov.co

Bogotá D.C., seis (06) de diciembre dos mil veintidós (2022)

EXPEDIENTE: 11001-3334-003-2022-00227-00
DEMANDANTE: ALIANSALUD EPS SA
DEMANDADO: ADMINISTRADORA DE LOS RECURSOS DEL SISTEMA GENERAL DE SEGURIDAD SOCIAL EN SALUD - ADRES
MEDIO DE CONTROL: DEMANDA ORDINARIA LABORAL

Asunto: *Ordena devolver al Juzgado de origen por haberse dirimido ya un conflicto de competencias – cosa juzgada.*

Visto el informe secretarial que antecede², procede el Juzgado a tomar la decisión que en derecho corresponda, previo los siguientes

ANTECEDENTES

El **8 de junio de 2018**, Aliansalud EPS SA, a través de apoderado, presentó demanda ordinaria laboral con el fin de obtener el pago de sumas de dinero relacionada con servicios, insumos, medicamentos y/o procedimientos no incluidos en el Plan Obligatorio de Salud POS (hoy Plan de beneficios) y no financiadas con unidades de pago por capitación, asumidas en cumplimiento a fallos de tutela, y en consecuencia se ordenara a la demandada el pago de \$46.316.306 correspondiente a 62 recobros que fueron glosados, incluido el daño emergente, junto con los intereses de mora³.

La demanda correspondió en su momento por reparto al Juzgado 35 Laboral del Circuito de Bogotá, quien, por auto del 15 de febrero de 2019, declaró la falta de jurisdicción y remitió el proceso a los Juzgados Administrativos del Circuito de Bogotá⁴.

Luego, el Juzgado 36 Administrativo del Circuito de Bogotá – Sección Tercera, por auto del 25 de junio de 2019, promovió conflicto negativo de jurisdicción y competencia ante la Sala Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura, para lo cual se expuso criterio que desde el año 2013 sostenía la Sala Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura, en el sentido que, era la jurisdicción ordinaria laboral la competente para conocer de este tipo de controversias en razón a lo señalado en artículo 2 de la Ley 712 de 2002,

¹ Para evitar posibles retrocesos o demoras, solo radique en la citada dirección electrónica para memoriales dirigidos a este Despacho.

² Expediente electrónico, archivo 40InformeSecretarial.pdf

³ Expediente electrónico, archivo 01. 2018-00695-00.pdf, páginas 3 a 70.

⁴ Expediente electrónico, archivo 01. 2018-00695-00.pdf, páginas 71 y 72.

Expediente: 11001-33-34-003-2022-00227 00
Demandante: Nueva EPS
Demandado: ADRES
Medio de Control: Ordinario laboral
Asunto: Ordena devolver al Juzgado de origen

es decir, por tratarse de un asunto propio del Sistema de Seguridad Social Integral⁵.

Así entonces, la Sala Jurisdiccional Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura mediante providencia del 2 de octubre de 2019, dirimió el conflicto propuesto, asignando el conocimiento del asunto a la jurisdicción ordinaria, representada por el Juzgado 35 Laboral del Circuito de Bogotá, y ordenó el envío inmediato del expediente a dicho Despacho para que continuara conociendo y tramitando el proceso⁶.

En obediencia y cumplimiento a lo ordenado por el Consejo Superior de la Judicatura, en providencia del 18 de diciembre de 2019, el Juzgado 35 Laboral del Circuito Judicial de Bogotá, admitió la demanda y dispuso lo pertinente para su trámite⁷.

Adelantado el trámite respectivo, habiéndose tenido por contestada la demanda, decidido lo relativo al llamamiento en garantía, realizada la audiencia del artículo 77 del CPT, entre otras disposiciones en el curso del proceso⁸, mediante auto del **9 de marzo de 2022**, el Juzgado 35 Laboral del Circuito de Bogotá, resuelve por segunda vez, declarar la falta de jurisdicción y remite el expediente a los Juzgados Administrativos de Bogotá⁹, en esta oportunidad amparado en el Auto 389 del 22 de julio de 2021, proferido por la Corte Constitucional, que cambió a partir de ese momento y hacia futuro, al resolver específicamente un conflicto de competencia jurisdiccional, las reglas fijadas y que ya constituían precedente vinculante para los asuntos previos, según la jurisprudencia pacífica y sentencia de unificación de la Sala Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura.

Mediante Acta Individual de Reparto del 4 de mayo de 2022, el proceso fue asignado a este Juzgado¹⁰, y con memorial radicado el 13 de junio de 2022, se radica poder de la entidad demandada, dirigido al Juzgado 35 Laboral del Circuito de Bogotá¹¹.

CONSIDERACIONES

Revisado entonces el contenido de las diferentes actuaciones que han sido realizadas en el presente proceso y de lo expuesto en los antecedentes arriba señalados, este Despacho encuentra que en el presente proceso ya se encuentra un conflicto de competencia resuelto por la Sala Jurisdiccional Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura, la cual, mediante providencia del 2 de octubre de 2019, asignó la misma al Juzgado 35 Laboral del Circuito de Bogotá.

⁵ Expediente electrónico, archivo 01. 2018-00695-00.pdf, páginas 77 a 82.

⁶ Expediente electrónico, Carpeta 26.1 CUADERNO COMPETENCIA, archivo 01. 2018-00695-00 COMPETENCIA.pdf, páginas 1 a 26.

⁷ Expediente electrónico, archivo 01. 2018-00695-00.pdf, página 85.

⁸ Expediente electrónico, archivos 06. 2018-00695 CONTESTA E INADMITE LLAMADO EN GARANTIA.pdf, 07. 2018-00695 NO SUBSANA LLAMAMIENTO EN GARANTÍA FIJA FECHA D3 Jn.pdf, Acta Aud 77.pdf, 27. AUTO REMITE PROCESO .pdf, 27. AUTO REMITE PROCESO .pdf, 30. AUTO RESUELVE RECURSO .pdf y 31. Auto ordena devolver.pdf.

⁹ Expediente electrónico, archivo 32.AUTO FALTA DE COMPETENCIA..pdf.

¹⁰ Expediente electrónico, archivo 36ActaReparto.pdf.

¹¹ Expediente electrónico, archivos 37CapturaRecibePoderParteDemandante.png y 38PODER2018-0695pdf.pdf

Expediente: 11001-33-34-003-2022-00227 00
Demandante: Nueva EPS
Demandado: ADRES
Medio de Control: Ordinario laboral
Asunto: Ordena devolver al Juzgado de origen

Cabe recordar entonces que, dicha Sala Jurisdiccional Disciplinaria, órgano que en su momento tenía asignada la facultad para determinar la competencia en razón a los conflictos suscitados entre distintas jurisdicciones¹², desde el año 2014, como ocurrió en este caso, venía señalando que los asuntos como el que aquí se debate, son de competencia de la jurisdicción ordinaria laboral, posición pacífica que, en todo caso, dejó sentada como regla de unificación en la Sentencia del 4 de septiembre de 2019, que, las demandas relacionadas con los recobros o pago de facturas o cuentas de cobro entre entidades del sistema de salud previamente devueltos o glosados son de competencia de la jurisdicción ordinaria en su especialidad laboral, con excepción de los siguientes asuntos: i) la responsabilidad médica; los relacionados con contratos; iii) los asuntos que no hayan sido asignados por el legislador a una de las jurisdicciones especiales; y iv) los procesos judiciales referidos a la seguridad social de los servidores públicos cuando su régimen sea administrado por una persona de derecho público¹³.

No obstante lo anterior, el Juzgado 35 Laboral del Circuito de Bogotá, decide mediante auto del 9 de marzo de 2022, es decir, casi 4 años después de radicada la demanda, declarar que carece de jurisdicción y competencia para conocer del presente asunto, por lo que la remite nuevamente a los Jueces Administrativos del Circuito de Bogotá, advirtiendo que, la H. Corte Constitucional mediante auto 389 del 22 de julio del 2021, al dirimir un conflicto de jurisdicciones, dentro de un proceso con contexto fáctico y jurídico similar al aquí adelantado, considero que los litigios surgidos con ocasión de la devolución, rechazo 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.

En ese sentido, debe recordarse que el referido Despacho Judicial asumió conocimiento del asunto pues así lo exigía no sólo el precedente vinculante de la Sala Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura, sino porque existía pronunciamiento expreso (cosa juzgada) de dicho órgano de cierre en ese asunto, en el sentido que quien debía conocer y culminar el proceso era la jurisdicción ordinaria, representada por el Juzgado 35 Laboral del Circuito Judicial de Bogotá.

Así las cosas, este Juzgado no desconoce la existencia de un cambio de regla jurisprudencial en casos específicos que ha resuelto la Sala Plena de la Corte Constitucional, ahora órgano autorizado para dirimir los conflictos de competencia que ocurran entre las distintas jurisdicciones; no obstante, no se puede olvidar que este tipo de decisiones tiene efectos hacía el futuro y no pueden modificar precedentes consolidados y vinculantes, como en el caso bajo análisis, el cual se trata de una demanda que lleva siendo tramitada desde hace casi 4 años por la jurisdicción ordinaria laboral.

¹² numeral 6, artículo 256 de la Constitución Política, en concordancia con el numeral 2 del artículo 112 de la Ley Estatutaria de Administración de Justicia; así como lo dispuesto en Auto 278 del 9 de Julio de 2015, proferido por la Corte Constitucional, en virtud de los artículos 14 y 19 del Acto Legislativo 02 de 2015.

¹³ Providencia del 11 de agosto de 2014, Magistrado Ponente Néstor Javier Iván Osuna, radicación 11001010200020140172200.

Este Despacho considera necesario advertir que bajo el principio de “*perpetuatio jurisdictionis*”, esto es la inmodificabilidad de la competencia judicial, en virtud del principio del debido proceso establecido en el artículo 29 de la Constitución Política, el Juzgado 35 Laboral del Circuito de Bogotá, está obligado a continuar con el trámite del proceso, pues debe obedecer y cumplir una decisión ejecutoriada que ya dirimió la competencia en su titularidad, esto es, la resolución del conflicto de competencia suscitado en el proceso; por lo que, una vez recibido el expediente lo único que este podía hacer era asumir el conocimiento del asunto y continuar el trámite hasta su culminación, dado el carácter vinculante de dicha decisión.

En ese sentido, pretender revivir una discusión que para el caso concreto ya fue resuelta por la autoridad competente, aduciendo nuevamente una falta de competencia jurisdiccional; atentaría contra derechos constitucionales de las partes como el debido proceso, economía procesal, seguridad jurídica y confianza legítima, lo anterior en la medida que *“Los términos del debate deben quedar fijados lo antes posible en el tiempo y también los presupuestos relativos al órgano jurisdiccional, y así se evitan alteraciones sobrevenidas de la competencia o del procedimiento a seguir, en una institución tan necesitada de estabilidad y equilibrio como es el proceso”*¹⁴.

Reitera el Juzgado que tanto la jurisdicción como la competencia se determinan de conformidad con la situación de hecho y las normas aplicables al tiempo de la demanda, de forma tal que su alteración resulta improcedente incluso por cambio de postura jurisprudencial posterior, en la medida que si un proceso se ha venido conociendo por determinada jurisdicción en razón a postura pacífica del órgano de cierre respectivo, una tesis modificatoria posterior que se pretenda aplicar a dicho procesos ya en curso, atenta contra la seguridad jurídica por cuanto la anterior decisión tenía una fuerza vinculante tal que había creado no solamente en los operadores jurídicos, sino en los destinatarios de la misma, la convicción de que la regla allí contenida lo amparaba para acceder a la administración de justicia y tramitar sus pretensiones¹⁵ bajo las reglas de determinada institución procesal, y culminar así el proceso bajo dicha confianza legítima. Más aún en aquellos casos donde existe decisión concreta y definitiva que dirime conflicto de competencia entre dos jurisdicciones, como sucede en el caso concreto.

Adicionalmente, por afinidad temática, es preciso traer a colación la reciente decisión del Tribunal Superior de Bogotá – Sala Laboral, quien, en providencia del 8 de marzo de 2022, M.P Lucy Stella Vásquez Sarmiento en la acción de tutela No.110012205 000 2022 00415 01 promovida por Servicio Occidental de Salud EPS S.A en contra del Juzgado 29 Laboral del Circuito de Bogotá, señaló lo siguiente:

¹⁴ Jose Gregorio Hernández Galindo, publicación del 23 de agosto de 2020, La Voz del Derecho.

¹⁵ Adviértase que este operador judicial sólo podría conocer de pretensiones de nulidad y nulidad y restablecimiento del derecho, este último medio de control que según la nueva regla que se pretende adjudicar a un conflicto ya resuelto, sería el único procedente para debatir asuntos relativos a recobros al ADRES por servicios no POS, lo cual claramente dista de las pretensiones y objeto del litigio ya planteado y conocido bajo las formalidades del procedimiento ordinario laboral.

Expediente: 11001-33-34-003-2022-00227 00
Demandante: Nueva EPS
Demandado: ADRES
Medio de Control: Ordinario laboral
Asunto: Ordena devolver al Juzgado de origen

Sobre el particular la H. Corte Constitucional en sentencia T-806 de 2000, al acoger el criterio sentado por la Sala Penal Corte Suprema de Justicia, adoctrinó:

"(...)

La constante en las providencias reseñadas, es, precisamente, que la decisión que ponga fin a una colisión de competencias entre dos funcionarios judiciales, tiene carácter vinculante tanto para las partes como para cualquier autoridad judicial, por cuanto es necesario proporcionar al proceso un principio de seguridad jurídica en el sentido que el mismo punto, el de la competencia, no será debatido en ninguna instancia judicial posterior. Por tanto, una vez debatido y fallado este punto por el órgano competente para resolver esta clase de controversias, la decisión adquiere el carácter de definitiva, inmodificable e inmutable.

Jurisprudencia que comparte esta Corporación, pues es claro que si un asunto de tanta entidad ya fue definido por quien constitucional y legalmente está facultado para ello, no puede ser planteado nuevamente,

dado que ello atenta contra todos los principios que rigen la administración de justicia, entre ellos, tal como lo señalan los fallos citados, el de la seguridad jurídica."

De la jurisprudencia expuesta con antelación, se puede concluir que, la decisión que ponga fin a una colisión de competencias entre dos funcionarios judiciales tiene carácter vinculante tanto para las partes como para cualquier autoridad judicial en aras de garantizar el debido proceso y la seguridad jurídica, por lo tanto, no podrá ser debatido en ninguna instancia judicial posterior, además que la decisión debatida y fallada adquiere el carácter de definitiva, inmodificable e inmutable.

En ese orden de ideas, como en el presente caso ya se encuentra debatido y fallado un conflicto de competencias el cual se encuentra en firme, resuelto por la Sala Jurisdiccional Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura mediante providencia del 2 de octubre de 2019, que ordenó la remisión al Juzgado 35 Laboral del Circuito de Bogotá, este Despacho atendiendo lo referido en dicha providencia, así como en el referente jurisprudencial citado, se ordenará remitir el presente proceso al Juzgado señalado en precedencia, para que continúe conociendo del proceso en comento, pues se reitera, la nueva regla de interpretación en la resolución de colisión de jurisdicciones no altera esta definición y formalidades de los procesos en curso, menos aun cuando ya existe decisión que puso fin a esta discusión en el trámite del mismo, y por tanto, no es procedente revivir o plantear un nuevo conflicto sobre lo ya resuelto.

En mérito de lo expuesto, el Juzgado Tercero Administrativo del Circuito de Bogotá,

RESUELVE:

PRIMERO. Remitir de manera inmediata el expediente de la referencia al Juzgado 35 Laboral del Circuito de Bogotá, según lo expuesto en la parte motiva de esta providencia.

SEGUNDO: Por Secretaría dejar las constancias y anotaciones respectivas.

NOTIFÍQUESE y CÚMPLASE

Expediente: 11001-33-34-003-2022-00227 00
Demandante: Nueva EPS
Demandado: ADRES
Medio de Control: Ordinario laboral
Asunto: Ordena devolver al Juzgado de origen


EDNA PAOLA RODRIGUEZ RIBERO
Jueza

D.C.R.P.

REPÚBLICA DE COLOMBIA
RAMA JUDICIAL



JUZGADO TERCERO ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO DE BOGOTÁ
SECCIÓN PRIMERA

Dirección única para correspondencia¹
correscanbta@cendoj.ramajudicial.gov.co

Bogotá D.C., primero (1) de noviembre dos mil veintidós (2022)

EXPEDIENTE: 11001-3334-003-2022-00234-00
DEMANDANTE: NUEVA EPS
DEMANDADO: NACIÓN – MINISTERIO DE SALUD Y PROTECCIÓN SOCIAL UNIÓN TEMPORAL NUEVO FOSYGA HOY ADMINISTRADORA DE LOS RECURSOS DEL SISTEMA GENERAL DE SEGURIDAD SOCIAL EN SALUD - ADRES
MEDIO DE CONTROL: DEMANDA ORDINARIA LABORAL

Asunto: *Ordena devolver al Juzgado de origen por existir conflicto de competencias ya definido – cosa juzgada.*

Visto el informe secretarial que antecede², procede el Juzgado a tomar la decisión que en derecho corresponda, previo los siguientes

ANTECEDENTES

El **22 de julio de 2014**, Nueva EPS, a través de apoderado, presentó demanda en acción de reparación directa con el fin de obtener el pago de sumas de dinero relacionada con servicios, insumos, medicamentos y/o procedimientos no incluidos en el Plan Obligatorio de Salud POS (hoy Plan de beneficios) y no financiadas con unidades de pago por capitación, asumidas en cumplimiento a fallos de tutela y/o atención a las autorizaciones emitidas el entonces Comité Técnico Científico, y en consecuencia, se ordenara a la demandada el pago de \$2.157.005.198 correspondiente a los paquetes de recobros identificados bajo el número 0212A y 0212B que fueron glosados³.

La demanda correspondió en su momento por reparto al Juzgado 35 Administrativo del Circuito de Bogotá – Sección Tercera, quien por auto del 23 de julio de 2014, declaró la falta de jurisdicción y remitió el proceso a los Juzgados Laborales del Circuito de Bogotá, para lo cual se expuso criterio que desde el año 2013 sostenía la Sala Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura, en el sentido que, era la jurisdicción ordinaria laboral la competente para conocer de este tipo de controversias en razón a lo señalado en artículo 2 de la Ley 712 de 2002, es decir, por tratarse de un asunto propio del Sistema de Seguridad Social Integral⁴.

¹ Para evitar posibles retrocesos o demoras, solo radique en la citada dirección electrónica para memoriales dirigidos a este Despacho.

² Expediente electrónico, archivo 44InformeSecretarial.pdf

³ Expediente electrónico, Carpeta 01 EXPEDIENTE REMITIDO POR COMPETENCIA, archivo 01 - 2014-00530-00 CUADERNO 1.pdf, páginas 1 a 34 y archivo 03-2014-00530-00 CUADERNO 3.pdf, página 275.

⁴ Expediente electrónico, Carpeta 01 EXPEDIENTE REMITIDO POR COMPETENCIA, archivo 03-2014-00530-00 CUADERNO 3.pdf, páginas 278 a 280.

Expediente: 11001-33-34-003-2022-00234 00
Demandante: Nueva EPS
Demandado: ADRES
Medio de Control: Ordinario laboral
Asunto: Ordena devolver al Juzgado de origen

Luego, el Juzgado 35 Laboral del Circuito de Bogotá, por auto del 27 de agosto de 2014, promovió conflicto negativo de jurisdicción y competencia ante la Sala Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura⁵.

Así entonces, la Sala Jurisdiccional Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura mediante providencia del 11 de diciembre de 2014, dirimió el conflicto propuesto asignando el conocimiento del asunto a la jurisdicción ordinaria, representada por el Juzgado 35 Laboral del Circuito de Bogotá, y ordenó el envío inmediato del expediente a dicho Despacho para que continuara conociendo y tramitando el proceso⁶.

En cumplimiento a lo ordenado por el Consejo Superior de la Judicatura, en providencia del 12 de marzo de 2015, el Juzgado 35 Laboral del Circuito Judicial de Bogotá, asumió conocimiento del asunto y adecuó la demanda a la técnica y procedimiento de dicha jurisdicción y concedió el término de ley a la parte para que la ajustara, o pena de su rechazo⁷.

La demanda fue entonces presentada bajo dichas formalidades, pretendiendo el reconocimiento y pago de los referidos recobros presuntamente adeudados con cargo a recursos del SGSSS⁸. No obstante, por auto del 27 de mayo de 2015, el referido Juzgado decide rechazar nuevamente la demanda por falta de competencia, pero esta vez la remite a los Juzgados Civiles del Circuito de Bogotá⁹.

Esa decisión fue objeto de recurso de apelación, pero este fue negado mediante auto del 9 de junio de 2015¹⁰; por lo que la parte actora interpuso recurso de reposición y en subsidio queja.

Por auto del 23 de junio de 2015, el Juzgado 35 Laboral de Bogotá decidió no reponer y conceder el recurso de queja, este último que fue resuelto por el Tribunal Superior de Distrito Judicial de Bogotá, Sala Laboral en auto del 27 de mayo de 2015, donde declaró bien denegado el recurso de apelación¹¹.

Sin embargo, contra dichas decisiones la demandante interpuso acción de tutela que fue resuelta en sentencia del **9 de noviembre de 2015**, por la Sala de Casación laboral de la Corte Suprema de Justicia, en la cual dejó sin efectos el auto de fecha 27 de mayo de 2015 y le ordenó al Juzgado 35 Laboral del Circuito Judicial de Bogotá, acatar lo decidido por la Sala Jurisdiccional Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura en

⁵ Expediente electrónico, Carpeta 01 EXPEDIENTE REMITIDO POR COMPETENCIA, archivo 03-2014-00530-00 CUADERNO 3.pdf, páginas 283 a 285.

⁶ Expediente electrónico, Carpeta 01 EXPEDIENTE REMITIDO POR COMPETENCIA, archivo 01-2014-00530-00 CUADERNO SALA DISCIPLINARIA.pdf, páginas 5 a 14.

⁷ Expediente electrónico, Carpeta 01 EXPEDIENTE REMITIDO POR COMPETENCIA, archivo 03-2014-00530-00 CUADERNO 3.pdf, página 289.

⁸ Expediente electrónico, Carpeta 01 EXPEDIENTE REMITIDO POR COMPETENCIA, archivo 03-2014-00530-00 CUADERNO 3.pdf, páginas 290 a 552.

⁹ Expediente electrónico, Carpeta 01 EXPEDIENTE REMITIDO POR COMPETENCIA, archivo 03-2014-00530-00 CUADERNO 3.pdf, páginas 553 a 555.

¹⁰ Expediente electrónico, Carpeta 01 EXPEDIENTE REMITIDO POR COMPETENCIA, archivo 03-2014-00530-00 CUADERNO 3.pdf, páginas 556 a 591.

¹¹ Expediente electrónico, Carpeta 01 EXPEDIENTE REMITIDO POR COMPETENCIA, archivo 03-2014-00530-00 CUADERNO 3.pdf, páginas 595 a 601 y archivo 03-2014-00530-00 CUADERNO QUEJA.pdf.

Expediente: 11001-33-34-003-2022-00234 00
Demandante: Nueva EPS
Demandado: ADRES
Medio de Control: Ordinario laboral
Asunto: Ordena devolver al Juzgado de origen

providencia del 11 de diciembre de 2014, y en ese sentido asumir el conocimiento del asunto¹².

Por auto del 25 de noviembre de 2015, el Juzgado 35 Laboral del Circuito de Bogotá obedeció y cumplió lo resuelto por la Corte Suprema de Justicia, admitió la demanda y dispuso lo pertinente¹³.

Adelantado el trámite respectivo, habiéndose tenido por contestada la demanda, admitido el llamamiento en garantía, fijado fecha para audiencia del artículo 77 del CPT, decretada la suspensión del proceso, entre otras disposiciones en el curso del proceso¹⁴, por auto del 22 de septiembre de 2021, el mencionado Juzgado remitió el proceso por descongestión, al Juzgado Segundo Laboral Transitorio del Circuito Judicial de Bogotá¹⁵.

Luego, mediante auto del **23 de febrero de 2022**, el Juzgado 35 Laboral del Circuito de Bogotá, devuelto el expediente por parte del Juzgado Transitorio sin trámite alguno, resuelve por tercera vez, rechazar la demanda aduciendo falta de jurisdicción y remite, el expediente a los Juzgados Administrativos de Bogotá¹⁶, en esta oportunidad amparado en el Auto 389 del 22 de julio de 2022, proferido por la Corte Constitucional, que cambió a partir de ese momento y hacía futuro, al resolver específicamente un conflicto de competencia jurisdiccional, las reglas fijadas y que ya constituían precedente vinculante para los asuntos previos, según la jurisprudencia pacífica y sentencia de unificación de la Sala Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura.

Dentro del término de ejecutoria de dicha providencia, el apoderado de la parte de mandante presenta incidente de nulidad, por considerar que con dicha decisión el juez está procediendo contra decisión ejecutoriada del superior¹⁷.

Mediante Acta Individual de Reparto del 6 de mayo de 2022, el proceso fue asignado a este Juzgado¹⁸, y con memorial radicado el 5 de octubre de 2022, el apoderado de Nueva EPS solicitó la devolución del expediente al Juzgado 35 Laboral del Circuito Judicial de Bogotá, bajo el entendido que no resolvió el incidente nulidad propuesto y que, tampoco resolvió solicitud de desistimiento parcial de pretensiones, la cual advierte, es condición especial que exige el ADRES para el reconocimiento de algunos servicios recobrados en el presente proceso judicial¹⁹.

CONSIDERACIONES

¹² Expediente electrónico, Carpeta 01 EXPEDIENTE REMITIDO POR COMPETENCIA, archivo 03-2014-00530-00 CUADERNO 3.pdf, páginas 603 a 610.

¹³ Expediente electrónico, Carpeta 01 EXPEDIENTE REMITIDO POR COMPETENCIA, archivo 03-2014-00530-00 CUADERNO 3.pdf, páginas 610 y 611.

¹⁴ Expediente electrónico, Carpeta 01 EXPEDIENTE REMITIDO POR COMPETENCIA, archivo 03-2014-00530-00 CUADERNO 4.pdf.

¹⁵ Expediente electrónico, Carpeta 01 EXPEDIENTE REMITIDO POR COMPETENCIA, archivo 18-2014-00530 Remite a Juzgado de Descongetión.pdf.

¹⁶ Expediente electrónico, Carpeta 01 EXPEDIENTE REMITIDO POR COMPETENCIA, archivo 20-2014-00530 REGRESA DE DESCONGESTIÓN Y REMITE A ADMINISTRATIVOS.pdf.

¹⁷ Expediente electrónico, Carpeta 01 EXPEDIENTE REMITIDO POR COMPETENCIA, archivo 21-CORREO-SOLICITUD INCIDENTE DE NULIDAD.pdf.

¹⁸ Expediente electrónico, archivo 03ActaReparto.pdf.

¹⁹ Expediente electrónico, archivos 04CApturRecibeMemorial.pdf y 05Solicitud devolución de expediente y reiteración desistimiento parcial.pdf.

Revisado entonces el contenido de las diferentes actuaciones que han sido realizadas en el presente proceso y de lo expuesto en los antecedentes arriba señalados, este Despacho encuentra que en el presente proceso ya se presentó un conflicto de competencia resuelto por la Sala Jurisdiccional Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura, la cual, mediante providencia del 11 de diciembre de 2014, asignó la misma al Juzgado 35 Laboral del Circuito de Bogotá.

Cabe recordar entonces que, dicha Sala Jurisdiccional Disciplinaria, órgano que en su momento tenía asignada la facultad para determinar la competencia en razón a los conflictos suscitados entre distintas jurisdicciones²⁰, desde el año 2014, como ocurrió en este caso, venía señalando que los asuntos como el que aquí se debate, son de competencia de la jurisdicción ordinaria laboral, posición pacífica que, en todo caso, dejó sentada como regla de unificación en la Sentencia del 4 de septiembre de 2019, que las demandas relacionadas con los recobros o pago de facturas o cuentas de cobro entre entidades del sistema de salud previamente devueltos o glosados son de competencia de la jurisdicción ordinaria en su especialidad laboral, con excepción de los siguientes asuntos: i) la responsabilidad médica; los relacionados con contratos; iii) los asuntos que no hayan sido asignados por el legislador a una de las jurisdicciones especiales; y iv) los procesos judiciales referidos a la seguridad social de los servidores públicos cuando su régimen sea administrado por una persona de derecho público²¹.

No obstante lo anterior, el Juzgado 35 Laboral del Circuito de Bogotá, decide mediante auto del 23 de febrero de 2022, es decir, casi 8 años después, declarar que carece de jurisdicción y competencia para conocer del presente asunto, por lo que decide rechazar la demanda y remitirla nuevamente a los Jueces Administrativos del Circuito de Bogotá, advirtiendo que, la H. Corte Constitucional mediante auto 389 del 22 de julio del 2021, al dirimir un conflicto de jurisdicciones, dentro de un proceso con contexto fáctico y jurídico similar al aquí adelantado, consideró que los litigios surgidos con ocasión de la devolución, rechazo 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.

En ese sentido, debe recordarse que el referido Despacho Judicial asumió conocimiento del asunto pues así lo exigía no sólo el precedente vinculante de la Sala Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura, sino porque existía pronunciamiento expreso (cosa juzgada) de dicho órgano de cierre en ese asunto, en el sentido que quien debía conocer y culminar el proceso era la jurisdicción ordinaria, representada por el Juzgado 35 Laboral del Circuito Judicial de Bogotá.

Así las cosas, este Juzgado no desconoce la existencia de un cambio de regla jurisprudencial en casos específicos que ha resuelto la Sala Plena de

²⁰ numeral 6, artículo 256 de la Constitución Política, en concordancia con el numeral 2 del artículo 112 de la Ley Estatutaria de Administración de Justicia; así como lo dispuesto en Auto 278 del 9 de Julio de 2015, proferido por la Corte Constitucional, en virtud de los artículos 14 y 19 del Acto Legislativo 02 de 2015.

²¹ Providencia del 11 de agosto de 2014, Magistrado Ponente Néstor Javier Iván Osuna, radicación 11001010200020140172200.

la Corte Constitucional, ahora órgano autorizado para dirimir los conflictos de competencia que ocurran entre las distintas jurisdicciones; no obstante, no se puede olvidar que este tipo de decisiones tiene efectos hacia el futuro y no pueden modificar precedentes consolidados y vinculantes, como en el caso bajo análisis, el cual se trata de una demanda que lleva siendo tramitada desde hace casi 8 años por la jurisdicción ordinaria laboral.

Este Despacho considera necesario advertir que bajo el principio de “*perpetuatio jurisdictionis*”, esto es, la inmodificabilidad de la competencia judicial, en virtud del principio del debido proceso establecido en el artículo 29 de la Constitución Política, el Juzgado 35 Laboral del Circuito de Bogotá está obligado a continuar con el trámite del proceso, pues la demanda fue asumida no sólo en cumplimiento de una decisión ejecutoriada que ya dirimió la competencia en su titularidad, sino también en obediencia y cumplimiento a lo resuelto por orden de tutela proferida en su contra por parte de la Sala de Casación Laboral de la Corte Suprema de Justicia en sentencia del 9 de noviembre de 2015, que desde ese momento ya le había advertido a dicho Despacho que en virtud a la resolución del conflicto de competencia suscitado en el proceso, lo único que este podía hacer era asumir el conocimiento del asunto y definir lo pertinente, dado el carácter vinculante de dicha decisión.

En ese sentido, pretender revivir una discusión que para el caso concreto ya fue resuelta por la autoridad competente, aduciendo nuevamente una falta de competencia jurisdiccional; lo cual atentaría contra derechos constitucionales de las partes como el debido proceso, economía procesal, seguridad jurídica y confianza legítima, lo anterior en la medida que *“Los términos del debate deben quedar fijados lo antes posible en el tiempo y también los presupuestos relativos al órgano jurisdiccional, y así se evitan alteraciones sobrevenidas de la competencia o del procedimiento a seguir, en una institución tan necesitada de estabilidad y equilibrio como es el proceso”*²².

Reitera el Juzgado que tanto la jurisdicción como la competencia se determinan de conformidad con la situación de hecho y las normas aplicables al tiempo de la demanda, de forma tal que su alteración resulta improcedente incluso por cambio de postura jurisprudencial posterior, en la medida que si un proceso se ha venido conociendo por determinada jurisdicción en razón a postura pacífica del órgano de cierre respectivo, una tesis modificatoria posterior que se pretenda aplicar a dicho procesos ya en curso, atenta contra la seguridad jurídica por cuanto la anterior decisión tenía una fuerza vinculante tal que había creado no solamente en los operadores jurídicos, sino en los destinatarios de la misma, la convicción de que la regla allí contenida lo amparaba para acceder a la administración de justicia y tramitar sus pretensiones bajo las reglas de determinada institución procesal, y culminar así el proceso bajo dicha confianza legítima. Más aún en aquellos casos donde existe decisión concreta y definitiva que dirime conflicto de competencia entre dos jurisdicciones.

²² Jose Gregorio Hernández Galindo, publicación del 23 de agosto de 2020, La Voz del Derecho.

Expediente: 11001-33-34-003-2022-00234 00
Demandante: Nueva EPS
Demandado: ADRES
Medio de Control: Ordinario laboral
Asunto: Ordena devolver al Juzgado de origen

Adicionalmente, por afinidad temática, es preciso traer a colación la reciente decisión del Tribunal Superior de Bogotá – Sala Laboral, quien, en providencia del 8 de marzo de 2022, M.P Lucy Stella Vásquez Sarmiento en la acción de tutela No.110012205 000 2022 00415 01 promovida por Servicio Occidental de Salud EPS S.A en contra del Juzgado 29 Laboral del Circuito de Bogotá, señaló lo siguiente:

Sobre el particular la H. Corte Constitucional en sentencia T-806 de 2000, al acoger el criterio sentado por la Sala Penal Corte Suprema de Justicia, adoctrinó:

"(...)

La constante en las providencias reseñadas, es, precisamente, que la decisión que ponga fin a una colisión de competencias entre dos funcionarios judiciales, tiene carácter vinculante tanto para las partes como para cualquier autoridad judicial, por cuanto es necesario proporcionar al proceso un principio de seguridad jurídica en el sentido que el mismo punto, el de la competencia, no será debatido en ninguna instancia judicial posterior. Por tanto, una vez debatido y fallado este punto por el órgano competente para resolver esta clase de controversias, la decisión adquiere el carácter de definitiva, inmodificable e inmutable.

Jurisprudencia que comparte esta Corporación, pues es claro que si un asunto de tanta entidad ya fue definido por quien constitucional y legalmente está facultado para ello, no puede ser planteado nuevamente,

dado que ello atenta contra todos los principios que rigen la administración de justicia, entre ellos, tal como lo señalan los fallos citados, el de la seguridad jurídica."

De la jurisprudencia expuesta con antelación, se puede concluir que, la decisión que ponga fin a una colisión de competencias entre dos funcionarios judiciales tiene carácter vinculante tanto para las partes como para cualquier autoridad judicial en aras de garantizar el debido proceso y la seguridad jurídica, por lo tanto, no podrá ser debatido en ninguna instancia judicial posterior, además que la decisión debatida y fallada adquiere el carácter de definitiva, inmodificable e inmutable.

En ese orden de ideas, como en el presente caso ya se encuentra debatido y fallado un conflicto de competencias el cual se encuentra en firme, resuelto por la Sala Jurisdiccional Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura mediante providencia del 11 de diciembre de 2014, que ordenó la remisión al Juzgado 35 Laboral del Circuito de Bogotá, este Despacho atendiendo lo referido en dicha providencia, así como lo ordenado en sentencia de tutela del 9 de noviembre de 2015, emitida por la Sala de Casación laboral de la Corte Suprema de Justicia, además de la manifestación presentada por el apoderado de la actora en el mismo sentido, ordenará remitir el presente proceso al Juzgado señalado en precedencia, para que continúe conociendo del proceso en comento.

En mérito de lo expuesto, el Juzgado Tercero Administrativo del Circuito de Bogotá,

RESUELVE:

Expediente: 11001-33-34-003-2022-00234 00
Demandante: Nueva EPS
Demandado: ADRES
Medio de Control: Ordinario laboral
Asunto: Ordena devolver al Juzgado de origen

PRIMERO. Remitir de manera inmediata el expediente de la referencia al Juzgado 35 Laboral del Circuito de Bogotá, según lo expuesto en la parte motiva de esta providencia.

SEGUNDO: Por Secretaría dejar las constancias y anotaciones respectivas.

NOTIFÍQUESE y CÚMPLASE


EDNA PAOLA RODRÍGUEZ RIBERO
Jueza

D.C.R.P.

**REPÚBLICA DE COLOMBIA
RAMA JUDICIAL**



**JUZGADO TERCERO ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO DE BOGOTÁ
SECCIÓN PRIMERA**

Dirección única para correspondencia¹
correscanbta@cendoj.ramajudicial.gov.co

Bogotá D.C., seis (6) de diciembre dos mil veintidós (2022)

EXPEDIENTE: 11001-3334-003-2022-00245-00
DEMANDANTE: SALUD TOTAL S.A. E.P.S.
DEMANDADO: NACIÓN – MINISTERIO DE LA PROTECCIÓN SOCIAL Y OTROS
MEDIO DE CONTROL: DEMANDA ORDINARIA LABORAL

Asunto: Ordena devolver al Juzgado de Origen

Visto el informe secretarial que antecede², procede el Juzgado a tomar la decisión que en derecho corresponda, previo los siguientes

ANTECEDENTES

El **29 de julio de 2008**, Salud Total S.A. E.P.S., a través de apoderado, presentó demanda con las siguientes pretensiones:

“Que se declare solidariamente responsable a la NACIÓN – MINISTERIO DE LA PROTECCIÓN SOCIAL al CONSORCIO FIDUFOSYGA 2005, integrado por las fiduciarias FIDUCIARIA ANCOLOMBIA S.A., SOCIEDAD FIDUCIARIA "FIDUCIARIA BANCOLOMBIA", FIDUCIARIA DE LA PREVISORA S.A., FIDUCIARIA CAFETERA S.A. "FIDUCAFE S.A", FIDUCIARIA DE OCCIDENTE S.A. "FIDUOCCIDENTE S.A.", SOCIEDAD FIDUCIARIA DE DESARROLLO AGROPECUARIO S.A. Y/O FIDUAGRARIA S.A., FIDUCIARIA BOGOTA S.A., FIDUCIARIA DEL COMERCIO S.A., - FIDUCIARIA POPULAR S.A. "FIDUCIAR S.A.", FIDUCIARIA COLOMBIANA DE COMERCIO EXTERIOR S.A. FIDUCOLDEX, por los daños antijurídicos causados por éstos ocasionados a SALUD TOTAL S.A. como consecuencia del no pago oportuno de las solicitudes de recobro presentadas por Salud Total al consorcio fiduciario y consecuentemente se condene a cancelar las siguientes sumas:

a). Por los intereses correspondientes a las solicitudes de recobro que se cancelaron extemporáneamente por parte del Consorcio Fidufosyga 2.005 relacionados en el ANEXO 1 y 2 referenciados en el punto 2.3.6 de

¹ Para evitar posibles retrocesos o demoras, solo radique en la citada dirección electrónica para memoriales dirigidos a este Despacho.

² Expediente electrónico, archivo 11InformeSecretarial.pdf

*los hechos de la demanda que estimamos en la suma de **MIL CUATROCIENTOS CUARENTA Y TRES MILLONES TRESCIENTOS VEINTISEIS MIL QUINIENTOS NOVENTA Y SEIS PESOS (\$1,443,326,596)**, o lo que resultare probado y calculado por el perito experto.*

b). Que se cancele el valor estimado por el perito por concepto de daño por lucro cesante de los valores que dejo de recibir oportunamente Salud Total S.A. EPS del régimen contributivo y subsidiado c). Que del valor liquidado se indexe a la fecha de pago efectivo a Salud Total, tal como lo establece el Artículo 884 del Código de Comercio, modificado por el Artículo 111 de la ley 510 de 1.999 valoración que realizara también perito especializado" (Negrilla y subrayado fuera de texto).

La demanda correspondió en su momento por reparto al Magistrado Carlos Alberto Vargas Bautista de la Sección Tercera del Tribunal Administrativo de Cundinamarca³, que a través de autos de 20 de agosto y 15 de octubre de 2008 inadmitió la demanda⁴.

La Sección Tercera del Tribunal Administrativo de Cundinamarca continuó con el trámite del proceso. Sin embargo, a través de auto de 26 de julio de 2016 declaró la falta de competencia jurisdiccional para seguir conociendo el proceso y dispuso su remisión a los Juzgados Laborales del Circuito Judicial de Bogotá⁵.

El proceso correspondió por reparto al Juzgado 28 Laboral del Circuito Judicial de Bogotá⁶, que a través de auto de 14 de diciembre de 2016 propuso conflicto de competencias y, por ende, dispuso remitir el proceso a la Sala Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura⁷.

Mediante auto de 12 de febrero de 2018, la Sala Jurisdiccional Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura definió el conflicto señalando que el competente para conocer el proceso era el Juzgado 28 Laboral del Circuito de Bogotá⁸.

A través de auto de 6 de noviembre de 2019, el Juzgado 28 Laboral del Circuito de Bogotá dispuso obedecer y cumplir lo resuelto por la Sala Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura, en cuanto a que debía continuar con el trámite del proceso⁹.

³ Expediente electrónico, Carpeta 01CuadernoPrincipal, archivo 002ActaDeReparto.pdf

⁴ Expediente electrónico, Carpeta 01CuadernoPrincipal, archivo 004AutoQueInadmiteDemanda.pdf y 007AutoQueInadmiteDemanda.pdf.

⁵ Expediente electrónico, Carpeta 01CuadernoPrincipal, archivo 082AutoQueAclaraCorrigeAdiciona.pdf.

⁶ Expediente electrónico, Carpeta 01CuadernoPrincipal, archivo 084Actadereparto.pdf.

⁷ Expediente electrónico, Carpeta 01CuadernoPrincipal, archivo 086AutoQueAclaraCorrigeAdiciona.pdf.

⁸ Expediente electrónico, Carpeta 03SalaDisciplinaria.pdf, 005ConflictoDeCompetencia.pdf.

⁹ Expediente electrónico, Carpeta 01CuadernoPrincipal, archivo 087AutoDeObedezcase yCumplase.pdf.

El Juzgado 28 Laboral del Circuito de Bogotá continuó con el trámite del proceso. Sin embargo, mediante auto de 13 de mayo de 2022, declaró la falta de jurisdicción y competencia, y dispuso remitir el proceso a los Juzgados Administrativos de Bogotá¹⁰.

El proceso correspondió al Juzgado Tercero Administrativo de Bogotá, por reparto de 16 de mayo de 2022¹¹.

CONSIDERACIONES

Revisado entonces el contenido de las diferentes actuaciones que han sido realizadas en el presente proceso y de lo expuesto en los antecedentes arriba señalados, este Despacho encuentra que en el presente proceso ya se encuentra un conflicto de competencia resuelto por la Sala Jurisdiccional Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura, la cual, mediante providencia del 12 de febrero de 2018, asignó la misma al Juzgado 28 Laboral del Circuito de Bogotá.

Cabe recordar entonces que, dicha Sala Jurisdiccional Disciplinaria, órgano que en su momento tenía asignada la facultad para determinar la competencia en razón a los conflictos suscitados entre distintas jurisdicciones¹², desde el año 2014, como ocurrió en este caso, venía señalando que los asuntos como el que aquí se debate, son de competencia de la jurisdicción ordinaria laboral, posición pacífica que, en todo caso, dejó sentada como regla de unificación en la Sentencia del 4 de septiembre de 2019, que, las demandas relacionadas con los recobros o pago de facturas o cuentas de cobro entre entidades del sistema de salud previamente devueltos o glosados son de competencia de la jurisdicción ordinaria en su especialidad laboral, con excepción de los siguientes asuntos: i) la responsabilidad médica; los relacionados con contratos; iii) los asuntos que no hayan sido asignados por el legislador a una de las jurisdicciones especiales; y iv) los procesos judiciales referidos a la seguridad social de los servidores públicos cuando su régimen sea administrado por una persona de derecho público¹³.

No obstante lo anterior, el Juzgado 28 Laboral del Circuito de Bogotá, decide mediante auto del 13 de mayo de 2022, es decir, 4 años después, declarar que carece de jurisdicción y competencia para conocer del presente asunto, por lo que decide rechazar la demanda y remitirla nuevamente a los Jueces Administrativos del Circuito de Bogotá, advirtiendo

¹⁰ Expediente electrónico, archivo 06AutoRemite.pdf.

¹¹ Expediente electrónico, archivo 10ActaReparto.pdf

¹² numeral 6, artículo 256 de la Constitución Política, en concordancia con el numeral 2 del artículo 112 de la Ley Estatutaria de Administración de Justicia; así como lo dispuesto en Auto 278 del 9 de Julio de 2015, proferido por la Corte Constitucional, en virtud de los artículos 14 y 19 del Acto Legislativo 02 de 2015.

¹³ Providencia del 11 de agosto de 2014, Magistrado Ponente Néstor Javier Iván Osuna, radicación 11001010200020140172200.

que, la H. Corte Constitucional mediante Auto 389 del 22 de julio del 2021, al dirimir un conflicto de jurisdicciones, dentro de un proceso con contexto fáctico y jurídico similar al aquí adelantado, considero que los litigios surgidos con ocasión de la devolución, rechazo 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 resolverse en la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo.

En ese sentido, debe recordarse que el referido Despacho Judicial asumió conocimiento del asunto pues así lo exigía no sólo el precedente vinculante de la Sala Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura, sino porque existía pronunciamiento expreso (cosa juzgada) de dicho órgano de cierre en ese asunto, en el sentido que quien debía conocer y culminar el proceso era la jurisdicción ordinaria, representada por el Juzgado 28 Laboral del Circuito Judicial de Bogotá.

Así las cosas, este Juzgado no desconoce la existencia de un cambio de regla jurisprudencial en casos específicos que ha resuelto la Sala Plena de la Corte Constitucional, ahora órgano autorizado para dirimir los conflictos de competencia que ocurran entre las distintas jurisdicciones. No obstante, no se puede olvidar que este tipo de decisiones tiene efectos hacía el futuro y no pueden modificar precedentes consolidados y vinculantes, como en el caso bajo análisis, el cual se trata de una demanda que lleva siendo **tramitada desde hace casi 3 años** por la jurisdicción ordinaria laboral.

Este Despacho considera necesario advertir que bajo el principio de “*perpetuatio jurisdictionis*”, esto es la inmodificabilidad de la competencia judicial, en virtud del principio del debido proceso establecido en el artículo 29 de la Constitución Política, el Juzgado 28 Laboral del Circuito de Bogotá está obligado a continuar con el trámite del proceso pues la demanda fue asumida en cumplimiento de una decisión ejecutoriada que ya dirimió la competencia en su titularidad.

En ese sentido, pretender revivir una discusión que para el caso concreto ya fue resuelta por la autoridad competente, aduciendo nuevamente una falta de competencia jurisdiccional; atentaría contra derechos constitucionales de las partes como el debido proceso, economía procesal, seguridad jurídica y confianza legítima, lo anterior en la medida que “*Los términos del debate deben quedar fijados lo antes posible en el tiempo y también los presupuestos relativos al órgano jurisdiccional, y así se evitan alteraciones sobrevenidas de la competencia o del procedimiento a seguir, en una institución tan necesitada de estabilidad y equilibrio como es el proceso*”¹⁴.

¹⁴ Jose Gregorio Hernández Galindo, publicación del 23 de agosto de 2020, La Voz del Derecho.

En ese sentido, el Juzgado reitera que tanto la jurisdicción como la competencia se determinan de acuerdo con la situación de hecho y las normas aplicables al tiempo de la demanda, de forma tal que su alteración resulta improcedente, incluso por cambio de postura jurisprudencial posterior, en la medida que si un proceso se ha venido conociendo por determinada jurisdicción en razón a postura pacífica del órgano de cierre respectivo, una tesis modificatoria posterior que se pretenda aplicar a dicho procesos ya en curso, atenta contra la seguridad jurídica por cuanto la anterior decisión tenía una fuerza vinculante tal que había creado no solamente en los operadores jurídicos, sino en los destinatarios de la misma, la convicción de que la regla allí contenida lo amparaba para acceder a la administración de justicia y tramitar sus pretensiones bajo las reglas de determinada institución procesal, y culminar así el proceso bajo dicha confianza legítima. Más aún en aquellos casos donde existe decisión concreta y definitiva que dirime conflicto de competencia entre dos jurisdicciones, como ocurre en el presente caso.

Adicionalmente, por afinidad temática, es preciso traer a colación la reciente decisión del Tribunal Superior de Bogotá – Sala Laboral, quien, en providencia del 8 de marzo de 2022, M.P Lucy Stella Vásquez Sarmiento en la acción de tutela No.110012205 000 2022 00415 01 promovida por Servicio Occidental de Salud EPS S.A en contra del Juzgado 29 Laboral del Circuito de Bogotá, señaló lo siguiente:

Sobre el particular la H. Corte Constitucional en sentencia T-806 de 2000, al acoger el criterio sentado por la Sala Penal Corte Suprema de Justicia, adoctrinó:

"(...)

La constante en las providencias reseñadas, es, precisamente, que la decisión que ponga fin a una colisión de competencias entre dos funcionarios judiciales, tiene carácter vinculante tanto para las partes como para cualquier autoridad judicial, por cuanto es necesario proporcionar al proceso un principio de seguridad jurídica en el sentido que el mismo punto, el de la competencia, no será debatido en ninguna instancia judicial posterior. Por tanto, una vez debatido y fallado este punto por el órgano competente para resolver esta clase de controversias, la decisión adquiere el carácter de definitiva, inmodificable e inmutable.

Jurisprudencia que comparte esta Corporación, pues es claro que si un asunto de tanta entidad ya fue definido por quien constitucional y legalmente está facultado para ello, no puede ser planteado nuevamente,

dado que ello atenta contra todos los principios que rigen la administración de justicia, entre ellos, tal como lo señalan los fallos citados, el de la seguridad jurídica."

De la jurisprudencia expuesta con antelación, se puede concluir que la decisión que ponga fin a una colisión de competencias entre dos funcionarios judiciales tiene carácter vinculante tanto para las partes como para cualquier autoridad judicial, en aras de garantizar el debido proceso y la seguridad jurídica, por lo tanto, no podrá ser debatido en ninguna

instancia judicial posterior, además que la decisión debatida y fallada adquiere el carácter de definitiva, inmodificable e inmutable.

En ese orden de ideas, como en el presente caso ya se encuentra debatido y fallado un conflicto de competencias el cual se encuentra en firme, resuelto por la Sala Jurisdiccional Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura mediante providencia del 12 de febrero de 2018, que ordenó la remisión al Juzgado 28 Laboral del Circuito de Bogotá, este Despacho atendiendo lo referido en dicha providencia, ordenará remitir el presente proceso al Juzgado señalado en precedencia, para que continúe conociendo del proceso en comento.

En mérito de lo expuesto, el Juzgado Tercero Administrativo del Circuito de Bogotá,

RESUELVE:

PRIMERO. Remitir de manera inmediata el expediente de la referencia al Juzgado 28 Laboral del Circuito de Bogotá, según lo expuesto en la parte motiva de esta providencia.

SEGUNDO: Por Secretaría déjese las constancias y anotaciones respectivas.

NOTIFÍQUESE y CÚMPLASE

EDNA PAOLA RODRÍGUEZ RIBERO

Jueza

JB

Firmado Por:

Edna Paola Rodriguez Ribero

Juez

Juzgado Administrativo

003

Bogotá, D.C. - Bogotá D.C.,

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: **8862cfbd8a556549920401d9536bc6aa9269fcb2778d8f76c3225f1091795a03**

Documento generado en 06/12/2022 07:49:29 AM

Descargue el archivo y valide éste documento electrónico en la siguiente URL:

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

REPÚBLICA DE COLOMBIA
RAMA JUDICIAL



JUZGADO TERCERO ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO DE BOGOTÁ
SECCIÓN PRIMERA

Dirección única para correspondencia¹
correscanbta@cendoj.ramajudicial.gov.co

Bogotá D.C., seis (6) de diciembre dos mil veintidós (2022)

EXPEDIENTE: 11001-3334-003-2022-00265-00
DEMANDANTE: SALUD TOTAL E.P.S. S.A.
DEMANDADO: ADMINISTRADORA DE LOS RECURSOS DEL SISTEMA GENERAL DE SEGURIDAD SOCIAL EN SALUD - ADRES
MEDIO DE CONTROL: DEMANDA ORDINARIA LABORAL

Asunto: *Propone conflicto negativo de jurisdicción en atención a existencia de precedente para el momento en fue presentada la demanda.*

Visto el informe secretarial que antecede, procede el Juzgado a tomar la decisión que en derecho corresponda, previo los siguientes²

ANTECEDENTES

El **25 de agosto de 2020**, la Sociedad SALUD TOTAL E.P.S. S.A., a través de apoderado, presentó demanda ordinaria laboral con las siguientes pretensiones:

"PRINCIPALES

DECLARATIVAS.

PRIMERA.- *Que se declare que el FOSYGA, hoy asumidas sus competencias y funciones por la ADMINISTRADORA DE LOS RECURSOS DEL SISTEMA GENERAL DE SEGURIDAD SOCIAL EN SALUD – ADRES, glosó injustificadamente los 180 recobros de tecnologías en salud objeto de la presente demanda y contenidas en la base de datos anexa.*

SEGUNDA.- *Consecuencia de la anterior pretensión, que se declare que la ADMINISTRADORA DE LOS RECURSOS DEL SISTEMA GENERAL DE SEGURIDAD SOCIAL EN SALUD – ADRES es responsable por el no pago de las cuentas glosadas injustificadamente a SALUD TOTAL EPS-S S.A.*

DE CONDENA.

TERCERA.- *Que se condene a la ADMINISTRADORA DE LOS RECURSOS DEL SISTEMA GENERAL DE SEGURIDAD SOCIAL EN SALUD – ADRES a pagar a SALUD TOTAL EPS-S S.A. la suma de SESENTA Y CINCO MILLONES OCHOCIENTOS CINCUENTA Y DOS MIL TRESCIENTOS OCHENTA Y OCHO (\$65.852.388,00 m/cte) correspondientes a 180*

¹ Para evitar posibles retrocesos o demoras, solo radique en la citada dirección electrónica para memoriales dirigidos a este Despacho.

² Expediente electrónico, archivo 22InformeSecretarial.pdf

Expediente: 11001-3334-003-2022-00265-00
Demandante: SALUD TOTAL E.P.S. S.A.
Demandado: ADRES
Medio de Control: Ordinario Laboral
Asunto: Propone conflicto negativo de jurisdicción

recobros de tecnologías de salud sobre las cuales se glosó injustificadamente.

CUARTA.- *Que sobre las sumas anteriormente mencionadas se reconozca y pague los intereses moratorios en virtud de lo establecido en el artículo 4 del Decreto Ley 1281 de 2002, desde la fecha de radicación de las solicitudes de recobros al FOSYGA, hoy ADRES, hasta que se verifique su pago.*

QUINTA.- *Que se condene a la demandada en costas y agencias en derecho.*

SEXTA.- *Que se condene a la demandada al pago de cualquier otro perjuicio demostrado durante el curso del proceso, en virtud de las facultades ultra y extra petita.*

SUBSIDIARIAS

CUARTA.- *Que sobre las sumas anteriormente mencionadas se reconozca y pague la respectiva indexación desde la fecha de radicación de las solicitudes de recobros al FOSYGA, hoy ADRES, hasta que se verifique su pago.”.*

La demanda correspondió por reparto al Juzgado 39 Laboral Circuito de Bogotá, según acta de reparto de 25 de agosto de 2020³.

A través de auto de 06 de octubre de 2020, el Juzgado 39 Laboral del Circuito de Bogotá inadmitió la demanda por no reunir los requisitos legalmente exigidos, dando un término de 5 días para subsanar⁴.

Mediante auto de 04 de febrero de 2021, el Juzgado 39 Laboral del Circuito de Bogotá tuvo por subsanada la demanda, admitió la demanda y corrió traslado para contestarla⁵.

En auto de 10 de febrero de 2022, el Juzgado 39 Laboral del Circuito de Bogotá rechazó la demanda por falta de jurisdicción y ordenó repartir a los juzgados administrativos del circuito de Bogotá⁶. Entre las consideraciones de la decisión expuso:

“Así las cosas, y, teniendo en cuenta el último pronunciamiento de la Honorable Corte Constitucional, según el Auto 398 de 2021, es claro que la Jurisdicción Ordinaria Laboral, no es la competente para conocer del presente asunto, pues, si bien la prestación de los servicios de salud hace 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 del Estado (La Nación – Ministerio de Salud y Protección Social – Adres), se deben ventilar ante la jurisdicción Contenciosa Administrativa, en correspondencia a los factores subjetivos y objetivo de competencia, de acuerdo a la regulación legal y desarrollo jurisprudencial antes citado.”

³ Expediente electrónico, Carpeta 01DemandaReparto, archivo 03ActaReparto.pdf.

⁴ Expediente electrónico, archivo 03AutoInaditeDemanda.pdf

⁵ Expediente electrónico, archivo 06AdmiteDemandaSubsanadaReconocePersoneria.pdf

⁶ Expediente electrónico, archivo 11AutoRechazaporcompetencia-Recobros.pdf

Expediente: 11001-3334-003-2022-00265-00
Demandante: SALUD TOTAL E.P.S. S.A.
Demandado: ADRES
Medio de Control: Ordinario Laboral
Asunto: Propone conflicto negativo de jurisdicción

El asunto fue asignado por acta individual de reparto del 22 de marzo de 2022 al Juzgado 66 Administrativo Sección Tercera⁷, el cual declaró la falta de competencia y remitió el caso para reparto a los juzgados administrativos de Bogotá de la Sección Primera⁸.

Finalmente, mediante acta individual de reparto del 23 de mayo de 2022 fue asignado el proceso a este Despacho⁹.

CONSIDERACIONES

El Juzgado debe analizar si en el presente caso, el conocimiento de este proceso corresponde a la jurisdicción de lo contencioso administrativo o si por el contrario, dado la existencia de precedente judicial vinculante al momento en que fue radicada la demanda por parte del Juzgado 39 Laboral de Circuito Judicial de Bogotá, se trata de un asunto atribuido a la jurisdicción ordinaria, en su especialidad laboral, y por tanto, debe continuar y culminar su conocimiento en dicha jurisdicción.

Para el efecto, más allá de la discusión sentada entre la competencia general definida en el artículo 2 del Código Procesal del Trabajo y de la Seguridad Social y el artículo 104 del CPACA, en el caso específico que aquí nos ocupa, resulta relevante destacar que no se trata de un proceso nuevo respecto del cual ninguna autoridad judicial hubiese adelantado trámite procesal y asumido conocimiento del asunto, por lo tanto, es importante mencionar cual era el precedente judicial vertical vinculante que regía en su momento.

Así, la Sala Jurisdiccional Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura, órgano que en su momento tenía asignada la facultad para determinar la competencia en razón a los conflictos suscitados entre distintas jurisdicciones¹⁰, **desde el año 2014** venía señalando que los asuntos como el que aquí se debate, son de competencia de la jurisdicción ordinaria laboral, por cuanto la atribución de la solución de las controversias suscitadas entre las entidades públicas y privadas de la seguridad social integral, dada en el artículo 2 del Código Procesal del Trabajo y de la Seguridad Social, responde a la necesidad de especializar una jurisdicción estatal con la asignación de dicha competencia, con el fin de hacer efectiva la aplicación del régimen jurídico sobre el cual esta se edificó¹¹. Además, en providencias posteriores, reiteró que la especialización que se hace de la justicia ordinaria laboral corresponde al sentido unificado del sistema de seguridad social integral querido por el constituyente; unidad del sistema que se proyecta en la unidad de la jurisdicción¹².

Bajo esa misma tesis, dicha corporación en providencias del 2 de febrero de 2017 y 6 de febrero de 2019, insistió en que es la Jurisdicción Ordinaria a

⁷ Expediente electrónico, archivo 15ActaReparto.pdf

⁸ Expediente electrónico, archivo 17AutoRemiteporCompetencia.pdf

⁹ Expediente electrónico, archivo 21ActaReparto.pdf.

¹⁰ Numeral 6, artículo 256 de la Constitución Política, en concordancia con el numeral 2 del artículo 112 de la Ley Estatutaria de Administración de Justicia; así como lo dispuesto en Auto 278 del 9 de Julio de 2015, proferido por la Corte Constitucional, en virtud de los artículos 14 y 19 del Acto Legislativo 02 de 2015.

¹¹ Providencia del 11 de agosto de 2014, Radicación 110010102000201401722 00, Magistrado Ponente: Néstor Javier Iván Osuna Patino.

¹² Providencia del 22 de junio de 2016, Radicación 11001 01 02 000 2015 04003 00, Magistrada Ponente: María Lourdes Hernández Mindiola, auto del 2 de febrero de 2017 Radicado 11001 01 02 000 2016 02761 00 (12635-30), Magistrada Ponente Julia Emma Garzón de Gómez y Providencia del 06 de febrero de 2019, Radicado 11001010200020190012600, Magistrado Ponente Pedro Alonso Sanabria Buitrago.

Expediente: 11001-3334-003-2022-00265-00
Demandante: SALUD TOTAL E.P.S. S.A.
Demandado: ADRES
Medio de Control: Ordinario Laboral
Asunto: Propone conflicto negativo de jurisdicción

quien le corresponde dirimir asuntos relacionados con glosas o controversias suscitadas entre el organismo de administración y financiación del Sistema de Seguridad Social en Salud y las Entidades Prestadoras de Servicios, ello, por cuanto se trata de temas sujetos a normas de la seguridad social, y de ahí, su efecto unificador para la competencia de los conflictos del Sistema Integral de Seguridad Social establecido en la Ley 100 de 1993 en esa jurisdicción¹³.

En ese sentido, controversias como la que ahora llega a este Juzgado han venido siendo conocidas y tramitadas por la jurisdicción ordinaria en su especialidad laboral, pues así lo había definido claramente la Sala Disciplinaria el Consejo Superior de la Judicatura.

Nótese que, por ello, en el presente caso, la demanda fue presentada como acción ordinaria laboral, bajo la confianza legítima que era de esta el conocimiento del asunto.

Así mismo, es importante precisar que la Sala Jurisdiccional Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura, en sentencia de unificación del 4 de septiembre de 2019, en uso de sus facultades, aún vigentes, como órgano asignado para dirimir los conflictos entre jurisdicciones, en virtud del auto 278 del 9 de julio de 2015, emitido por la Sala Plena de la Corte Constitucional¹⁴, y dado que pese a su pacífica posición frente al tema, algunos Despachos de la jurisdicción ordinaria laboral continuaban suscitando conflictos negativos de jurisdicción, decidió unificar su jurisprudencia sobre los conflictos entre dicha jurisdicción y la jurisdicción contencioso administrativa por las demandas relacionadas con los recobros o pago de facturas o cuentas de cobro entre entidades del sistema de salud previamente devueltos o glosados.

Así, reiteró que corresponde a la jurisdicción ordinaria en su especialidad laboral, el conocimiento de las demandas Judiciales ocasionadas por el no pago en sede administrativa de recobros por servicios de salud, con excepción de los siguientes asuntos: i) la responsabilidad médica; ii) los relacionados con contratos; iii) los asuntos que no hayan sido asignados por el legislador a una de las jurisdicciones especiales; y iv) los procesos judiciales referidos a la seguridad social de los servidores públicos cuando su régimen sea administrado por una persona de derecho público.

Advirtió que se trata de 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, que no puede confundirse con casos de responsabilidad médica, ni con litigios basados en contratos, ni con el medio de control de reparación directa por hechos, omisiones u operaciones del Estado¹⁵.

¹³ Radicado 11001 01 02 000 2016 02761 00 (12635-30), Magistrada Ponente Julia Emma Garzón de Gómez y Radicado 11001010200020190012600, Magistrado Ponente Pedro Alonso Sanabria Buitrago.

¹⁴ "Primero.- De conformidad con lo dispuesto en el artículo 19 del Acto Legislativo 02 de 2015, **la Sala Jurisdiccional Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura continuará ejerciendo sus funciones en relación con los conflictos de competencia que ocurran entre las distintas jurisdicciones, hasta el día en que cese definitivamente en el cumplimiento de las mismas, momento en el cual, aquellos deberán ser remitidos a la Corte Constitucional en el estado en que se encuentren...**"

¹⁵ Providencia del 11 de agosto de 2014, Magistrado Ponente Néstor Javier Iván Osuna, radicación 11001010200020140172200.

Así las cosas, teniendo en cuenta que en el sub examine la demanda pretende el pago de facturas o cuentas de cobro entre un ente prestador de servicios de salud (SALUD TOTAL S.A.) y la entidad administradora de los recursos del SGSSS por servicios prestados servicios, insumos, medicamentos y/o procedimientos no incluidos en el Plan Obligatorio de Salud POS (hoy Plan de Beneficios) y no financiadas con unidades de pago por capitación, asumidas en cumplimiento a fallos de tutela y/o atención a las autorizaciones emitidas el entonces Comité Técnico Científico, y esta fue radicada ante la Jurisdicción ordinaria laboral para su conocimiento, pues así lo exigía el precedente vinculante de la Sala Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura, considera este Juzgado que quien debe conocer el proceso es dicha jurisdicción ordinaria, a través del Juzgado 39 Laboral del Circuito de Bogotá.

Así las cosas, **este Juzgado no desconoce que la Sala Plena de la Corte Constitucional**, ahora órgano autorizado para dirimir los conflictos de competencia que ocurran entre las distintas jurisdicciones en cumplimiento de las funciones establecidas en el numeral 11 del artículo 241 de la Constitución Política, adicionado por el artículo 14 del Acto Legislativo 02 de 2015, **ha señalado en algunos pronunciamientos, desde el Auto 389 de 22 de julio de 2021**, que en atención al procedimiento reglado que comporta el procedimiento de recobro, este constituye un verdadero trámite administrativo en el cual se profieren actos administrativos que consolidan o niegan la existencia de la obligación, razón por la cual, da prelación a la regla de competencia contenida en el artículo 104 de la Ley 1437 de 2011, estableciendo **el conocimiento de estos asuntos en la jurisdicción contenciosa administrativa**.

Sin embargo, en el caso bajo análisis se trata de una demanda que lleva siendo tramitada, radicada por la parte demandante con la confianza legítima en los precedentes que establecían que la competencia estaba asignada a la jurisdicción ordinaria.

El Despacho destaca la necesidad de garantizar los derechos constitucionales de las partes como el debido proceso, economía procesal y seguridad jurídica.

Adicionalmente, reitera el Juzgado que para el momento en que se presentó la demanda ante el Juzgado 39 Laboral del Circuito de Bogotá, **existía precedente vinculante que establecía o asignaba el conocimiento de este tipo de controversias a dicha jurisdicción**, por lo que, en atención a las reglas de aplicación del mismo, dada la posición asumida ahora por la Corte Constitucional, este Juzgado estima conveniente y jurídicamente adecuado establecer la relevancia que tiene para el derecho al debido proceso y acceso a la administración de justicia, así como la seguridad jurídica, que **las reglas creadas mediante precedentes judiciales verticales que se encontraban vigentes se respeten por parte de sus destinatarios, como en este caso debió hacerlo el referido Juzgado Laboral del Circuito de Bogotá, y por otro, que ante la variación del mismo, este se aplique a futuro, y en esa medida se respete la confianza legítima de quien acudió bajo el cumplimiento de requisitos específicos de cierta jurisdicción y encaminó su demanda, pretensiones y pruebas hacía ese propósito, bajo el**

amparo de decisiones uniformes, y de una sentencia de unificación de la Sala Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura.

Este Despacho considera necesario traer a colación jurisprudencia del Consejo de Estado, en la cual ha precisado cual es el alcance del precedente frente al cambio jurisprudencial, y la importancia del principio de *perpetuatio jurisdictionis*:

“Por su parte, la Sección Quinta del Consejo de Estado, al analizar, en sede de tutela¹⁶, la aplicación del cambio jurisprudencial referido, dejó sin efectos una sentencia de la Sección Tercera, con fundamento en las siguientes consideraciones:

*(...) al margen de lo expuesto, las particularidades propias del caso que hoy se somete a consideración del juez de amparo, evidencian que la declaratoria de nulidad del proceso de controversias contractuales, sí desconoce el principio de *perpetuatio jurisdictionis*, conforme al cual, ‘tanto la jurisdicción como la competencia se determinan de conformidad con la situación de hecho y las normas aplicables al tiempo de la demanda, de forma tal que su alteración resulta improcedente, salvo disposición legal que de manera expresa diga lo contrario’.*

Como se señaló previamente, la demanda de controversias contractuales fue presentada el 16 de septiembre de 2004. Para dicho momento la jurisprudencia contenciosa en relación con la renuncia al pacto arbitral sostenía la tesis según la cual ésta se entendía tácita, cuando a pesar de haber acordado someter sus diferencias al conocimiento de la justicia arbitral, una de las partes decide instaurar la demanda de controversias contractuales, y la otra no propone la excepción que encuentra apoyo en dicho pacto.

Tanto al momento de proferirse sentencia de primera instancia (26 de marzo de 2010) como en aquél en que fue conocido el proceso por el Tribunal Administrativo del Valle del Cauca para resolver la apelación contra dicha sentencia, la postura de esta Corporación sobre el particular se mantuvo pacífica.

(...) Sin embargo, en ese mismo año se profiere el auto de unificación de la Sección Tercera Consejo de Estado en el que se sustentó la declaratoria de nulidad del proceso de controversias contractuales promovido por la ahora tutelante. Evidentemente la tesis fue modificada en el sentido de exigirse a las partes manifestar de forma ‘expresa y solemne’ su voluntad de dejar sin efectos la cláusula compromisoria, con lo que se habilitaría a la jurisdicción de lo contencioso administrativo para resolver las diferencias suscitadas en el contrato estatal.

(...) Para la Sala, las consideraciones que la Sección Tercera plasmó en el citado proveído, más allá de variar una tesis, en realidad modificaron una regla, que aun cuando fuese de índole jurisprudencial, tenía una fuerza vinculante tal que había creado no solamente en los operadores jurídicos sino en los destinatarios de la ley, la convicción de que al pacto compromisorio se renunciaba tácitamente por la actitud pasiva de la parte demandada respecto de la proposición de la excepción respectiva, situación que

¹⁶ Sentencia del 5 de marzo de 2015, radicación 11001-03-15-000-2015-00031-00(AC).

determinaba en esta jurisdicción la competencia para resolver el asunto.

(...) La variación de dicha regla afectó no solo la comprensión que la comunidad tenía respecto de la renuncia tácita al pacto arbitral sino consecuentemente, a los procesos en curso, en los que se declaró, como en el sub examine, nulidad por falta de jurisdicción. Claramente se modificó la situación jurídica que la propia jurisdicción contenciosa venía aplicando a casos análogos y quebrantó la confianza y seguridad jurídica que se tenía sobre el particular.

La garantía que el principio perpetuatio jurisdictionis protege en el sub iudice recae en el respeto de la certeza que se tenía sobre la jurisdicción a la que correspondía resolver el conflicto derivado del contrato estatal, ante una determinada eventualidad concretada en la renuncia tácita a la cláusula compromisoria, pues ésta se sustentaba en un precedente jurisprudencial imperante al momento de presentación de la demanda.

Sin (sic) bien es cierto la nueva tesis de la Sección Tercera plantea también una subregla jurídica en materia de jurisdicción, también lo es que ésta no tiene la entidad suficiente para modificar, como lo haría el contenido de una ley, el alcance de lo que constituye 'jurisdicción' (sic), luego no puede afectar aquello que el referido principio pretende proteger.

Significa lo anterior, que el abrupto cambio jurisprudencial, no debió afectar a aquellas demandas que se interpusieron en ejercicio de la acción de controversias contractuales antes del auto de unificación y en las que no se propuso como excepción la de 'cláusula compromisoria', puesto que estas se incoaron en el momento en que la jurisprudencia aceptaba la referida renuncia tácita.

La declaratoria de nulidad por falta de jurisdicción constituye una carga que no deben soportar quienes presentaron la demanda con la certeza de que era la contenciosa administrativa la que decidiría su controversia y menos aun, si se tiene en cuenta que, como en el caso de autos, han pasado cerca de diez años entre la presentación de la demanda y la decisión que se enjuicia vía tutela.

A esta altura de la providencia, conviene resaltar que la Sección Tercera del Consejo de Estado, en otras oportunidades, a pesar de haber dado un giro contundente en su jurisprudencia que impedía que un determinado asunto se siguiera conociendo bajo su competencia, permitió que las demandas que se incoaron antes de dicho cambio, se resolvieran de fondo, so pena de lesionar el principio de confianza legítima.

Tal es el caso del reclamo indemnizatorio que se hacía mediante el ejercicio de la acción de reparación directa por el pago extemporáneo de cesantías, el que siguió conociéndose por esa vía procesal en relación con las demandas en curso, a pesar de la nueva postura jurisprudencial que estimaba una indebida escogencia de la acción.

Y en esa misma dirección, la Subsección A, manifestó en reciente providencia, que "[c]on fundamento en tales decisiones adoptadas por las diferentes Secciones del Consejo de Estado, en punto a la

regla jurisprudencial contenida en el auto de unificación del 18 de abril de 2013, esta Subsección, a través de sentencia proferida el 29 de octubre de 2018¹⁷, precisó el alcance de la aplicación de la posición jurisprudencial que se había mantenido frente a este tema y consideró que, con el fin de garantizar el acceso a la administración de justicia y el principio de confianza legítima de las partes en el caso concreto, resultaba necesario aceptar la renuncia tácita de la cláusula compromisoria, dado que era la tesis jurisprudencial imperante para el momento de radicación de la demanda en ese caso (2005), amén de que la parte demandada al momento de contestar la demanda no formuló las excepciones de falta de jurisdicción, falta de competencia o cláusula compromisoria".

Es claro entonces, que, sin desconocer la importancia de los avances jurisprudenciales y las nuevas interpretaciones que surgen con los cambios que se suscitan en el devenir de las labores de unificación a cargo de la Corporación, se han privilegiado derechos constitucionales que pueden resultar afectados en virtud de su aplicación en los procesos iniciados con antelación.

Las anteriores consideraciones, resultan plenamente aplicables en el sub-lite, porque también se encuentra en juego el derecho de acceso a la administración de justicia y el principio de la confianza legítima, por cuenta de un cambio jurisprudencial producido con posterioridad a la presentación de la demanda que le dio origen al presente proceso. (...) ¹⁸"

En ese sentido, reitera el Juzgado que tanto la jurisdicción como la competencia se determinan de conformidad con la situación de hecho y las normas aplicables al tiempo de la demanda, de forma tal que su alteración resulta improcedente incluso por cambio de postura jurisprudencial posterior, **en la medida que si un proceso se presenta ante determinada jurisdicción en razón a postura pacífica del órgano de cierre respectivo, una tesis modificatoria posterior que se pretenda aplicar a dicho proceso, atenta contra la seguridad jurídica por cuanto la anterior decisión tenía una fuerza vinculante tal, que había creado, no solamente en los operadores jurídicos, sino también en los destinatarios de la misma, la convicción de que la regla allí contenida lo amparaba para acceder a la administración de justicia y tramitar sus pretensiones bajo las reglas de determinada institución procesal, y culminar así el proceso bajo dicha confianza legítima¹⁹.**

Observase que, en esta jurisdicción y de acuerdo con el medio de control que según la nueva regla jurisprudencial procedería (nulidad y restablecimiento del derecho) se exigen formalidades concretas (término de caducidad, requisitos de procedibilidad, individualización de los actos

¹⁷ [17] "Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección A, sentencia del 29 de octubre de 2018, exp. 38.098".

¹⁸ CONSEJO DE ESTADO, SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, SECCIÓN TERCERA, SUBSECCIÓN A, Consejera ponente: MARÍA ADRIANA MARÍN, providencia del 25 de julio de 2019, Radicación número: 50001-23-00-000-2004-20516-01 (41023).

¹⁹ La vigencia en el tiempo de las sentencias de unificación, es un tema que ha sido tratado por el Consejo de Estado en diferentes oportunidades, por ejemplo, en la sentencia 7600012331000200002513/2007 se estudió la acción procedente en el caso del reclamo de los intereses moratorios por el pago tardío de las cesantías, pues existían posturas encontradas y se tramitaban estas demandas por la acción de reparación directa y por la de nulidad y restablecimiento del derecho, en esta sentencia el Consejo de Estado define que es la última la acción a seguir en estos casos, esto es, la de nulidad y restablecimiento del derecho, sin embargo, señaló que **los procesos que ya se hubiesen iniciado bajo la cuerda procesal de reparación directa deberían continuar su trámite y decidirse de fondo, en aplicación a los principios de seguridad jurídica y acceso a la administración de justicia.**

acusados, cargos de nulidad y concepto de violación, carga probatoria, entre otros), los cuales claramente no cumpliría la presente demanda, pues para el momento en que fue presentada se exigían aquellos propios de otra jurisdicción y que distan completamente de los ya referidos, **los cuales, en todo caso, no podría obviar o suplir el Juez administrativo, so pena de incurrir en falta disciplinaria e incluso en un posible prevaricato, pues las normas que las contienen son de orden público y obligatorio cumplimiento, y porque además, atentaría contra el derecho al debido proceso y a la defensa de la parte demandada.**

Téngase en cuenta que, en el presente caso lo alegado por el juez laboral es una presunta falta de jurisdicción, por lo que, si bien de acuerdo con lo dispuesto en los artículos 16 y 138 del CGP²⁰, la misma es improrrogable, si este Juzgado aceptara la tesis del Juzgado 39 Laboral del Circuito, declaró la falta de competencia jurisdiccional, pese a que dicha jurisdicción (Juzgado 39 Laboral del Circuito de Bogotá) había admitido y tramitado el proceso por más de 2 años, porque así lo establecía el precedente vinculante y la sentencia de unificación que también debe ser acatada, ello implicaría retrotraer el proceso, lo cual, **lesionaría de manera grave no solamente la confianza legítima de las partes, como se expuso anteriormente, sino además, el acceso a la administración de justicia**²¹.

Es decir, si bien por acepción jurisprudencial en relación con dichas normas procesales, se ha dicho que la falta jurisdicción, y de competencia por factor subjetivo o funcional no puede ser prorrogada o saneada, lo que en principio constituiría una excepción al principio de "*perpetuatio jurisdictionis*", y por ello, implicaría que lo actuado por el Juez incompetente o sin jurisdicción conservaría su validez frente a la eficacia del derecho de acceso a la justicia²², no puede olvidarse, que la garantía de juez natural no puede desligarse del derecho a que se cumplan las formas propias de cada juicio, es decir, los términos, trámites, requisitos, etapas o formalidades establecidas por el legislador, en la medida en que este, no sólo está sometido en su función, a la competencia, sino en al procedimiento y normas sustanciales de cada juicio; de manera que en lo que respecta a las particularidades del asunto aquí analizado, es claro que los fines que estaría pretendiendo garantizar la norma procesal, no lo serían así, sino por el contrario al tener estas normas instrumentales incidencia directa en los derechos sustanciales en juego, concretamente en lo que tendría el juez administrativo que decidir de fondo, es relevante que se respete la

²⁰ **"ARTÍCULO 16. PRORROGABILIDAD E IMPRORRORABILIDAD DE LA JURISDICCIÓN Y LA COMPETENCIA.** La jurisdicción y la competencia por los factores subjetivo y funcional son improrrogables. Cuando se declare, de oficio o a petición de parte, la falta de jurisdicción o la falta de competencia por los factores subjetivo o funcional, lo actuado conservará validez, salvo la sentencia que se hubiere proferido que será nula, y el proceso se enviará de inmediato al juez competente. Lo actuado con posterioridad a la declaratoria de falta de jurisdicción o de competencia será nulo.

La falta de competencia por factores distintos del subjetivo o funcional es prorrogable cuando no se reclame en tiempo, y el juez seguirá conociendo del proceso. Cuando se alegue oportunamente lo actuado conservará validez y el proceso se remitirá al juez competente." (Se subraya)

²¹ "El derecho a la administración de justicia ha sido definido por la jurisprudencia constitucional como la posibilidad reconocida a todas las personas residentes en Colombia de poder acudir en condiciones de igualdad ante los jueces y tribunales de justicia, para propugnar por la integridad del orden jurídico y por la debida protección o el restablecimiento de sus derechos e intereses legítimos, **con estricta sujeción a los procedimientos previamente establecidos y con plena observancia de las garantías sustanciales y procedimentales previstas en las leyes.** Aquella prerrogativa de la que gozan las personas, naturales o jurídicas, de exigir justicia, impone a las autoridades públicas, como titulares del poder coercitivo del Estado y garantes de todos los derechos ciudadanos, distintas obligaciones para que dicho servicio público y derecho sea real y efectivo." Negrilla fuera de texto. C. Const. Sent. T-283. May. 16/2013. M.P. José Ignacio Pretelt Chaljub.

²² Sentencia C-537-2016

eficiencia y eficacia de la administración de justicia, junto con la seguridad jurídica, sin disminuir las garantías procesales propias razonamiento del juicio.

Lo anterior, dado que, al margen de los efectos de la declaratoria de la falta de jurisdicción que se alega, la demanda no fue planteada en términos de nulidad y restablecimiento del derecho y no existe pretensión alguna en tal sentido, esta necesariamente tendría que inadmitirse para que se adecuara a los requisitos de esta jurisdicción para la procedibilidad del medio de control como ya se señaló, y de así hacerlo, la parte actora no podría subsanar la demanda en cumplimiento de estos requerimientos, pues desde el principio, y amparada en el precedente reinante en el momento, no pretendía la nulidad de un acto administrativo y por lo tanto, no podría acreditar el requisito de conciliación previa concretamente frente a los efectos económicos de los mismos; tampoco, en algunos casos, el agotamiento de los recursos en sede administrativa (objeciones a glosas) porque no fueron presentados, y en otros, en el entendido que la reclamación administrativa contemplada en el artículo 6 del CPT que puedo presentar la demandante dista de la figura requerida en esta jurisdicción; así como tampoco el término de acudir a la jurisdicción administrativa para evitar la configuración de la caducidad, esto es, de 4 meses luego de la comunicación, notificación, ejecución o publicación, según el caso, del acto administrativo que resuelve las objeciones; y consecuentemente no podría individualizar los actos acusados, ni exponer los cargos de nulidad, por lo cual, **el resultado sería el rechazo de la demanda después de 2 años de presentada.**

Pero, además, si bajo una interpretación distinta, y que no comparte este Juzgado, no se exigiera el cumplimiento de caducidad o de agotamiento de conciliación como requisito de procedibilidad; de cualquier manera el proceso tendría que adecuarse, pues el juez administrativo bajo la nueva tesis de asignación de competencia, de acuerdo a las características del medio del control precedente, debe regirse bajo el principio de congruencia, es decir, decidir solo sobre lo pretendido, lo probado y lo excepcionado dentro del mismo, sin que sea dable dictar sentencias por fuera (extra) o por más (ultra) de lo pedido (petita), por tanto, en cualquier caso, si este Juzgado debiera continuar conociendo el presente proceso, la demanda necesariamente tendría que ser inadmitida para que sus pretensiones se adecúen a lo que expresamente esta jurisdicción, y en especial este juez podría determinar en la sentencia, es decir, decidir sobre la nulidad o no de determinados actos administrativos que deben estar claramente individualizados, pues de no ser así, este operador dentro del marco de sus concretas asignaciones jurisdiccionales y competenciales, carecería de objeto sobre el cual efectuar pronunciamiento, en el marco del medio de control que según la nueva regla jurisprudencial es el precedente para acudir ante la administración de justicia. Situación que, se insiste, irremediablemente retrotraería el procedimiento adelantado hasta el momento.

En ese sentido, el cambio jurisprudencial no debe afectar a aquellas demandas presentadas ante la jurisdicción ordinaria laboral antes de que cambiara la postura en torno a la jurisdicción de conocimiento, puesto que las demandas se incoaron en el momento en que la jurisprudencia pacífica e incluso unificada del órgano de cierre competente para el efecto, era

Expediente: 11001-3334-003-2022-00265-00
Demandante: SALUD TOTAL E.P.S. S.A.
Demandado: ADRES
Medio de Control: Ordinario Laboral
Asunto: Propone conflicto negativo de jurisdicción

aquella que asignaba el conocimiento de esta clase de asuntos a la jurisdicción ordinaria laboral, y por tanto, **un eventual cambio de jurisdicción, nuevamente, constituiría una carga que no deben soportar quienes presentaron la demanda con la certeza de que era la ordinaria laboral la que decidiría su controversia.**

Por lo tanto, este Juzgado estima necesario que, **bajo la garantía de derechos procesales y sustanciales de las partes en litigio, lo procedente es permitir que las demandas que se presentaron antes del cambio jurisprudencial sentado por la H. Corte Constitucional a partir de julio de 2021, cuando empezó a ejercer su función de dirimir los conflictos de competencia que ocurran entre las distintas jurisdicciones; estas (demandas) se resuelvan de fondo por la jurisdicción ordinaria laboral,** so pena de lesionar el principio de confianza legítima y demás derechos de rango constitucional ya mencionados.

Bajo los argumentos expuestos y por las razones esgrimidas, este Juzgado, en el presente caso, estima que carece de competencia jurisdiccional para conocer del presente asunto, razón por la cual, se declarará la falta de competencia y se propondrá el conflicto negativo de jurisdicción ante la Honorable Corte Constitucional, Sala Plena, conforme a las atribuciones dadas en el numeral 11 del artículo 241 de la Constitución Política, adicionado por el artículo 14 del Acto Legislativo 02 de 2015 "*Dirimir los conflictos de competencia que ocurran entre las distintas jurisdicciones*".

En mérito de lo expuesto, el Juzgado Tercero Administrativo del Circuito de Bogotá,

RESUELVE:


PRIMERO. No asumir el conocimiento del presente asunto.

SEGUNDO. Declarar la falta de Competencia de este Juzgado para conocer el proceso de la referencia, por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

TERCERO. Promover conflicto negativo de competencia jurisdiccional, de conformidad con lo expuesto en la parte motiva de este auto.

CUARTO. Remitir este expediente a la Sala Plena de la Corte Constitucional, para que se resuelva el conflicto de competencia de conformidad con lo señalado en el artículo 241 de la Constitución Política.

QUINTO. Por Secretaría dejar las constancias respectivas.

NOTIFÍQUESE y CÚMPLASE

EDNA PAOLA RODRÍGUEZ RIBERO
Jueza

REPÚBLICA DE COLOMBIA
RAMA JUDICIAL



JUZGADO TERCERO ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO DE BOGOTÁ
SECCIÓN PRIMERA

Dirección única para correspondencia¹
correscanbta@cendoj.ramajudicial.gov.co

Bogotá D.C., seis (6) de diciembre dos mil veintidós (2022)

EXPEDIENTE: 11001-3334-003-2022-00269-00
DEMANDANTE: SANITAS S.A. E.P.S.
DEMANDADO: ADMINISTRADORA DE LOS RECURSOS DEL SISTEMA GENERAL DE SEGURIDAD SOCIAL - ADRES
MEDIO DE CONTROL: DEMANDA ORDINARIA LABORAL

Asunto: Ordena devolver al Juzgado de origen.

Visto el informe secretarial que antecede², procede el Juzgado a tomar la decisión que en derecho corresponda, previo los siguientes

ANTECEDENTES

El **07 de marzo de 2018**, Sanitas S.A. EPS, a través de apoderado, presentó demanda con las siguientes pretensiones:

“Principales:

4.1. Se declare la responsabilidad de la **NACIÓN – MINISTERIO DE SALUD Y PROTECCIÓN SOCIAL y de la ADMINISTRADORA DE LOS RECURSOS DEL SISTEMA GENERAL DE SEGURIDAD SOCIAL EN SALUD – ADRES-** en la causación de los perjuicios en la modalidad de daño emergente, irrogados a EPS SANITAS S.A., con ocasión al daño antijurídico derivado del rechazo infundado de **CIENTO OCHENTA Y UN (181) RECOBROS** - comprendidos por 264 ítems- cuyo costo asciende a **CIENTO VEINTICINCO MILLONES DOSCIENTOS ONCE MIL SETECIENTOS CUARENTA PESOS (\$125.211.740)**, discriminados así (...)

4.2. De acuerdo a la declaración efectuada en el numeral anterior, se condene a la **NACIÓN – MINISTERIO DE SALUD Y PROTECCIÓN SOCIAL y de la ADMINISTRADORA DE LOS RECURSOS DEL SISTEMA GENERAL DE SEGURIDAD SOCIAL EN SALUD – ADRES-** en la modalidad de indemnización del daño emergente, al reconocimiento y pago a favor de EPS SANITAS S.A. de la suma de **CIENTO VEINTICINCO MILLONES DOSCIENTOS ONCE MIL SETECIENTOS CUARENTA PESOS (\$125.211.740)**, correspondientes a los **CIENTO OCHENTA Y UN (181) RECOBROS** descritos.

4.3. Se declare la responsabilidad de la **NACIÓN – MINISTERIO DE SALUD Y PROTECCIÓN SOCIAL, y de la ADMINISTRADORA DE LOS RECURSOS DEL SISTEMA GENERAL DE SEGURIDAD SOCIAL EN SALUD – ADRES-** en la

¹ Para evitar posibles retrocesos o demoras, solo radique en la citada dirección electrónica para memoriales dirigidos a este Despacho.

² Expediente electrónico, archivo 10InformeSecretarial.pdf

Expediente: 111001-3334-003-2022-00269-00
Demandante: SANITAS S.A. E.P.S.
Demandado: ADRES
Medio de Control: Ordinario laboral
Asunto: Ordena devolver al Juzgado de origen

*causación de los perjuicios en la modalidad de daño emergente causados a la **E.P.S. SANITAS S.A.**, que ascienden a la suma de **DOCE MILLONES QUINIENTOS VEINTIÚN MIL CIENTO SETENTA Y CUATRO PESOS (\$12.521.174)**, por concepto de los **gastos administrativos** inherentes a la gestión y al manejo de las prestaciones excluidas del POS objeto de la presente demanda, monto que equivale al diez por ciento (10%) del valor de las mismas.*

4.4. Conforme a la declaración anterior, se condene a la NACIÓN – MINISTERIO DE SALUD Y PROTECCIÓN SOCIAL, y de la ADMINISTRADORA DE LOS RECURSOS DEL SISTEMA GENERAL DE SEGURIDAD SOCIAL EN SALUD – ADRES- en la modalidad indemnización de daño emergente, al reconocimiento y pago a favor de la EPS SANITAS S.A. a la suma de **DOCE MILLONES QUINIENTOS VEINTIÚN MIL CIENTO SETENTA Y CUATRO PESOS (\$12.521.174)**".

La demanda correspondió en su momento por reparto de 07 de marzo de 2018, al Juzgado 28 Laboral del Circuito Judicial de Bogotá³, que a través de auto de 15 de mayo de 2018 dispuso remitirlo a los Juzgados Civiles del Circuito de Bogotá⁴.

Mediante escrito de 18 de mayo de 2018, la parte demandante interpuso recurso de reposición contra la decisión anterior⁵.

El asunto fue asignado al Juzgado 37 Civil del Circuito de Bogotá por acta individual de reparto de 23 de mayo de 2018⁶, que devolvió el expediente al Juzgado 28 Laboral para que se pronunciara frente al medio de defensa aducido⁷.

A través de auto de 06 de julio de 2018, el Juzgado 28 Laboral del Circuito de Bogotá resolvió el recurso de reposición confirmando la decisión del 15 de mayo de 2018⁸.

El asunto fue asignado por conocimiento previo al Juzgado 37 Civil del Circuito de Bogotá por acta individual de reparto de 25 de julio de 2018⁹, que mediante auto de 13 de agosto de 2018 declaró la falta de competencia para conocer el asunto y propuso el conflicto negativo de competencia con el Juzgado 28 Laboral del Circuito¹⁰.

Por acta individual de reparto de 24 de agosto de 2018, correspondió dirimir el conflicto negativo al Tribunal Superior de Bogotá – Sala Civil¹¹, que por auto de 28 de agosto de 2018 remitió el expediente para ser remitido a la Sala Mixta del Tribunal Superior¹².

³ Expediente electrónico, Carpeta 01CuadernoPrincipal, archivo 005ActaDeReparto.pdf

⁴ Expediente electrónico, Carpeta 01CuadernoPrincipal, archivo 006AutoQueAclaraCorrigeYAdiciona (1).pdf

⁵ Expediente electrónico, Carpeta 01CuadernoPrincipal, archivo 007EscritoRecursoDeReposicion.pdf

⁶ Expediente electrónico, Carpeta 01CuadernoPrincipal, archivo 009ActaDeReparto.pdf

⁷ Expediente electrónico, Carpeta 01CuadernoPrincipal, archivo 010AutoQueAclaraCorrigeYAdiciona (1).pdf

⁸ Expediente electrónico, Carpeta 01CuadernoPrincipal, archivo 012AutoQueAclaraCorrigeYAdiciona.pdf

⁹ Expediente electrónico, Carpeta 01CuadernoPrincipal, archivo 014ActaDeReparto.pdf

¹⁰ Expediente electrónico, Carpeta 01CuadernoPrincipal, archivo 015AutoQueAclaraCorrigeYAdiciona (2).pdf

¹¹ Expediente electrónico, Carpeta 03SalaCivil, archivo 002ActaDeReparto (5).pdf

¹² Expediente electrónico, Carpeta 03SalaCivil, archivo 004AutoQueAclaraCorrigeYAdiciona.pdf

Expediente: 111001-3334-003-2022-00269-00
Demandante: SANITAS S.A. E.P.S.
Demandado: ADRES
Medio de Control: Ordinario laboral
Asunto: Ordena devolver al Juzgado de origen

El Tribunal Superior de Bogotá – Sala Mixta resolvió el conflicto de competencia señalando que la jurisdicción contenciosa administrativa era la competencia para pronunciarse respecto al conocimiento de recobros por procedimientos no POS; en consecuencia, ordenó remitir para reparto a los Juzgados administrativos¹³.

A través de acta individual de reparto de 19 de septiembre de 2018, el conocimiento del asunto fue asignado al Juzgado 61 Administrativo – Sección Tercera de Bogotá¹⁴, que por auto de 8 de octubre de 2018 declaró la falta de competencia para conocer el asunto y ordenó remitir el expediente a la Sala Jurisdiccional Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura por ser el órgano competente para dirimir los conflictos de competencia que se susciten entre diferentes jurisdicciones¹⁵.

Mediante acta individual de reparto del 23 de noviembre de 2018, correspondió conocer el asunto a la Sala Jurisdiccional Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura¹⁶, que por auto de 4 de julio de 2019 resolvió¹⁷:

*“(…) **DIRIMIR** el conflicto negativo de competencia entre Jurisdicciones, suscitado entre el Tribunal Superior de Bogotá y el Juzgado Sesenta y Uno Administrativo del Circuito de la misma ciudad, **asignando el conocimiento del asunto a la Jurisdicción Ordinaria, representada por el Juzgado Veintiocho Laboral**, que fue el primero en conocer de las diligencias, por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia. En consecuencia, procédase al envío inmediato del expediente a ese Despacho Judicial.” (Negrilla fuera de texto).*

De este modo, el Juzgado 28 Laboral del Circuito Judicial de Bogotá continuó con el trámite del proceso. En auto de 19 de diciembre de 2019 se tuvo por contestada la demanda y se admitió el llamamiento en garantía de la Unión Temporal Fosyga 2014¹⁸.

En auto de 23 de mayo de 2022, el Juzgado 28 Laboral resolvió declarar la falta de jurisdicción y competencia, y remitió su proceso para su conocimiento a los Juzgados Administrativos del Circuito Judicial de Bogotá¹⁹:

“Por lo anterior, claro resulta que, en aplicación a lo dicho por la Corte Constitucional en el Auto 389 de 2021, la controversia que se suscita en el presente asunto no debe ser resuelta por la jurisdicción ordinaria laboral, y en su lugar, el juez administrativo es quien debe asumir el conocimiento de la demanda promovida por la EPS SANITAS S.A. en contra de la Nación (ADRES) (...)”.

¹³ Expediente electrónico, Carpeta 02salamixta, archivo 004AutoQueDeclaraNulidad.pdf

¹⁴ Expediente electrónico, Carpeta 02salamixta, archivo 007ActaDeReparto (2).pdf

¹⁵ Expediente electrónico, Carpeta 02salamixta, archivo 009AutoQueAclaraCorrigeYAdiciona.pdf

¹⁶ Expediente electrónico, Carpeta 04SalaDisciplinaria, archivo 002ActaDeReparto (4).pdf

¹⁷ Expediente electrónico, Carpeta 04saladisciplinaria, archivo 003AutoQueAclaraCorrigeYAdiciona.pdf

¹⁸ Expediente electrónico, Carpeta 01CuadernoPrincipal, archivo 028AutoQueTienePorContestadaLaDemanda.pdf

¹⁹ Expediente electrónico, Carpeta 01CuadernoPrincipal, archivo 029AutoRemite.pdf

El proceso correspondió al Juzgado Tercero Administrativo de Bogotá, por reparto de 25 de mayo de 2022²⁰.

CONSIDERACIONES

Revisado entonces el contenido de las diferentes actuaciones que han sido realizadas en el presente proceso y de lo expuesto en los antecedentes arriba señalados, este Despacho encuentra que en el presente proceso ya se encuentra un conflicto de competencia resuelto por la Sala Jurisdiccional Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura, la cual, mediante providencia del 04 de julio de 2019, asignó la misma al Juzgado 28 Laboral del Circuito de Bogotá.

Cabe recordar entonces que, dicha Sala Jurisdiccional Disciplinaria, órgano que en su momento tenía asignada la facultad para determinar la competencia en razón a los conflictos suscitados entre distintas jurisdicciones²¹, desde el año 2014, como ocurrió en este caso, venía señalando que los asuntos como el que aquí se debate, son de competencia de la jurisdicción ordinaria laboral, posición pacífica que, en todo caso, dejó sentada como regla de unificación en la Sentencia del 4 de septiembre de 2019, que, las demandas relacionadas con los recobros o pago de facturas o cuentas de cobro entre entidades del sistema de salud previamente devueltos o glosados son de competencia de la jurisdicción ordinaria en su especialidad laboral, con excepción de los siguientes asuntos: i) la responsabilidad médica; los relacionados con contratos; iii) los asuntos que no hayan sido asignados por el legislador a una de las jurisdicciones especiales; y iv) los procesos judiciales referidos a la seguridad social de los servidores públicos cuando su régimen sea administrado por una persona de derecho público²².

No obstante lo anterior, el Juzgado 28 Laboral del Circuito de Bogotá, decide mediante auto del 25 de mayo de 2022, es decir, casi 3 años después, declarar que carece de jurisdicción y competencia para conocer del presente asunto, por lo que decide rechazar la demanda y remitirla nuevamente a los Jueces Administrativos del Circuito de Bogotá, advirtiendo que, la H. Corte Constitucional mediante Auto 389 del 22 de julio del 2021, al dirimir un conflicto de jurisdicciones, dentro de un proceso con contexto fáctico y jurídico similar al aquí adelantado, considero que los litigios surgidos con ocasión de la devolución, rechazo 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 resolverse en la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo.

En ese sentido, debe recordarse que el referido Despacho Judicial asumió conocimiento del asunto pues así lo exigía no sólo el precedente vinculante de la Sala Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura, sino porque existía pronunciamiento expreso (cosa juzgada) de dicho órgano de cierre en ese asunto, en el sentido que quien debía conocer y culminar el proceso

²⁰ Expediente electrónico, archivo 06ActaReparto.pdf

²¹ numeral 6, artículo 256 de la Constitución Política, en concordancia con el numeral 2 del artículo 112 de la Ley Estatutaria de Administración de Justicia; así como lo dispuesto en Auto 278 del 9 de Julio de 2015, proferido por la Corte Constitucional, en virtud de los artículos 14 y 19 del Acto Legislativo 02 de 2015.

²² Providencia del 11 de agosto de 2014, Magistrado Ponente Néstor Javier Iván Osuna, radicación 11001010200020140172200.

Expediente: 111001-3334-003-2022-00269-00
Demandante: SANITAS S.A. E.P.S.
Demandado: ADRES
Medio de Control: Ordinario laboral
Asunto: Ordena devolver al Juzgado de origen

era la jurisdicción ordinaria, representada por el Juzgado 28 Laboral del Circuito Judicial de Bogotá.

Así las cosas, este Juzgado no desconoce la existencia de un cambio de regla jurisprudencial en casos específicos que ha resuelto la Sala Plena de la Corte Constitucional, ahora órgano autorizado para dirimir los conflictos de competencia que ocurran entre las distintas jurisdicciones. No obstante, no se puede olvidar que este tipo de decisiones tiene efectos hacía el futuro y no pueden modificar precedentes consolidados y vinculantes, como en el caso bajo análisis, el cual se trata de una demanda que lleva siendo tramitada desde hace casi 5 años por la jurisdicción ordinaria laboral.

Este Despacho considera necesario advertir que bajo el principio de "*perpetuatio jurisdictionis*", esto es la inmodificabilidad de la competencia judicial, en virtud del principio del debido proceso establecido en el artículo 29 de la Constitución Política, el Juzgado 28 Laboral del Circuito de Bogotá está obligado a continuar con el trámite del proceso pues la demanda fue asumida en cumplimiento de una decisión ejecutoriada que ya dirimió la competencia en su titularidad.

En ese sentido, pretender revivir una discusión que para el caso concreto ya fue resuelta por la autoridad competente, aduciendo nuevamente una falta de competencia jurisdiccional; atentaría contra derechos constitucionales de las partes como el debido proceso, economía procesal, seguridad jurídica y confianza legítima, lo anterior en la medida que "*Los términos del debate deben quedar fijados lo antes posible en el tiempo y también los presupuestos relativos al órgano jurisdiccional, y así se evitan alteraciones sobrevenidas de la competencia o del procedimiento a seguir, en una institución tan necesitada de estabilidad y equilibrio como es el proceso*"²³.

Así las cosas, el Juzgado reitera que tanto la jurisdicción como la competencia se determinan de acuerdo con la situación de hecho y las normas aplicables al tiempo de la demanda, de forma tal que su alteración resulta improcedente, incluso por cambio de postura jurisprudencial posterior, en la medida que si un proceso se ha venido conociendo por determinada jurisdicción en razón a postura pacífica del órgano de cierre respectivo, una tesis modificatoria posterior que se pretenda aplicar a dicho procesos ya en curso, atenta contra la seguridad jurídica por cuanto la anterior decisión tenía una fuerza vinculante tal que había creado no solamente en los operadores jurídicos, sino en los destinatarios de la misma, la convicción de que la regla allí contenida lo amparaba para acceder a la administración de justicia y tramitar sus pretensiones bajo las reglas de determinada institución procesal, y culminar así el proceso bajo dicha confianza legítima. Más aún en aquellos casos donde existe decisión concreta y definitiva que dirime conflicto de competencia entre dos jurisdicciones, como ocurre en el presente caso.

Adicionalmente, por afinidad temática, es preciso traer a colación la reciente decisión del Tribunal Superior de Bogotá – Sala Laboral, quien, en providencia del 8 de marzo de 2022, M.P Lucy Stella Vásquez Sarmiento en

²³ José Gregorio Hernández Galindo, publicación del 23 de agosto de 2020, La Voz del Derecho.

Expediente: 111001-3334-003-2022-00269-00
Demandante: SANITAS S.A. E.P.S.
Demandado: ADRES
Medio de Control: Ordinario laboral
Asunto: Ordena devolver al Juzgado de origen

la acción de tutela No.110012205 000 2022 00415 01 promovida por Servicio Occidental de Salud EPS S.A en contra del Juzgado 29 Laboral del Circuito de Bogotá, señaló lo siguiente:

Sobre el particular la H. Corte Constitucional en sentencia T-806 de 2000, al acoger el criterio sentado por la Sala Penal Corte Suprema de Justicia, adoctrinó:

"(...)

La constante en las providencias reseñadas, es, precisamente, que la decisión que ponga fin a una colisión de competencias entre dos funcionarios judiciales, tiene carácter vinculante tanto para las partes como para cualquier autoridad judicial, por cuanto es necesario proporcionar al proceso un principio de seguridad jurídica en el sentido que el mismo punto, el de la competencia, no será debatido en ninguna instancia judicial posterior. Por tanto, una vez debatido y fallado este punto por el órgano competente para resolver esta clase de controversias, la decisión adquiere el carácter de definitiva, inmodificable e inmutable.

Jurisprudencia que comparte esta Corporación, pues es claro que si un asunto de tanta entidad ya fue definido por quien constitucional y legalmente está facultado para ello, no puede ser planteado nuevamente,

dado que ello atenta contra todos los principios que rigen la administración de justicia, entre ellos, tal como lo señalan los fallos citados, el de la seguridad jurídica."

De la jurisprudencia expuesta con antelación, se puede concluir que la decisión que ponga fin a una colisión de competencias entre dos funcionarios judiciales tiene carácter vinculante tanto para las partes como para cualquier autoridad judicial, en aras de garantizar el debido proceso y la seguridad jurídica, por lo tanto, no podrá ser debatido en ninguna instancia judicial posterior, además que la decisión debatida y fallada adquiere el carácter de definitiva, inmodificable e inmutable.

En ese orden de ideas, como en el presente caso ya se encuentra debatido y fallado un conflicto de competencias el cual se encuentra en firme, resuelto por la Sala Jurisdiccional Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura mediante providencia del 4 de julio de 2019, que ordenó la remisión al Juzgado 28 Laboral del Circuito de Bogotá, este Despacho atendiendo lo referido en dicha providencia, ordenará remitir el presente proceso al Juzgado señalado en precedencia, para que continúe conociendo del proceso en comento.

En mérito de lo expuesto, el Juzgado Tercero Administrativo del Circuito de Bogotá,

RESUELVE:

PRIMERO. Remitir de manera inmediata el expediente de la referencia al Juzgado 28 Laboral del Circuito de Bogotá, según lo expuesto en la parte motiva de esta providencia.

SEGUNDO: Por Secretaría déjese las constancias y anotaciones respectivas.

Expediente: 111001-3334-003-2022-00269-00
Demandante: SANITAS S.A. E.P.S.
Demandado: ADRES
Medio de Control: Ordinario laboral
Asunto: Ordena devolver al Juzgado de origen

NOTIFÍQUESE y CÚMPLASE

EDNA PAOLA RODRÍGUEZ RIBERO
Jueza

JB

Firmado Por:
Edna Paola Rodriguez Ribero
Juez
Juzgado Administrativo
003
Bogotá, D.C. - Bogotá D.C.,

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: **4f6ee2756160a2c7fba13fe6fdd982b10c7872191b6aa0640b59d86d628adad0**
Documento generado en 06/12/2022 07:49:30 AM

Descargue el archivo y valide éste documento electrónico en la siguiente URL:
<https://procesojudicial.ramajudicial.gov.co/FirmaElectronica>

REPÚBLICA DE COLOMBIA
RAMA JUDICIAL



JUZGADO TERCERO ADMINISTRATIVO CIRCUITO DE BOGOTÁ
SECCIÓN PRIMERA

Dirección única para correspondencia¹
correscanbta@cendoj.ramajudicial.gov.co

Bogotá D.C., seis (6) de diciembre de dos mil veintidós (2022)

EXPEDIENTE: 11001-3334-003-2022-0028000
DEMANDANTE: SANITAS EPS SA
DEMANDADO: ADMINISTRADORA DE LOS RECURSOS DEL SISTEMA GENERAL DE SEGURIDAD SOCIAL EN SALUD - ADRES
MEDIO DE CONTROL: DEMANDA ORDINARIA LABORAL

Asunto: *Requiere previo*

Visto el informe secretarial que antecede, el Despacho considera necesario efectuar requerimiento previo a tomar la decisión concerniente a asumir, o no, conocimiento del asunto, y/o a proceder sobre la admisión, o no, de la demanda.

Ello, por cuanto revisado el contenido del expediente enviado junto con el Acta de Reparto a este Juzgado, concretamente el remitido por el Juzgado 19 Laboral del Circuito de Bogotá (11001310501920190051900), se observa que el mismo se encuentra incompleto.

Así, se encuentra oficio 526 del 12 de mayo de 2021, mediante el cual la Secretaría del referido Despacho remite a la Oficina de Apoyo de los Juzgados Administrativos de Bogotá el proceso ordinario 2019-519, "el cual consta de dos (2) cuadernos de sesenta y nueve (69) y ciento ochenta y ocho (188) folios útiles incluidos (03) CD"; ello, teniendo en cuenta que la demanda en su momento fue presentada físicamente.

Sin embargo, dado la actual realidad del manejo, radicación y recepción de demandas, este Despacho recibió por parte de la oficina de apoyo de los Juzgados Administrativos de Bogotá Acta de Reparto (2 de junio de 2022) y archivos digitales relativos al proceso en mención, asignado por remisión de dicha jurisdicción dado su rechazo efectuado en auto del 11 de septiembre de 2019, según se describe en el oficio ya citado.

La secretaría de este Juzgado al intentar abrir el link respectivo no obtuvo resultado positivo, por lo que, mediante correo electrónico del 12 de octubre de 2022, solicitó al Juzgado 19 Laboral del Circuito de Bogotá los permisos necesarios para ingresar al expediente virtual, en razón a lo cual, se pudo tener acceso al expediente remitido por dicho Despacho.

¹ Para evitar posibles retrocesos o demoras, solo radique en la citada dirección electrónica para memoriales dirigidos a este Despacho.

Expediente: 11001-33-34-003-2022-00280-00
Demandante: Sanitas EPS
Demandado: ADRES
Medio de control: Nulidad y restablecimiento
Asunto: Requiere previo

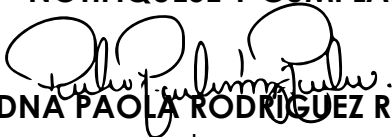
No obstante, dicho archivo digitalizado consta únicamente de 1 carpeta con 126 folios, lo cual no corresponde a lo enunciado en el oficio 526 del 12 de mayo de 2021, por el cual se hace remisión de la totalidad del expediente.

Por lo tanto, este Juzgado estima indispensable contar con la totalidad de las piezas procesales y providencias que hacen parte del proceso en mención, para poder emitir una decisión en lo que concierne a esta jurisdicción, y en particular a este Despacho.

En consecuencia, se **DISPONE**:

Primero. Oficiar al Juzgado 19 Laboral del Circuito Judicial de Bogotá, para que remita a este Despacho **en el menor tiempo posible**, la totalidad del expediente 11001310501920190051900, dentro del cual decidió declarar falta de jurisdicción, incluidos los "dos (2) cuadernos de sesenta y nueve (69) y ciento ochenta y ocho (188) folios útiles incluidos (03) CD", conforme lo señalado en la parte motiva de este auto.

Segundo. Requerir a la Oficina de apoyo de los Juzgados Administrativos de Bogotá para que en el término de **tres (3) días** siguientes a la comunicación de este auto, informe y certifique la fecha y forma en que recibió por parte del Juzgado 19 Laboral del Circuito de Bogotá el expediente aludido en el numeral anterior, las carpetas, folios y CDs contentivos del mismo, y de ser el caso, remita la totalidad del expediente tal y como fue recibido por parte de dicha oficina judicial.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE,

EDNA PAOLA RODRIGUEZ RIBERO
Jueza

D.C.R.P.

REPÚBLICA DE COLOMBIA
RAMA JUDICIAL



JUZGADO TERCERO ADMINISTRATIVO
CIRCUITO DE BOGOTÁ
SECCIÓN PRIMERA

Bogotá D.C, seis (6) de diciembre de dos mil veintidós (2022)

Expediente: 110013334003-2022-00294-00

Demandante: ESE HOSPITAL ARSENIO REPIZO VANEGAS

Demandada: ADMINISTRADORA DE LOS RECURSOS DEL SISTEMA GENERAL DE SEGURIDAD SOCIAL EN SALUD - ADRES

MEDIO DE CONTROL: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO

Asunto: Remite por competencia a Juzgados de la Sección Cuarta

Procede el Juzgado a adoptar la decisión que en derecho corresponda con respecto de la competencia para conocer de la demanda, previo los siguientes:

I. ANTECEDENTES

1.1. El 24 de noviembre de 2021, la E.S.E. Hospital Arsenio Repizo Vanegas a través de apoderado judicial, presentó demanda en contra de la Administradora de los Recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud, con las siguientes pretensiones:

"1. Declarar que el ESE HOSPITAL ARSENIO REPIZO VANEGAS, es una institución prestadora de servicios de salud.

2. Declarar que el ESE HOSPITAL ARSENIO REPIZO VANEGAS, prestó servicios médicos por riesgos catastróficos y accidentes de tránsito a las personas que se relacionan en la Demanda

Como consecuencia de las anteriores declaraciones realizar las siguientes Condenas:

1. Condenar a la ADMINISTRADORA DE LOS RECURSOS DEL SISTEMA DE SEGURIDAD EN SALUD- ADRES - a pagar al ESE HOSPITAL ARSENIO REPIZO VANEGAS, la suma de TRES MILLONES DOSCIENTOS VEINTI CINCO MIL NOVECIENTOS NOVENTA Y CINCO (\$3.225.995).

2. Condenar a la ADMINISTRADORA DE LOS RECURSOS DEL SISTEMA DE SEGURIDAD EN SALUD- ADRES - a pagar los Intereses Moratorios sobre la suma reclamada desde el momento en que se hizo exigible la obligación hasta que se produzca el pago efectivo; y,

3. Condenar al pago de las Costas Procesales"

1.2. Como hechos que sustentan la demanda, la demandante señala que recibió en sus instalaciones a personas lesionadas en eventos catastróficos y accidentes de tránsito y les prestó los servicios médicos, lo cual dio lugar al cobro de estos ante la ADRES.

Sostiene que, con el fin de obtener el pago de dichos servicios, radicó oportunamente las facturas con los soportes pertinentes ante la ADRES, quien se abstuvo injustificadamente de pagar.

Agrega que la ADRES tuvo más de 2 años bajo su custodia y sin tramitar, las facturas presentadas por la demandante, debido a la controversia legal con la firma auditora UT AUDITORES DE SALUD.

Afirma que fue hasta después de agosto de 2020, cuando la ADRES comunicó a las IPS, incluida esta, los resultados de la auditoría integral de las facturas, que se tuvo certeza sobre el no pago de lo reclamado.

Concluye que la falta de no pago por parte de la ADRES le ocasionó graves perjuicios económicos a la IPS, toda vez que solventó los gastos inherentes a la atención que prestó con su propio patrimonio, generándole un empobrecimiento injustificado.

1.3. De igual manera, la parte demandante resalta que el artículo 167 de la Ley 100 de 1993 la legitima para reclamar el pago de los servicios médicos prestados, por la ADRES en su condición de Administradora de la subcuenta ECAT.

Advierte que, acatando lo ordenado por el Decreto 056 de 2015 y la Resolución No. 1645/16, se garantizó la continuidad y eficiente prestación del servicio médico a la comunidad, siendo radicadas las facturas ante la ADRES con posterioridad a dicha prestación, de acuerdo con el trámite previsto en la Resolución 4244 de 2015, el cual se vio afectado por más de dos años por la controversia legal señalada.

Agrega que, si bien es cierto que a algunas de las facturas radicadas le fueron elevadas glosas, estas fueron contestadas y/o subsanadas; sin embargo, los montos reclamados por los servicios médicos prestados no le fueron cancelados.

1.4. El proceso correspondió por reparto al Juzgado 7 Municipal de Pequeñas Causas Laborales de Bogotá¹.

1.5. A través de auto de 01 de junio de 2022, el Juzgado 7 Municipal de Pequeñas Causas Laborales de Bogotá rechazó la demanda por falta de competencia y ordenó la remisión del proceso a los Juzgados

¹ Expediente electrónico, Carpeta JuzgadoPequeñasCausas, archivo 01- EXPEDIENTE DIGITAL 2021-00696, página 41.

EXPEDIENTE: 1100133340032022-00294-00
DEMANDANTE ESE HOSPITAL ARSENIO REPIZO VANEGAS
DEMANDADA: ADRES
MEDIO DE CONTROL: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO
ASUNTO: REMITE A JUZGADOS DE LA SECCIÓN CUARTA

Administrativos del Circuito de Bogotá. Sobre el particular, consideró lo siguiente²:

“En ese orden de ideas, y como se expuso en precedencia, la parte promotora de la Litis lo que pretende en el presente asunto es que se declare que “prestó servicios médicos por riesgos catastróficos y accidentes de tránsito a las personas que se relacionan en la demanda”, lo anterior, al considerar que la ADMINISTRADORA DE LOS RECURSOS DEL SISTEMA GENERAL DE SALUD- ADRES, conforme lo dispuesto el artículo 66 de la Ley 1753 de 2015, es la responsable de la subcuenta de riesgos catastróficos y accidentes de tránsito y, en consecuencia, responsable de los servicios médicos que las IPS brinden a los usuarios.

A este respecto, debe advertirse que este tipo de controversias no corresponde a las previstas en el numeral 4° del artículo 2 del Código Procesal del Trabajo y de la Seguridad Social, en la medida en que no se relaciona, en estricto sentido, con la prestación de los servicios de la seguridad social. En cambio, se trata de litigios presentados exclusivamente entre entidades administradoras y relativos a la financiación de servicios ya prestados, que no implican a afiliados, beneficiarios o usuarios ni a empleadores, por lo tanto, la competencia judicial para conocer asuntos relacionados con el pago de recobros judiciales al Estado por prestaciones no incluidas en el POS, hoy PBS, y por las devoluciones o glosas a las facturas entre entidades del SGSSS recae en los jueces contencioso administrativos, en virtud de lo dispuesto en el inciso primero del artículo 104 de la Ley 1437 de 2011, por cuanto a través de estos se cuestiona por parte de una EPS un acto administrativo proferido por la ADRES.

Debe memorarse, en este punto, que desde providencia APL1531 de 12 de abril de 2018 dentro del expediente rad. No. 110010230000201700200-01, la H. Corte Suprema de Justicia señaló que:

“los litigios surgidos con ocasión de la devolución, rechazo o glosas de las facturas o cuentas de cobro por servicios, insumos o medicamentos de 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”.

Postura que fue reiterada por la H. Corte Constitucional en providencia A-861 del 27 de octubre de 2021, al desatar conflicto de competencia semejante al que es objeto de estudio, (...).”

1.6. El proceso correspondió a este Despacho, por nuevo reparto de 13 de junio de 2022, de manera que correspondería decidir sobre su admisión; no obstante, a partir de la lectura de la demanda se evidencia la falta de competencia, de acuerdo con las siguientes³,

² Expediente electrónico, Carpeta JuzgadoPequeñasCausas, archivo 02- AUTO RECHAZA FALTA DE COMPETENCIA.pdf

³ Expediente electrónico, Carpeta JuzgadoPequeñasCausas, archivos 04- ACTA DE REPARTO.pdf y 02ActaReparto.pdf

II. CONSIDERACIONES

La Corte Constitucional en providencia de 27 de octubre de 2021 definió un conflicto entre el Juzgado 10 Laboral del Circuito de Medellín y el Juzgado 24 Administrativo Oral del Circuito de Medellín, en cuanto a quién debía conocer los asuntos relacionados con el pago de reclamaciones judiciales al Estado por servicios prestados a pacientes que entran en la Subcuenta del Seguro de Riesgos Catastróficos y Accidentes de Tránsito -ECAT-.

En aquella ocasión, la Corte Constitucional concluyó que la competencia judicial recae en los jueces contencioso-administrativos, en virtud de lo dispuesto en el inciso primero del artículo 104 de la Ley 1437 de 2011, por cuanto a través de estos **se cuestiona por parte de una entidad del SGSSS un acto administrativo** proferido por la ADRES.

La Corte Constitucional, con apoyo en lo expuesto mediante Auto 389 de 2021 de esta Corporación, consideró que este tipo de controversias no correspondía a las previstas en el numeral 4º del artículo 2 del Código Procesal del Trabajo y de la Seguridad Social, en la medida en que no se relacionan, en estricto sentido, con la prestación de los servicios de la seguridad social. En cambio, se trata de litigios relativos a la financiación de servicios ya prestados, que no implican a afiliados, beneficiarios o usuarios ni a empleadores.

De acuerdo con el nuevo criterio expuesto, se trata de una controversia de la que debe conocer la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, debido a que, entre otras razones, se discute la legalidad de actos administrativos, y a que la demanda fue presentada luego de que se acogiera esta nueva tesis jurisprudencial.

En este caso, los actos administrativos (resultado de auditoría integral a facturas por recobros), niegan el reconocimiento y pago de cuentas presentadas por servicios de salud prestados por riesgos catastróficos y accidentes de tránsito.

En el Decreto 056 de 2015, la Subcuenta del Seguro de Riesgos Catastróficos y Accidentes de Tránsito -ECAT- es una subcuenta de la ADRES que busca garantizar la atención en salud, las indemnizaciones y gastos a que normativamente haya lugar, por daños generados a las personas víctimas de accidentes de tránsito cuando no exista cobertura por parte del SOAT, de eventos catastróficos de origen natural, de eventos terroristas y de los demás eventos aprobados por el Ministerio de Salud y Protección Social.

De acuerdo con lo expuesto la discusión radica en si hay lugar o no al reconocimiento de recursos del sistema de seguridad social, que provienen en su mayoría de contribuciones parafiscales, y justamente las auditorías o procesos que definen que hay lugar a su reintegro por las entidades prestadoras de salud buscan garantizar que estos recursos se inviertan según su destinación de ley.

EXPEDIENTE: 1100133340032022-00294-00
DEMANDANTE ESE HOSPITAL ARSENIO REPIZO VANEGAS
DEMANDADA: ADRES
MEDIO DE CONTROL: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO
ASUNTO: REMITE A JUZGADOS DE LA SECCIÓN CUARTA

Frente a la competencia de los Juzgados Administrativos de Bogotá, la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura, mediante el Acuerdo PSAA06-3345 del 13 de marzo de 2006, estableció que los juzgados asignados al mismo estarán distribuidos conforme a la estructura del Tribunal Administrativo de Cundinamarca.

En el artículo 18 del Decreto Extraordinario 2288 de 1989, "*por medio del cual se dictan algunas disposiciones en relación con la Jurisdicción Contencioso Administrativa*", se precisan las competencias que corresponden a cada una de las secciones del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, así:

"Atribuciones de las secciones. Las secciones tendrán las siguientes funciones:

(...)

SECCIÓN PRIMERA. Le corresponde el conocimiento de los siguientes procesos y actuaciones:

1. De nulidad y restablecimiento del derecho **que no correspondan a las demás Secciones.**

(...)

9. De los demás asuntos de competencia del Tribunal, cuyo conocimiento no esté atribuido a las otras Secciones.

(...)

SECCION CUARTA. Le corresponde el conocimiento de los siguientes procesos:

1. De nulidad y restablecimiento del derecho relativos a impuestos, tasas **y contribuciones.**

2. De Jurisdicción Coactiva, en los casos previstos en la ley..." (Resalta el Juzgado).

En este caso, al estar frente a recursos de naturaleza tributaria (contribuciones parafiscales), que en modo alguno se pierde, sino cuya destinación de ley debe garantizarse, el conocimiento del proceso corresponde a los Juzgados Administrativos adscritos a la sección cuarta.

Los recursos cuyo reintegro se exigen a través de los actos administrativos demandados corresponden a la financiación de servicios de salud, administrados por el ADRES y su naturaleza es parafiscal, además el estudio jurídico implica analizar aspectos relacionados con la destinación específica de las contribuciones parafiscales, y establecer el monto del que le debía ser reconocido a la entidad promotora de salud.

EXPEDIENTE: 1100133340032022-00294-00
DEMANDANTE ESE HOSPITAL ARSENIO REPIZO VANEGAS
DEMANDADA: ADRES
MEDIO DE CONTROL: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO
ASUNTO: REMITE A JUZGADOS DE LA SECCIÓN CUARTA

El artículo 2 de la Ley 225 de 1995 señala que las contribuciones parafiscales son los gravámenes establecidos con carácter obligatorio por la ley, que afectan a un determinado y único grupo social o económico y se utilizan para beneficio del propio sector. Señala que el manejo, administración y ejecución de estos recursos se hará exclusivamente en forma dispuesta en la ley que los crea y se destinarán sólo al objeto previsto en ella, lo mismo que los rendimientos y excedentes financieros que resulten al cierre del ejercicio contable.

De igual modo, el artículo citado señala que las contribuciones parafiscales administradas por los órganos que formen parte del Presupuesto General de la Nación se incorporarán al presupuesto solamente para registrar la estimación de su cuantía y en capítulo separado de las rentas fiscales y su recaudo será efectuado por los órganos encargados de su administración.

En la sentencia C - 607 de 2012, la Corte Constitucional al realizar el estudio de constitucionalidad del Decreto Ley 1281 de 2020, precisó lo siguiente:

“3.5 NATURALEZA JURÍDICA DE LOS RECURSOS DE SEGURIDAD SOCIAL EN SALUD

3.5.1 De manera imperativa el cuarto inciso del artículo 48 de la Constitución Política establece que “No se podrán destinar ni utilizar los recursos de las instituciones de la Seguridad Social para fines diferentes a ella”.

*3.5.2. En desarrollo de este mandado constitucional, la jurisprudencia ha reconocido de manera uniforme y pacífica que los recursos que ingresan al Sistema de Seguridad Social, “tanto en salud como en pensiones, con independencia de la denominación que de ellos se haga (cotizaciones, aportes, cuotas moderadoras, copagos, tarifas, deducibles, bonificaciones, etc.), no pueden ser utilizados para propósitos distintos a los relacionados **con la seguridad social debido a su naturaleza parafiscal**⁴.*

Al referirse al alcance del artículo 48 de la Constitución, la Corte ha señalado:

“Al respecto la Corte ha hecho énfasis en i) la naturaleza parafiscal de los recursos de la seguridad social tanto en materia de salud como en pensiones ii) en el tratamiento particular que debe dársele a dichos recursos en los procesos de liquidación de las entidades financieras y iii) en la imposibilidad de asimilar el caso de los depósitos de recursos parafiscales de la seguridad social en las entidades financieras con las indemnizaciones debidas por concepto de contratos de reaseguro de las enfermedades de alto costo.

⁴ Corte Constitucional, Sentencias C-308 de 1994, SU-480 de 1997, C-577 de 1997, T-569 de 1999, C-821 de 2001, C-867 de 2001, C-791 de 2002, C-1040 de 2003, C-655 de 2003, C-155 de 2004, C-721 de 2004, C-824 de 2004 y C-1002 de 2004, entre muchas otras.

EXPEDIENTE: 1100133340032022-00294-00
DEMANDANTE ESE HOSPITAL ARSENIO REPIZO VANEGAS
DEMANDADA: ADRES
MEDIO DE CONTROL: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO
ASUNTO: REMITE A JUZGADOS DE LA SECCIÓN CUARTA

3.1.2 Esta Corporación de manera reiterada ha precisado en efecto que los recursos que ingresan al Sistema de Seguridad Social, tanto en Salud (C-577/97, C-542/98, T-569/99, C-1707/00) como en pensiones (C-179/97), **llámense cotizaciones, aportes, cuotas moderadoras, pagos compartidos, copagos, tarifas, deducibles o bonificaciones, son en realidad contribuciones parafiscales de destinación específica, en cuanto constituyen un gravamen, fruto de la soberanía fiscal del Estado,** que se cobra obligatoriamente a determinadas personas para satisfacer sus necesidades de salud y pensiones y que, al no comportar una contraprestación equivalente al monto de la tarifa fijada, se destinan también a la financiación global bien del Sistema General de Seguridad Social en Salud, bien del Sistema General de Seguridad Social en Pensiones (C-086/02, C-789/02)" (Negrilla y subrayado fuera de texto).

Por otra parte, la Sección Cuarta del Consejo de Estado, en sentencia de 18 de mayo de 2017⁵ al determinar la naturaleza de los aportes al sistema de seguridad social, precisó lo siguiente:

*"También, en la sentencia C-430 de 2009⁶, expuso que "en reiterada jurisprudencia **ha atribuido a las cotizaciones efectuadas al Sistema de Seguridad Social en Salud, el carácter de "contribuciones parafiscales"**, definidas como gravámenes establecidos con carácter obligatorio por la ley para un determinado sector, en que tales recursos se utilizan en su beneficio, tal como lo dispone el artículo 2 de la Ley 225 de 1995. Las contribuciones parafiscales no son otra cosa que un instrumento de intervención del Estado en la economía destinado a extraer recursos de un sector económico, para ser invertidos en el propio sector, al margen del presupuesto nacional, en donde su afectación a un propósito específico es su característica fundamental" (negrillas de la Sala).*

Ahora bien, la naturaleza parafiscal no se pierde por el hecho de que los recursos pasen de quien los recauda a quien los administra, y es importante porque otorga al recurso la condición de destinación específica. De ahí que justamente se trata de un asunto tributario, porque su naturaleza parafiscal determina que puede financiar.

En consecuencia, la especialidad que conoce a profundidad las implicaciones que tiene una contribución parafiscal, debe ser la encargada de establecer si hay lugar a reconocer parte de estos recursos a las EPS, es decir, si las actividades o servicios por las cuales formulan los recobros están englobadas en su destinación específica.

En cuanto al ADRES, el artículo 66 de la Ley 1753 de 9 de junio de 2015, "Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 "Todos por un nuevo país", estableció lo siguiente:

⁵ Radicación número: 11001-03-15-000-2016-03816-00(AC). Actor: UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE GESTIÓN PENSIONAL Y CONTRIBUCIONES PARAFISCALES DE LA PROTECCIÓN SOCIAL – UGPP. Demandado: TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA, SECCIÓN CUARTA, SUBSECCIÓN B.

⁶ M.P. Juan Carlos Henao Pérez

EXPEDIENTE: 1100133340032022-00294-00
DEMANDANTE ESE HOSPITAL ARSENIO REPIZO VANEGAS
DEMANDADA: ADRES
MEDIO DE CONTROL: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO
ASUNTO: REMITE A JUZGADOS DE LA SECCIÓN CUARTA

“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), los que financien el aseguramiento en salud, **los copagos por concepto de prestaciones no incluidas en el plan de beneficios del Régimen Contributivo**, los recursos que se recauden como consecuencia de las gestiones que realiza la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social (UGPP); los cuales confluirán en la Entidad. En ningún caso la Entidad asumirá las funciones asignadas a las Entidades Promotoras de Salud.

(...)

Los recursos administrados por la Entidad **harán unidad de caja**, excepto los recursos de propiedad de las entidades territoriales, los cuales conservarán su destinación específica y se manejarán en contabilidad separada. **La estructuración del presupuesto de gastos se hará por conceptos**, dando prioridad al aseguramiento obligatorio en salud. La presupuestación y contabilización de los recursos administrados no se hará por subcuentas.

(...)

El Gobierno Nacional determinará el régimen de transición respecto del inicio de las funciones de la Entidad y las diferentes operaciones que realiza el Fosyga. En el periodo de transición se podrán utilizar los excedentes de las diferentes Subcuentas del Fosyga para la garantía del aseguramiento en salud. Una vez entre en operación la Entidad a que hace referencia este artículo, se suprimirá el Fosyga.

PARÁGRAFO 1°. El Gobierno Nacional establecerá las condiciones generales de operación y estructura interna de la Entidad y adoptará la planta de personal necesaria para el cumplimiento de su objeto y funciones.

PARÁGRAFO 2°. El cobro de los copagos por concepto de prestaciones no incluidas en el plan de beneficios del régimen contributivo tendrá en cuenta la capacidad de pago de los usuarios y en consideración a los usos requeridos por pacientes con enfermedades crónicas y huérfanas”.

Por su parte, sobre los recursos que administra el ADRES, en el artículo 67 de la Ley 1753 de 2015 se establece lo siguiente:

“a) Los recursos del Sistema General de Participaciones en Salud del componente de subsidios a la demanda de propiedad de las entidades territoriales, en los términos del artículo 44 de la Ley 1438 de 2011, los cuales se contabilizarán individualmente a nombre de las entidades territoriales.

b) Los recursos del Sistema General de Participaciones que financian Fonsaet.

EXPEDIENTE: 1100133340032022-00294-00
DEMANDANTE ESE HOSPITAL ARSENIO REPIZO VANEGAS
DEMANDADA: ADRES
MEDIO DE CONTROL: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO
ASUNTO: REMITE A JUZGADOS DE LA SECCIÓN CUARTA

c) Los recursos obtenidos como producto del monopolio de juegos de suerte y azar (novedosos y localizados) que explota, administra y recauda Coljuegos de propiedad de las entidades territoriales destinados a financiar el aseguramiento, los cuales se contabilizarán individualmente a nombre de las entidades territoriales.

d) Las cotizaciones de los afiliados al Sistema General de Seguridad Social en Salud (SGSSS), incluidos los intereses, recaudados por las Entidades Promotoras de Salud. Las cotizaciones de los afiliados a los regímenes especiales y de excepción con vinculación laboral adicional respecto de la cual estén obligados a contribuir al SGSSS y el aporte solidario de los afiliados a los regímenes de excepción o regímenes especiales a que hacen referencia el artículo 279 de la Ley 100 de 1993 y el parágrafo del artículo 57 de la Ley 30 de 1992.

e) Los recursos correspondientes al monto de las Cajas de Compensación Familiar de que trata el artículo 217 de la Ley 100 de 1993.

f) Los recursos del Impuesto sobre la Renta para la Equidad (CREE) destinados al SGSSS, en los términos previstos en la Ley 1607 de 2012, la Ley 1739 de 2014 y las normas que modifiquen, adicionen o sustituyan estas disposiciones, los cuales serán transferidos a la Entidad, entendiéndose así ejecutados.

g) Los recursos del Presupuesto General de la Nación asignados para garantizar la universalización de la cobertura y la unificación de los planes de beneficios, los cuales serán girados directamente a la Entidad por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, entendiéndose así ejecutados.

h) Los recursos por recaudo del IVA definidos en la Ley 1393 de 2010.

i) Los recursos del Fonsaet creado por el Decreto Ley 1032 de 1991.

j) Los recursos correspondientes a la contribución equivalente al 50% del valor de la prima anual establecida para el Seguro Obligatorio de Accidentes de Tránsito (SOAT) que se cobra con adición a ella.

k) Los recursos recaudados por Indumil correspondientes al impuesto social a las armas y de municiones y explosivos y los correspondientes a las multas en aplicación de la Ley 1335 de 2009.

l) Los recursos del monopolio de juegos de suerte y azar, diferentes a los que hace referencia el literal c), rentas cedidas de salud y demás recursos generados a favor de las entidades territoriales destinadas a la financiación del Régimen Subsidiado, incluidos los impuestos al consumo que la ley destina a dicho régimen, serán girados directamente por los administradores y/o recaudadores a la Entidad. La entidad territorial titular de los recursos gestionará y verificará que la transferencia se realice conforme a la ley. Este recurso se contabilizará en cuentas individuales a nombre de las Entidades Territoriales propietarias del recurso.

EXPEDIENTE: 1100133340032022-00294-00
DEMANDANTE ESE HOSPITAL ARSENIO REPIZO VANEGAS
DEMANDADA: ADRES
MEDIO DE CONTROL: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO
ASUNTO: REMITE A JUZGADOS DE LA SECCIÓN CUARTA

m) Los copagos que por concepto de prestaciones no incluidas en el plan de beneficios del Régimen Contributivo paguen los destinatarios de tales servicios.

n) Los rendimientos financieros generados por la administración de los recursos del Sistema y sus excedentes.

o) Los recursos que se recauden como consecuencia de las gestiones que realiza la Entidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social (UGPP), los cuales serán transferidos directamente a la Unidad sin operación presupuestal.

p) Los demás recursos que se destinen a la financiación del aseguramiento obligatorio en salud, de acuerdo con la ley o el reglamento.

q) Los demás que en función a su naturaleza recaudaba el Fosyga"
(Negrilla y subrayado fuera de texto).

En el citado artículo 67 de la Ley 1753 de 2015, también se establece que los recursos enunciados se invertirán, entre otros aspectos, en los siguientes:

"a) El reconocimiento y pago a las Entidades Promotoras de Salud por el aseguramiento y demás prestaciones que se reconocen a los afiliados al Sistema General de Seguridad Social en Salud, incluido el pago de incapacidades por enfermedad de origen común que superen los quinientos cuarenta (540) días continuos. El Gobierno Nacional reglamentará, entre otras cosas, el procedimiento de revisión periódica de la incapacidad por parte de las EPS, el momento de calificación definitiva, y las situaciones de abuso del derecho que generen la suspensión del pago de esas incapacidades.

b) El pago de las indemnizaciones por muerte o incapacidad permanente y auxilio funerario a víctimas de eventos terroristas o eventos catastróficos, así como los gastos derivados de la atención psicosocial de las víctimas del conflicto en los términos que señala la Ley 1448 de 2011.

c) El pago de los gastos derivados de la atención en salud inicial a las víctimas de eventos terroristas y eventos catastróficos de acuerdo con el plan y modelo de ejecución que se defina (...)

h) Al pago de prestaciones no incluidas en el plan de beneficios, que venían siendo financiados con recursos del Fosyga.

(...)

l) Las demás destinaciones que haya definido la Ley con cargo a los recursos del Fosyga y del Fonsaet" (Negrilla y subrayado fuera de texto).

EXPEDIENTE: 1100133340032022-00294-00
DEMANDANTE ESE HOSPITAL ARSENIO REPIZO VANEGAS
DEMANDADA: ADRES
MEDIO DE CONTROL: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO
ASUNTO: REMITE A JUZGADOS DE LA SECCIÓN CUARTA

De acuerdo con lo expuesto, con la creación del ADRES se presentan cambios a nivel presupuestal sobre el manejo de los recursos para la seguridad social. Sin embargo, sus fuentes siguen siendo contribuciones parafiscales, luego tienen destinación específica, característica fundamental del tributo, y en general de todas las fuentes de financiación del Sistema General de Seguridad Social.

Cuando surge el ADRES reemplaza al FOSYGA, recibe sus recursos y debe cumplir con todas las obligaciones de financiación a cargo del extinto Fondo, de manera que tanto el acto administrativo que expide, como la legitimación por pasiva en el proceso judicial está dada como su sucesor.

Con todo, es una premisa cierta que se usan **contribuciones parafiscales** para el pago de los recobros, sea con cargo a subcuentas cuando existía el FOSYGA, o con cargo a los recursos administrados por el ADRES. Luego, la verificación del derecho al reconocimiento y pago de estos recobros corresponde a la sección especializada en materia tributaria.

Justamente, la naturaleza parafiscal de los recursos es relevante en el litigio, puesto que a partir de su definición debe garantizarse que sean invertidos en la prestación del servicio de salud.

Se insiste entonces que, la naturaleza parafiscal no desaparece ni pierde relevancia por el hecho de diferenciarse la etapa presupuestal en la que se encuentre la discusión sobre los recursos, pues tal y como lo ha señalado la Corte Constitucional en la sentencia antes reseñada, estos siempre serán de dicha naturaleza, trátase de aportes realizados por el empleador, trabajador empleado o independiente, e incluso los aportes del presupuesto nacional; porque lo importante para el sistema es que los recursos lleguen y que se destinen a la función propia de la seguridad social (carácter de parafiscal). Es decir, estos recursos públicos, pertenecen al Estado, y deben estar destinados a favorecer solamente al grupo, gremio o sector que los tributa, por eso se invierten exclusivamente en beneficio de éstos.

De ahí que se haya concluido que las rentas públicas de destinación específica, denominadas parafiscales, se encuentran sometidas a un régimen presupuestario especial que impone que sólo puedan ser administrados de conformidad con las leyes que las regula, por lo que al analizar la denominación de contribución parafiscal contenida en el artículo 29 del Decreto 111 de 1996, la Corte haya establecido que, por expresa disposición del Constituyente, los recursos de la seguridad social, sólo pueden utilizarse para los fines de aquella, y su manejo, administración y ejecución se destinen exclusivamente al objeto previsto en aquélla. Con lo cual, se enfatiza, no desaparece su materia tributaria, porque su condición de parafiscalidad determina lo que constitucional y legalmente le está permitido financiar.

EXPEDIENTE: 1100133340032022-00294-00
DEMANDANTE ESE HOSPITAL ARSENIO REPIZO VANEGAS
DEMANDADA: ADRES
MEDIO DE CONTROL: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO
ASUNTO: REMITE A JUZGADOS DE LA SECCIÓN CUARTA

Aunado a lo expuesto, el Despacho considera que el criterio de especialización de las secciones tiene como finalidad, además de lograr la organización de numerosos juzgados de acuerdo con la dispuesta para el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, que los asuntos se distribuyan de tal manera que sea el Juez con mayor conocimiento en la controversia quien la resuelva, para lograr su evacuación célere, eficiente y con calidad.

Y en todo caso, el estatuto que rige esta jurisdicción no limitó el conocimiento competencial en asuntos tributarios exclusivamente a la discusión sobre el monto o elementos constitutivos del mismo, sino también a temas relativos con su asignación y distribución⁷, en el entendido que dicha materia abarca todo ese conjunto y por tanto, no tendría sentido especializar determinados Despachos para su conocimiento, pero a la vez fragmentar sus asignaciones cuando la materia es una sola.

Esto, porque la asignación o distribución de los recursos parafiscales de la seguridad social en salud, si bien se sitúan en la órbita del gasto público, siguen siendo contribuciones parafiscales y estos tópicos aún pertenecen al marco de lo tributario en el entendido que este no sólo regula su establecimiento sino también su aplicación.

En ese orden, se contraponen los conceptos de especialización y residualidad, luego entonces, las reglas de reparto deben interpretarse atendiendo la relación de la controversia con los temas de cada sección y el criterio de utilidad del conocimiento especializado que fortalece a cada una.

Para el caso, el asunto solo puede considerarse residual si no tiene relación con la especialidad tributaria, para lo cual no debe acudir a un ejercicio estricto de determinación de competencia que limite el conocimiento de los asuntos al tributo en la etapa del ingreso o el gasto, sino que se extienda a la naturaleza y destinación del tributo, que no desaparece al ingresar a un presupuesto.

En ese sentido y como quiera que la controversia concierne al pago de reclamaciones judiciales al Estado por servicios prestados a pacientes que entran en la Subcuenta del Seguro de Riesgos Catastróficos y Accidentes de Tránsito -ECAT, está claro que se discute el reconocimiento de recursos de naturaleza parafiscal, por lo que la sección competente es la cuarta, al tratarse de una demanda de nulidad y restablecimiento relativa contribuciones parafiscales.

⁷ "ARTÍCULO 155. COMPETENCIA DE LOS JUECES ADMINISTRATIVOS EN PRIMERA INSTANCIA. <Artículo modificado por el artículo 30 de la Ley 2080 de 2021. Consultar régimen de vigencia y transición normativa en el artículo 86. El nuevo texto es el siguiente:> Los juzgados administrativos conocerán en primera instancia de los siguientes asuntos:(...)

4. De los procesos que se promuevan sobre el montó, distribución o asignación de impuestos, contribuciones y tasas nacionales, departamentales, municipales o distritales, cuya cuantía no exceda de quinientos (500) salarios mínimos legales mensuales vigentes." (Se resalta)

EXPEDIENTE: 1100133340032022-00294-00
DEMANDANTE ESE HOSPITAL ARSENIO REPIZO VANEGAS
DEMANDADA: ADRES
MEDIO DE CONTROL: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO
ASUNTO: REMITE A JUZGADOS DE LA SECCIÓN CUARTA

En mérito de lo expuesto, el Despacho

RESUELVE:

PRIMERO. Declarar que este Juzgado carece de competencia para conocer el proceso, por el criterio de especialidad, de acuerdo con lo expuesto en la parte considerativa.

SEGUNDO. Remitir el proceso a la Oficina de Apoyo de los Juzgados Administrativos de Bogotá, para su reparto entre los Juzgados que integran la sección cuarta.

TERCERO. Por Secretaría déjese las constancias y anotaciones respectivas.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

EDNA PAOLA RODRÍGUEZ RIBERO
Jueza

JB

Firmado Por:

Edna Paola Rodríguez Ribero

Juez

Juzgado Administrativo

003

Bogotá, D.C. - Bogotá D.C.,

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: **014cfbeb4563c89a16217dd965cbc191093a47ca832aea9978058305bb0086e2**

Documento generado en 06/12/2022 07:49:31 AM

Descargue el archivo y valide éste documento electrónico en la siguiente URL:
<https://procesojudicial.ramajudicial.gov.co/FirmaElectronica>

REPÚBLICA DE COLOMBIA
RAMA JUDICIAL



JUZGADO TERCERO ADMINISTRATIVO CIRCUITO DE BOGOTÁ
SECCIÓN PRIMERA

Dirección única para correspondencia¹
correscanbta@cendoj.ramajudicial.gov.co

Bogotá D.C., seis (06) de diciembre de dos mil veintidós (2022)

EXPEDIENTE: 11001-3334-003-2022-0030300
DEMANDANTE: CARLOS ALBERTO RAMOS PARRACI
DEMANDADO: CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA
MEDIO DE CONTROL: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO

Asunto: *Inadmite demanda*

Visto el informe secretarial que antecede, procede el Despacho a tomar la decisión que en derecho corresponda, previo los siguientes

ANTECEDENTES

El señor Carlos Alberto Ramos Parraci, a través de abogado, presentó demanda en ejercicio del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, pretendiendo, se declare la nulidad de los autos 965 del 9 de junio de 2021, proferido por la Contraloría Delegada Intersectorial No. 5 y, ORD-801119-267-2021 del 1 de diciembre de 2021 y ORD-801119-274-2021 del 9 de diciembre del mismo año, proferidas por la Sala Fiscal y Sancionatoria de la Contraloría General de la República, por medio de los cuales se declaró su responsabilidad fiscal e impuso una condena patrimonial. En consecuencia, solicita se ordene su reincorporación al cargo de docente de tiempo completo de la Universidad del Tolima, así como el pago de los salarios y prestaciones sociales dejados de percibir, el levantamiento de las medidas cautelares decretadas en contra del inmueble de su propiedad cuyo valor comercial es de \$130.000.000, el levantamiento del embargo de las cuentas bancarias y del salario devengado en la Universidad del Tolima, con la devolución de dichos dineros y el pago de 100 SMLMV por concepto de perjuicios morales².

La demanda fue radicada el 16 de junio de 2022 y por Acta Individual de reparto de la misma fecha correspondió a este Despacho Judicial³.

Con memorial del 17 de junio de 2022, la parte demandante allega anexos y pruebas que hacen parte de la demanda y que no pudieron ser cargadas en el momento debido a la capacidad del aplicativo destinado para la radicación de estas⁴.

¹ Para evitar posibles retrocesos o demoras, solo radique en la citada dirección electrónica para memoriales dirigidos a este Despacho.

² Expediente electrónico, archivo 04Demanda.pdf

³ Expediente electrónico, archivo 02ActaReparto.pdf

⁴ Expediente electrónico, archivo 08CapturaMemorialEntregaPruebaDocumental.pdf

Expediente: 11001-33-34-003-2022-00303-00
Demandante: Carlos Alberto Ramos Parraci
Demandado: Contraloría General de la República
Medio de control: Nulidad y restablecimiento
Asunto: Inadmite demanda

El 27 de julio de 2022, se recibe memorial con asunto "coadyuvancia suspensión provisional"⁵

El 30 de agosto de 2022, la parte actora presenta memorial solicitando dar trámite a la medida cautelar solicitada en la demanda y procede a sustentarla⁶.

CONSIDERACIONES

Teniendo en cuenta las pretensiones descritas y de la lectura de la demanda y sus anexos, el Juzgado observa que se presentan varias falencias frente a los requisitos formales que exige esta jurisdicción, que deben ser corregidas por la parte demandante, como son:

i) Dar cumplimiento a lo dispuesto en el numeral 1 del artículo 166 del C.P.A.C.A.

Para subsanar la falencia antes indicada, y con el fin de determinar la caducidad del medio de control⁷, la parte demandante debe allegar la constancia de notificación, de cada uno de los actos administrativos acusados, incluida, la referente al auto ORD-801119-274-2021, último que fue proferido y que corrige lo decidido frente al recurso de apelación interpuesto contra el fallo con responsabilidad fiscal en relación con el demandante, y modifica la cuantía del daño patrimonial por el cual debe responder.

Lo anterior, por cuanto revisada la demanda no se indicó como anexos y tampoco como pruebas, estas constancias, y menos aún revisados, uno a uno, los documentos aportados con la demanda, así como aquellos aportados con el correo electrónico del 7 de junio del presente año, no se encontró la constancia de notificación de ninguno de los autos demandados.

ii) Determinar razonadamente la cuantía conforme lo dispuesto en el numeral 6 del artículo 162⁸ del C.P.A.C.A., en concordancia con lo señalado en el artículo 157⁹ ídem, esto con el fin de determinar la competencia y la correlación de esta estimación con las pretensiones de la demanda teniendo

⁵ Expediente electrónico, archivo 12CapturaRecibeCoadyuvancia.png

⁶ Expediente electrónico, archivo 14CapturaImpulsoProcesal.png

⁷ "ARTÍCULO 164. OPORTUNIDAD PARA PRESENTAR LA DEMANDA. La demanda deberá ser presentada:(...)

2. En los siguientes términos, so pena de que opere la caducidad: (...)

d) Cuando se pretenda la nulidad y restablecimiento del derecho, la demanda deberá presentarse dentro del término de **cuatro (4) meses contados a partir del día siguiente** al de la comunicación, **notificación**, ejecución o publicación **del acto administrativo**, según el caso, salvo las excepciones establecidas en otras disposiciones legales;" (Resalta el Juzgado)

⁸ "ARTÍCULO 162. CONTENIDO DE LA DEMANDA. Toda demanda deberá dirigirse a quien sea competente y contendrá: (...)

6. La estimación razonada de la cuantía, cuando sea necesaria para determinar la competencia. (...)"

⁹ "ARTÍCULO 157. COMPETENCIA POR RAZÓN DE LA CUANTÍA. <Artículo modificado por el artículo 32 de la Ley 2080 de 2021. Consultar régimen de vigencia y transición normativa en el artículo 86. El nuevo texto es el siguiente:> Para efectos de la competencia, cuando sea del caso, **la cuantía se determinará por el valor de la multa impuesta o de los perjuicios causados**, según la estimación razonada hecha por el actor en la demanda, sin que en ella pueda considerarse la estimación de los perjuicios inmateriales, salvo que estos últimos sean los únicos que se reclamen.

La cuantía se determinará por el valor de las pretensiones al tiempo de la demanda, que tomará en cuenta los frutos, intereses, multas o perjuicios reclamados como accesorios, causados hasta la presentación de aquella.

Para los efectos aquí contemplados, cuando en la demanda se acumulen varias pretensiones, la cuantía se determinará por el valor de la pretensión mayor.

En el medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, no podrá prescindirse de la estimación razonada de la cuantía, so pretexto de renunciar al restablecimiento. (...)" (Resalta el Juzgado)

Expediente: 11001-33-34-003-2022-00303-00
Demandante: Carlos Alberto Ramos Parraci
Demandado: Contraloría General de la República
Medio de control: Nulidad y restablecimiento
Asunto: Inadmite demanda

en cuenta la naturaleza de los actos demandados y el medio de control incoado.

Al respecto, debe señalarse que la pretensión de nulidad recae sobre unos actos administrativos que, frente al señor Carlos Alberto Ramos Parraci, determinaron su responsabilidad fiscal, solidaria, en cuantía de \$11.759.416.918,33. Así mismo, como pretensiones de restablecimiento del derecho la parte demandante solicita se ordene el pago de los salarios y prestaciones sociales dejados de percibir como docente de tiempo completo en la Universidad del Tolima, el levantamiento de las medidas cautelares decretadas en contra del inmueble de su propiedad cuyo valor comercial es de \$130.000.000, el levantamiento del embargo de las cuentas bancarias y del salario devengado en la Universidad del Tolima, con la devolución de dichos dineros y el pago de 100 SMLMV por concepto de perjuicios morales.

Sin embargo, en la demanda, el demandante manifiesta que la pretensión principal la estima en cuantía de \$130.000.000, razón por la cual considera que dicho valor es el que debe tenerse en cuenta para establecer la cuantía del proceso. En ese orden, la sola manifestación del apoderado no constituye bajo ningún punto de vista una estimación razonada de la cuantía, pues no se está explicando porque razón este es el monto en que tasa la cuantía de la demanda, o lo que lo mismo, no está cumpliendo la carga de justificar su valor, y menos aun cuando las demás pretensiones carecen de determinación a partir de la cual se pueda establecer una comparación cuantitativa, o si se trata de pretensiones independientes o que por su origen no pueden separarse.

Además, tal acápite de la demanda resulta, no sólo confuso, pues se presenta como bajo la gravedad de juramento, con lo cual no entiende este Despacho si es que la parte actora confunde la estimación razonada de la cuantía con el juramento estimatorio, figuras diferentes y que, en uno ni en otro caso se ajusta a lo normado, sino que, contraría a lo señalado en las precitadas normas de la Ley 1437 de 2011, por cuanto, dada la naturaleza del presente medio de control y el contenido de los actos demandados, es evidente que el restablecimiento automático que se derivaría de la nulidad deprecada, sería que la Contraloría no podría hacer exigible a través de la acción de cobro respectiva, el resarcimiento del patrimonio público, que, como ya se dijo respecto del hoy demandante estos mismos lo tasaron en la suma de \$11.759.416.918,33. Valor este, que si bien corresponde a la declaratoria de responsabilidad solidaria, bien puede ser cobrado en su totalidad a uno a todos los declarados responsables fiscalmente; es decir, este sería por disposición normativa, el valor de la pretensión mayor ligada inescindiblemente a la pretensión de nulidad de los actos administrativos.

Por tanto, las demás pretensiones indemnizatorias o resarcitorias, como en este caso serían las incluidas en el numeral segundo del acápite respectivo de la demanda, podrían constituir la cuantía de la demanda (aquellos perjuicios materiales cuyo valor constituye la pretensión mayor), de no ser porque de los actos administrativos en sí, ya se deviene un restablecimiento automático frente al demandante, cuya tasación ya está definida y de la cual no puede este prescindir so pretexto renunciar a tal restablecimiento.

Expediente: 11001-33-34-003-2022-00303-00
Demandante: Carlos Alberto Ramos Parraci
Demandado: Contraloría General de la República
Medio de control: Nulidad y restablecimiento
Asunto: Inadmitir demanda

En síntesis, **el demandante deberá ceñirse a lo señalado en las normas referidas y efectuar la estimación razonada de la cuantía atendiendo al valor del daño patrimonial que en los actos acusados se le ordenó resarcir, con independencia del monto de las medidas cautelares que previo al fallo con responsabilidad fiscal se hubieren decretado**, pues se insiste, dicha situación en nada incide con el restablecimiento automático que se deriva de la pretensión de nulidad, pues esta abarca el total de la suma o detrimento patrimonial allí establecido.

iii) Allegar en debida forma el respectivo poder, conforme lo exige el artículo 5 de la Ley 2213 de 2022¹⁰.

Lo anterior, si se tiene en cuenta que la citada norma lleva implícitos requisitos que debe cumplir el poder para que este sea válido en aquellas actuaciones judiciales que se adelanten de manera virtual, como ocurre en el presente caso, entre ellos, que este debe estar inmerso en un mensaje de datos, a través del cual se evidencia la manifestación inequívoca de voluntad de quien entrega el mandato, lo cual, otorga presunción de autenticidad al poder así conferido y reemplaza por tanto las diligencias de presentación personal o reconocimiento.

Por tanto, solo en aquellos casos en que no se cuente los medios tecnológicos se permitirá la presentación del poder en la forma tradicional, en el entendido que la presentación de la demanda también habrá de efectuarse presencialmente, situación que no aconteció en el caso *sub examine*.

Así, el poder aportado claramente incumple dicho requisitos pues se remitió un documento escaneado, con sello también escaneado de nota de presentación personal, sin embargo, la norma claramente señala que dicho requisito, sólo se tendrá por reemplazado cuando el poder presentado esté contenido en un mensaje de datos donde el poderdante manifieste inequívocamente su voluntad de entregar el mandato, el cual debe estar remitido desde el mismo correo electrónico que este informe en la demanda (el demandante). Igualmente, el poder debe contener el electrónico del abogado, el cual debe coincidir con el registrado ante el Consejo Superior de la Judicatura.

iv) De conformidad con lo dispuesto en el numeral 8 del artículo 162 del CPACA, modificado por el artículo 35 de la Ley 2080 de 2021¹¹, deberá

¹⁰ "ARTÍCULO 5. PODERES. Los poderes especiales para cualquier actuación judicial se podrán conferir **mediante mensaje de datos, sin firma manuscrita o digital, con la sola antefirma, se presumirán auténticos y no requerirán de ninguna presentación personal o reconocimiento. En el poder se indicará expresamente la dirección de correo electrónico del apoderado que deberá coincidir con la inscrita en el Registro Nacional de Abogados.**

Los poderes otorgados por personas inscritas en el registro mercantil, deberán ser remitidos desde la dirección de correo electrónico inscrita para recibir notificaciones judiciales." (Subraya el Despacho).

¹¹ "ARTÍCULO 162. CONTENIDO DE LA DEMANDA. Toda demanda deberá dirigirse a quien sea competente y contendrá: (...)

8. <Numeral adicionado por el artículo 35 de la Ley 2080 de 2021. El nuevo texto es el siguiente:> El demandante, al presentar la demanda, **simultáneamente deberá enviar por medio electrónico copia de ella y de sus anexos a los demandados**, salvo cuando se soliciten medidas cautelares previas o se desconozca el lugar donde recibirá notificaciones el demandado. **Del mismo modo deberá proceder el demandante cuando al inadmitirse la demanda presente el escrito de subsanación. El secretario velará por el cumplimiento de este deber, sin cuya acreditación se inadmitirá la demanda.** De no conocerse el canal digital de la parte demandada, se acreditará con la demanda el envío físico de la misma con sus anexos.

Expediente: 11001-33-34-003-2022-00303-00
Demandante: Carlos Alberto Ramos Parraci
Demandado: Contraloría General de la República
Medio de control: Nulidad y restablecimiento
Asunto: Inadmitir demanda

acreditar el envío simultáneo por medio electrónico de la demanda y anexos de la demanda, así como de la subsanación y sus anexos a la entidad demandada.

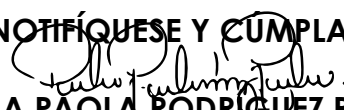
Así, se precisa que las referidas normas exigen que el correo electrónico se remita a las demandadas de manera simultánea a la radicación de la demanda o subsanación, es decir, en el mismo correo que se envía al canal digital dispuesto para dicho fin, bien sea como destinatario o con copia, y no anterior o posteriormente. Además, resulta claro que lo que la norma busca es tener certeza que la parte contraria conoce no solamente la existencia del proceso, sino también la totalidad de los documentos que lo soportan, y ello sólo se puede constatar cuando la remisión se realiza en los precisos términos allí descritos.

Lo anterior, si se tiene en cuenta que aunque se demostró que mediante correo electrónico del 15 de junio de 2022, se remitió correo electrónico a la Contraloría General de la República con un archivos adjuntos titulados "demanda NYR", "poder y constancias de no conciliación", "boletín responsables fiscales" y "pruebas anexas.rar", ello no da certeza que se trate de los mismos documentos que hacen parte de la presente demanda, y porque en todo caso, si bien mediante correo electrónico del 17 de junio del presente año la parte demandante radicó nuevamente la demanda junto con anexos y pruebas que no pudo presentar al momento de la radicación de la demanda, dicho memorial tampoco se remitió de manera simultánea a la entidad demandada.

En consecuencia, se

DISPONE:

Único. Inadmitir la demanda de la referencia y conceder a la parte demandante el término de diez (10) días, so pena de su rechazo, tal como lo dispone el artículo 170 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

NOTIFIQUESE Y CÚMPLASE,

EDNA PAOLA RODRÍGUEZ RIBERO
Jueza

D.C.R.P.

En caso de que el demandante haya remitido copia de la demanda con todos sus anexos al demandado, al admitirse la demanda, la notificación personal se limitará al envío del auto admisorio al demandado." (Resalta el Juzgado)

REPÚBLICA DE COLOMBIA
RAMA JUDICIAL



JUZGADO TERCERO ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO DE BOGOTÁ
SECCIÓN PRIMERA

Dirección única para correspondencia¹
correscanbta@cendoj.ramajudicial.gov.co

Bogotá D.C., seis (6) de diciembre dos mil veintidós (2022)

EXPEDIENTE: 11001-3334-003-2022-00322-00
DEMANDANTE: E.P.S. SANITAS S.A.
DEMANDADO: NACIÓN – MINISTERIO DE SALUD Y PROTECCIÓN SOCIAL Y OTROS
MEDIO DE CONTROL: DEMANDA ORDINARIA LABORAL

Asunto: Ordena devolver al Juzgado de origen.

Visto el informe secretarial que antecede², procede el Juzgado a tomar la decisión que en derecho corresponda, previo los siguientes

ANTECEDENTES

El **17 de febrero de 2012**, Sanitas S.A. EPS, a través de apoderado, presentó demanda con las siguientes pretensiones:

“Primera- Que se declare administrativa, extracontractual y solidariamente responsables a la Nación – Ministerio de Salud y Protección Social y las sociedades fiduciarias que integran al denominado Consorcio Fidufosyga 2005, Fiduciaria Bancolombia S.A., Fiduprevisora S.A., Fiduciaria Cafetera S.A., Fiduciaria de Occidente S.A. – Fiduoccidente, Fiduciaria Bogotá S.A., Fiduciaria Popular S.A. – Fiduciar, Fiduciaria Colombiana de Comercio Exterior S.A., Fiduciaria de Desarrollo Agropecuario S.A. – Fiduagraria, por los perjuicios materiales causados a E.P.S. SANITAS S.S., con ocasión de la falta de reconocimiento y pago por concepto del suministro o provisión de las terapias del neurodesarrollo, No incluidas en el Plan Obligatorio de Salud, POS, y por consiguiente, NO costeadas por las Unidades de Pago por capitación, UPC, que el Sistema General de Seguridad Social en Salud le reconoce mensualmente por cada afiliado y beneficiario, de manera que están a cargo de la Subcuenta de compensación del Fosyga, y las cuales fueron efectivamente cubiertas por EPS Sanitas a favor de afiliados y beneficiarios suyos, de tiempo atrás.

Segunda- Que como consecuencia de la declaración anterior, se condene a la Nación – Ministerio de Salud y Protección Social y las sociedades fiduciarias que integran el denominado Consorcio Fidufosyga 2005, Fiduciaria Bancolombia S.A., Fiduprevisora S.A., Fiduciaria Cafetera S.A., Fiduciaria de Occidente S.A. – Fiduoccidente, Fiduciaria Bogotá S.A., Fiduciaria Popular S.A. – Fiduciar, Fiduciaria Colombiana de Comercio Exterior S.A., Fiduciaria de Desarrollo Agropecuario S.A.: - Fiduagraria, a

¹ Para evitar posibles retrocesos o demoras, solo radique en la citada dirección electrónica para memoriales dirigidos a este Despacho.

² Expediente electrónico, archivo 18InformeSecretarial 322.pdf

cancelar a la demandante por concepto de perjuicios materiales, las siguientes cifras:

2.1. Daño emergente:

La suma de DOSCIENTOS SESENTA Y SIETE MILLONES SEISCIENTOS CUARENTA Y CINCO MILLONES SEISCIENTOS TRES PESOS (\$267.645.903), cancelados por EPS Sanitas S.A A diferentes Instituciones Prestadoras de Servicios IPS del país, correspondiente al suministro o provisión de las terapias del neurodesarrollo, NO induidas en el Plan Obligatorio de Salud, POS, y, por consiguiente, NO costeadas por las Unidades de Pago por Capitación, UPC, que el Sistema General de Seguridad Social en Salud le reconoce mensualmente por cada afiliado y beneficiario, de manera que están a cargo de la Subcuenta de Compensación del Fosyga, y los cuales fueron efectivamente cubiertas por EPS Sanitas en favor de afiliados y beneficiarios suyos.

2.1.2. La suma de VEINTISEIS MILLONES SETECIENTOS SESENTA Y CUATRO MILLONES QUINIENTOS NOVENTA PESOS (\$26.764.590), por concepto de los gastos administrativos inherentes a la gestión y manejo de las prestaciones excluidas del POS objeto de la presente demanda, efectivamente suministradas a usuarios, monto que equivale al diez por ciento (10%) del valor de las mismas, aplicando por analogía el porcentaje del gasto administrativo admitido para las Administradoras de Riesgos Profesionales-ARP, o la suma que resulte probada en el tramite del proceso.

2.2. Lucro cesante

2.2.1. Consolidado: La suma OCHENTA Y SIETE MILLONES SETECIENTOS CINCUENTA Y UN MIL NOVECIENTOS NOVENTA PESOS (\$87.751.990), a título de intereses, a favor de EPS Sanitas, sobre el monto de que trata la pretensión. 2.1.1., liquidados entre la fecha de exigibilidad del respectivo concepto de recobro hasta el 6 de febrero de 2012, a la tasa máxima de interés moratorio establecida para los tributos administrados por la DIAN, conforme al artículo 4 del Decreto Ley 1281 de 2002, según liquidación que se adjunta.

Tercera- Que se declare y ordene que la condena a que se refiere la pretensión 2.1. se le aplique la indexación y/o corrección monetaria, conforme a los criterios señalados por la jurisdicción contenciosa administrativa, desde el momento en que debieron sufragarse y hasta que se efectúe el pago total de la obligación".

La demanda correspondió en su momento por reparto de 17 de febrero de 2012, al Magistrado Juan Carlos Garzón Martínez, de la Sección Tercera del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, que a través de auto de 17 de mayo de 2012 admitió la demanda³.

El proceso fue tramitado hasta la etapa de sentencia; sin embargo, el Consejo de Estado, en trámite de segunda instancia, mediante providencia de 24 de enero de 2018, declaró la nulidad de todo lo actuado en el proceso, desde el auto admisorio, por falta de jurisdicción⁴.

³ Expediente electrónico, archivo 01ORDINARIOTOMO 1, folio 88.

⁴ Expediente electrónico, archivo 07ORDINARIO TOMO 2.PDF, folios 147 a 155.

El proceso correspondió por reparto al Juzgado Primero Laboral del Circuito de Bogotá, que, mediante auto de 3 de abril de 2019, dispuso el envío del proceso a los Juzgados Administrativos de Bogotá⁵.

El proceso correspondió por reparto al Juzgado 59 Administrativo de Bogotá, que, a través de auto de 27 de junio de 2010, declaró su falta de competencia y propuso conflicto negativo frente al Juzgado Laboral⁶.

Mediante auto de 9 de octubre de 2019, la Sala Jurisdiccional Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura resolvió el conflicto negativo de competencia entre el Juzgado 59 Administrativo del Circuito de Bogotá y el Juzgado Primero Laboral de Bogotá, en el sentido de que el proceso debía ser conocido por el Juzgado Laboral⁷.

A través de auto de 11 de agosto de 2020, el Juzgado Primero Laboral del Circuito de Bogotá inadmitió la demanda⁸. Luego, mediante auto de 1 de marzo de 2021, dispuso admitir la demanda⁹.

Por medio de auto de 2 de marzo de 2022, el Juzgado Laboral remitió el proceso a los Juzgados Administrativos¹⁰.

El proceso fue asignado por reparto de 30 de junio de 2022 a este Despacho¹¹.

CONSIDERACIONES

Revisado entonces el contenido de las diferentes actuaciones que han sido realizadas en el presente proceso y de lo expuesto en los antecedentes arriba señalados, este Despacho encuentra que en el presente proceso ya se encuentra un conflicto de competencia resuelto por la Sala Jurisdiccional Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura, la cual, mediante providencia del 9 de octubre de 2019, asignó la misma al Juzgado Primero Laboral del Circuito de Bogotá.

Cabe recordar entonces que, dicha Sala Jurisdiccional Disciplinaria, órgano que en su momento tenía asignada la facultad para determinar la competencia en razón a los conflictos suscitados entre distintas jurisdicciones¹², desde el año 2014, como ocurrió en este caso, venía señalando que los asuntos como el que aquí se debate, son de competencia de la jurisdicción ordinaria laboral, posición pacífica que, en todo caso, dejó sentada como regla de unificación en la Sentencia del 4 de septiembre de 2019, que, las demandas relacionadas con los recobros o pago de facturas o cuentas de cobro entre entidades del sistema de salud previamente devueltos o glosados son de competencia de la jurisdicción ordinaria en su especialidad laboral, con excepción de los siguientes

⁵ Expediente electrónico, archivo 07ORDINARIO TOMO 2.PDF, folios 161 a 164.

⁶ Expediente electrónico, archivo 07ORDINARIO TOMO 2.PDF, folio 168.

⁷ Expediente electrónico, archivo 06 CONSEJO SUPERIOR DE LA JUDICATURA.PDF.

⁸ Expediente electrónico, archivo 07ORDINARIO TOMO 2.PDF, folio 405.

⁹ Expediente electrónico, archivo 07ORDINARIO TOMO 2.PDF, folio 506.

¹⁰ Expediente electrónico, archivo 15AUTOCARECEDECOMPETENCIAORDENAREMITIRJUZGADOSCONTENCIOSOSADMINISTRATIVOS.PDF.

¹¹ Expediente electrónico, Archivo 17ActaReparto.pdf.

¹² numeral 6, artículo 256 de la Constitución Política, en concordancia con el numeral 2 del artículo 112 de la Ley Estatutaria de Administración de Justicia; así como lo dispuesto en Auto 278 del 9 de Julio de 2015, proferido por la Corte Constitucional, en virtud de los artículos 14 y 19 del Acto Legislativo 02 de 2015.

asuntos: i) la responsabilidad médica; los relacionados con contratos; iii) los asuntos que no hayan sido asignados por el legislador a una de las jurisdicciones especiales; y iv) los procesos judiciales referidos a la seguridad social de los servidores públicos cuando su régimen sea administrado por una persona de derecho público¹³.

No obstante lo anterior, el Juzgado Primero Laboral del Circuito de Bogotá, decide mediante auto del 2 de marzo de 2022, es decir, casi 3 años después, declarar que carece de jurisdicción y competencia para conocer del presente asunto, por lo que decide rechazar la demanda y remitirla nuevamente a los Jueces Administrativos del Circuito de Bogotá, advirtiendo que, la H. Corte Constitucional mediante Auto 744 del 1 de octubre del 2021, al dirimir un conflicto de jurisdicciones, dentro de un proceso con contexto fáctico y jurídico similar al aquí adelantado, considero que los litigios surgidos con ocasión de la devolución, rechazo 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.

En ese sentido, debe recordarse que el referido Despacho Judicial asumió conocimiento del asunto pues así lo exigía no sólo el precedente vinculante de la Sala Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura, sino porque existía pronunciamiento expreso (cosa juzgada) de dicho órgano de cierre en ese asunto, en el sentido que quien debía conocer y culminar el proceso era la jurisdicción ordinaria, representada por el Juzgado Primero Laboral del Circuito Judicial de Bogotá.

Así las cosas, este Juzgado no desconoce la existencia de un cambio de regla jurisprudencial en casos específicos que ha resuelto la Sala Plena de la Corte Constitucional, ahora órgano autorizado para dirimir los conflictos de competencia que ocurran entre las distintas jurisdicciones. No obstante, no se puede olvidar que este tipo de decisiones tiene efectos hacia el futuro y no pueden modificar precedentes consolidados y vinculantes, como en el caso bajo análisis, el cual se trata de una demanda que lleva siendo tramitada desde hace casi 3 años por la jurisdicción ordinaria laboral.

Este Despacho considera necesario advertir que bajo el principio de "*perpetuatio jurisdictionis*", esto es la inmodificabilidad de la competencia judicial, en virtud del principio del debido proceso establecido en el artículo 29 de la Constitución Política, el Juzgado 35 Laboral del Circuito de Bogotá está obligado a continuar con el trámite del proceso pues la demanda fue asumida en cumplimiento de una decisión ejecutoriada que ya dirimió la competencia en su titularidad.

En ese sentido, pretender revivir una discusión que para el caso concreto ya fue resuelta por la autoridad competente, aduciendo nuevamente una falta de competencia jurisdiccional; atentaría contra derechos constitucionales de las partes como el debido proceso, economía procesal, seguridad jurídica y confianza legítima, lo anterior en la medida que "*Los términos del debate deben quedar fijados lo antes posible en el tiempo y también los presupuestos relativos al órgano jurisdiccional, y así se evitan*

¹³ Providencia del 11 de agosto de 2014, Magistrado Ponente Néstor Javier Iván Osuna, radicación 11001010200020140172200.

*alteraciones sobrevenidas de la competencia o del procedimiento a seguir, en una institución tan necesitada de estabilidad y equilibrio como es el proceso"*¹⁴.

Así las cosas, el Juzgado reitera que tanto la jurisdicción como la competencia se determinan de acuerdo con la situación de hecho y las normas aplicables al tiempo de la demanda, de forma tal que su alteración resulta improcedente, incluso por cambio de postura jurisprudencial posterior, en la medida que si un proceso se ha venido conociendo por determinada jurisdicción en razón a postura pacífica del órgano de cierre respectivo, una tesis modificatoria posterior que se pretenda aplicar a dicho procesos ya en curso, atenta contra la seguridad jurídica por cuanto la anterior decisión tenía una fuerza vinculante tal que había creado no solamente en los operadores jurídicos, sino en los destinatarios de la misma, la convicción de que la regla allí contenida lo amparaba para acceder a la administración de justicia y tramitar sus pretensiones bajo las reglas de determinada institución procesal, y culminar así el proceso bajo dicha confianza legítima. Más aún en aquellos casos donde existe decisión concreta y definitiva que dirime conflicto de competencia entre dos jurisdicciones, como sucede en el caso concreto.

Adicionalmente, por afinidad temática, es preciso traer a colación la reciente decisión del Tribunal Superior de Bogotá – Sala Laboral, quien, en providencia del 8 de marzo de 2022, M.P Lucy Stella Vásquez Sarmiento en la acción de tutela No.110012205 000 2022 00415 01 promovida por Servicio Occidental de Salud EPS S.A en contra del Juzgado 29 Laboral del Circuito de Bogotá, señaló lo siguiente:

Sobre el particular la H. Corte Constitucional en sentencia T-806 de 2000, al acoger el criterio sentado por la Sala Penal Corte Suprema de Justicia, adoctrinó:

"(...)

La constante en las providencias reseñadas, es, precisamente, que la decisión que ponga fin a una colisión de competencias entre dos funcionarios judiciales, tiene carácter vinculante tanto para las partes como para cualquier autoridad judicial, por cuanto es necesario proporcionar al proceso un principio de seguridad jurídica en el sentido que el mismo punto, el de la competencia, no será debatido en ninguna instancia judicial posterior. Por tanto, una vez debatido y fallado este punto por el órgano competente para resolver esta clase de controversias, la decisión adquiere el carácter de definitiva, inmodificable e inmutable.

Jurisprudencia que comparte esta Corporación, pues es claro que si un asunto de tanta entidad ya fue definido por quien constitucional y legalmente está facultado para ello, no puede ser planteado nuevamente,

dado que ello atenta contra todos los principios que rigen la administración de justicia, entre ellos, tal como lo señalan los fallos citados, el de la seguridad jurídica."

De la jurisprudencia expuesta con antelación, se puede concluir que la decisión que ponga fin a una colisión de competencias entre dos funcionarios judiciales tiene carácter vinculante tanto para las partes como para cualquier autoridad judicial, en aras de garantizar el debido proceso y la seguridad jurídica, por lo tanto, no podrá ser debatido en ninguna

¹⁴ Jose Gregorio Hernández Galindo, publicación del 23 de agosto de 2020, La Voz del Derecho.

instancia judicial posterior, además que la decisión debatida y fallada adquiere el carácter de definitiva, inmodificable e inmutable.

En ese orden de ideas, como en el presente caso ya se encuentra debatido y fallado un conflicto de competencias el cual se encuentra en firme, resuelto por la Sala Jurisdiccional Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura mediante providencia del 9 de octubre de 2019, que ordenó la remisión al Juzgado Primero Laboral del Circuito de Bogotá, este Despacho atendiendo lo referido en dicha providencia, ordenará remitir el presente proceso al Juzgado señalado en precedencia, para que continúe conociendo del proceso en comento.

En mérito de lo expuesto, el Juzgado Tercero Administrativo del Circuito de Bogotá,

RESUELVE:

PRIMERO. Remitir de manera inmediata el expediente de la referencia al Juzgado Primero Laboral del Circuito de Bogotá, según lo expuesto en la parte motiva de esta providencia.

SEGUNDO: Por Secretaría déjese las constancias y anotaciones respectivas.

NOTIFÍQUESE y CÚMPLASE

EDNA PAOLA RODRÍGUEZ RIBERO
Jueza

JB

Firmado Por:
Edna Paola Rodriguez Ribero
Juez
Juzgado Administrativo
003
Bogotá, D.C. - Bogotá D.C.,

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: **213b0092b8db6ab7342ea049058c97e058be0ebc76f0c0c94533bc78764ad808**

Documento generado en 06/12/2022 07:49:32 AM

Descargue el archivo y valide éste documento electrónico en la siguiente URL:
<https://procesojudicial.ramajudicial.gov.co/FirmaElectronica>

REPÚBLICA DE COLOMBIA
RAMA JUDICIAL



JUZGADO TERCERO ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO DE BOGOTÁ
SECCIÓN PRIMERA

Dirección única para correspondencia¹
correscanbta@cendoj.ramajudicial.gov.co

Bogotá D.C., seis (06) de diciembre dos mil veintidós (2022)

EXPEDIENTE: 11001-3334-003-2022-00349-00
DEMANDANTE: SANITAS E.P.S. S.A.
DEMANDADO: SUPERINTENDENCIA NACIONAL DE SALUD
MEDIO DE CONTROL: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO

Asunto: Remite por competencia

Visto el informe secretarial que antecede², procede el Juzgado a tomar la decisión que en derecho corresponda, previo los siguientes

1. ANTECEDENTES

Sanitas EPS SA, a través de apoderado, presentó demanda en ejercicio del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, con el fin que se declare la nulidad de las Resoluciones 597 del 15 de febrero de 2019 y 10299 del 15 de septiembre de 2020, por medio de las cuales la Superintendencia Nacional de Salud ordenó reintegrar unos recursos al ADRES, por haber sido apropiados o reconocidos sin justa causa, y resolvió el recurso de reposición determinando el monto a restituir en la suma de \$124.407.021,80 por capital involucrado y \$33,137,690,44 por concepto de actualización³.

El proceso fue asignado inicialmente al Juzgado Primero Administrativo de Bogotá Mediante Acta Individual de Reparto del 1 de junio 2021⁴, Despacho que, por auto del 16 de junio de 2021, declaró la falta de jurisdicción y remitió el proceso a los Juzgados Laborales del Circuito de Bogotá, al asimilar el asunto con demandas judiciales ocasionadas por el no pago en sede administrativa de recobros, en virtud de devoluciones o glosas a las facturas acompañadas a la solicitud de recobro⁵.

En virtud de ello, el Juzgado 26 Laboral del Circuito de Bogotá asumió conocimiento del proceso, profiriendo distintas providencias en las cuales inadmitió la demanda para que fuera adecuada a los requisitos de esa jurisdicción, luego la rechazó por considerarla no subsanada y finalmente cuando sería el caso resolver el recurso de reposición contra el rechazo de la demanda, por auto del 11 de mayo de 2022, resolvió que carecía de competencia para seguir conociendo del asunto y remitió el proceso

¹ Para evitar posibles retrocesos o demoras, solo radique en la citada dirección electrónica para memoriales dirigidos a este Despacho.

² Expediente electrónico, archivo 28InformeSecretarial349.pdf

³ Expediente electrónico, archivo 02 EscritoDemanda.pdf

⁴ Expediente electrónico, archivo 12 Acta Reparto.pdf.

⁵ Expediente electrónico, archivo 14 Remite Juzgados Laborales.pdf.

nuevamente a los Juzgados Administrativos de Bogotá; sustentando su decisión en el Auto 389 de 2021 proferido por la Corte Constitucional⁶.

Mediante Acta Individual de reparto del 18 de julio de 2022, el proceso fue asignado a este Juzgado⁷.

2. CONSIDERACIONES

La Corte Constitucional en providencia de 22 de julio de 2021 definió un conflicto entre el Juzgado 6^a Laboral del Circuito de Bogotá y el Juzgado 61 Administrativo del Circuito de Bogotá, en cuanto a quién debía conocer de la demanda presentada por la Entidad Promotora de Salud Sanitas S.A. en contra de la Administradora de los Recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud –ADRES–, con el propósito de obtener (i) “[...] el reconocimiento y pago de las sumas de dinero que fueron asumidas por la EPS Sanitas y que están relacionadas con los gastos en que esta incurrió por razón de **la cobertura efectiva de servicios, procedimientos e insumos, no incorporados en el Plan Obligatorio de Salud –POS–** [...]” , en cumplimiento de decisiones de los comités técnicos científicos y de fallos de tutela, que no le fueron canceladas por la demandada, pues en el procedimiento de recobro que adelantó le opuso unas glosas, en su opinión, injustificadas; y (ii) “[...] el reconocimiento de los perjuicios que ocasionó el desgaste administrativo inherente a la gestión y al manejo de dichas prestaciones”.

En aquella ocasión, la Corte Constitucional concluyó que la competencia judicial para conocer asuntos relacionados con el **pago de recobros judiciales al Estado** por prestaciones no incluidas en el POS, hoy PBS, y por las devoluciones o glosas a las facturas entre entidades del Sistema General de Seguridad Social en Salud corresponde a la jurisdicción de lo contencioso administrativo. Expresamente, entre las consideraciones expuso lo siguiente:

“51. Así las cosas, con el proceso judicial la EPS busca principalmente recobrar unos valores que le fueron rechazados **por parte de la ADRES**, con ocasión de la prestación de servicios y tecnologías en salud **excluidos del POS**, hoy PBS, en cumplimiento de órdenes que fueron proferidas por comités técnicos científicos –en su momento– o por jueces de tutela. Es decir, **no se trata de un litigio que, en estricto sentido, pueda relacionarse directamente con la prestación de los servicios de la seguridad social, en donde se vean implicados los afiliados, beneficiarios, usuarios o empleadores**, como lo prevé el artículo 622 del Código General del Proceso, que modificó el numeral 4° del artículo 2 del Código Procesal del Trabajo y de la Seguridad Social.

52. Adicionalmente, la EPS demandante (i) **cuestiona por vía judicial actos administrativos que expidió la ADRES** como resultado del respectivo procedimiento administrativo de recobro que adelantó (supra 35), por medio de los cuales se

⁶ Expediente electrónico, archivo 23. Remite GLOSAS por competencia.pdf.

⁷ Expediente electrónico, archivo 227ActaIndividualReparto.pdf.

*pronunció respecto de las obligaciones por ella reclamadas (supra 37), y, además, (ii) pretende el pago de los **perjuicios que estima ocasionados por la entidad pública** (supra 40), en la modalidad de daño emergente y lucro cesante. Controversias estas que se enmarcan en la competencia judicial asignada a los jueces contencioso administrativos en el inciso primero del artículo 104 de la Ley 1437 de 2011 (supra 32)”⁸*

Si bien el caso expuesto no corresponde exactamente a la controversia que se plantea en la demanda de Sanitas EPS en contra de la Superintendencia Nacional de Salud, la razón de la decisión resulta aplicable, puesto que se discute la legalidad de actos administrativos, y no se trata en estricto sentido de una controversia que se relacione directamente con la prestación de los servicios de la seguridad social, en donde se vean implicados los afiliados, beneficiarios, usuarios o empleadores, y además porque dicha providencia fue emitida con anterioridad a la presentación de la demanda que hoy nos ocupa. Pero en todo caso, porque específicamente este tipo de controversias, es decir, aquellas relativas al reintegro de recursos sin justa causa, que no es lo mismo que el proceso de recobros por insumos y medicamentos no POS, en atención a lo señalado por la Corte Constitucional en sentencia C-607 de 2012, esta actuación concreta se encuentra sujeta a normas de derecho público y regulada de manera general por lo dispuesto en el Código Contencioso Administrativo, hoy CPACA, es decir, que los actos proferidos por la Supersalud en el marco de lo señalado en el artículo 3 del Decreto Ley 1281 de 2002, son susceptibles de ser atacados ante esta jurisdicción.

En este sentido, como primera conclusión, se tiene que el litigio debe ser conocido por la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo.

Ahora bien, los actos administrativos demandados declaran que la EPS demandante se apropió o le fue reconocido sin justa causa algunos recursos del sistema de seguridad social en salud, por lo cual establecen una suma que dicha EPS debe reintegrar.

Las decisiones administrativas surgen de una auditoría y de la aplicación de lo establecido en el artículo 3 del Decreto Ley 1281 de 2002:

“ARTÍCULO 3. REINTEGRO DE RECURSOS APROPIADOS O RECONOCIDOS SIN JUSTA CAUSA. Cuando el administrador fiduciario del Fosyga o cualquier entidad o autoridad pública, en el ejercicio de sus competencias o actividades como participante o actor en el flujo de caja, detecte que se presentó **apropiación sin justa causa de recursos del sector salud**, en los eventos que señale el reglamento, solicitará en forma inmediata las aclaraciones respectivas o su reintegro, el cual procederá a más tardar dentro de los veinte días hábiles siguientes a la comunicación del hecho. Cuando la situación no sea subsanada o aclarada en el plazo señalado se informará de manera inmediata y con las pruebas correspondientes a la Superintendencia Nacional de Salud quien **ordenará el reintegro**

⁸ Corte Constitucional, Auto 389 de 22 de julio de 2021, M.P. Antonio José Lizarazo Ocampo.

inmediato de los recursos y adelantará las acciones que considere pertinentes.

Cuando la apropiación o reconocimiento a que alude este artículo sea evidenciada por el actor que maneja los recursos, éste deberá reintegrarlos en el momento en que detecte el hecho.

En el evento en que la apropiación o reconocimiento sin justa causa se haya producido a pesar de contarse con las herramientas, información o instrumentos para evitarlo, los recursos deberán reintegrarse junto con los respectivos intereses liquidados a la tasa de interés moratorio establecida para los impuestos administrados por la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales, DIAN. Cuando la apropiación se presente pese a la diligencia del respectivo actor o por circunstancias que escaparon a su control, los recursos deberán reintegrarse debidamente actualizados por el Índice de Precios al Consumidor, IPC.⁹

De acuerdo con lo expuesto la discusión radica en la debida o no apropiación o reconocimiento de recursos del sistema de seguridad social, que provienen en su mayoría de contribuciones parafiscales, y justamente las auditorías o procesos que definen que hay lugar a su reintegro por las entidades prestadoras de salud buscan garantizar que estos recursos se inviertan según su destinación de ley.

Frente a la competencia de los Juzgados Administrativos de Bogotá, la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura, mediante el Acuerdo PSAA06-3345 del 13 de marzo de 2006, estableció que los juzgados asignados al mismo estarán distribuidos conforme a la estructura del Tribunal Administrativo de Cundinamarca.

En el artículo 18 del Decreto Extraordinario 2288 de 1989, “por medio del cual se dictan algunas disposiciones en relación con la Jurisdicción Contencioso Administrativa”, se precisan las competencias que corresponden a cada una de las secciones del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, así:

“Atribuciones de las secciones. Las secciones tendrán las siguientes funciones:

(...)

SECCIÓN PRIMERA. Le corresponde el conocimiento de los siguientes procesos y actuaciones:

1. De nulidad y restablecimiento del derecho **que no correspondan a las demás Secciones.**

(...)

⁹ Aparte subrayado del texto original declarado EXEQUIBLE, por el cargo estudiado, por la Corte Constitucional mediante Sentencia C-607-12 de 1o. de agosto de 2012, Magistrado Ponente Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.

9. De los demás asuntos de competencia del Tribunal, cuyo conocimiento no esté atribuido a las otras Secciones.

(...)

SECCION CUARTA. Le corresponde el conocimiento de los siguientes procesos:

1. De nulidad y restablecimiento del derecho relativos a impuestos, tasas **y contribuciones.**

2. De Jurisdicción Coactiva, en los casos previstos en la ley..." (Resalta el Juzgado).

En este caso, al estar frente a recursos de naturaleza tributaria (contribuciones parafiscales), que en modo alguno se pierde, sino cuya destinación de ley debe garantizarse, el conocimiento del proceso corresponde a los Juzgados Administrativos adscritos a la sección cuarta.

Los recursos cuyo reintegro se exigen a través de los actos administrativos demandados corresponden a la financiación de servicios de salud, administrados por el ADRES y su naturaleza es parafiscal, además el estudio jurídico implica analizar aspectos relacionados con la destinación específica de las contribuciones parafiscales, y establecer el monto del que la entidad promotora de salud podía apropiarse o el que le debía ser reconocido. Esto es, la verificación de los soportes para establecer, entre otros aspectos, el valor de las **cotizaciones** que hacen parte del flujo de recursos del sistema de seguridad social.

Las cotizaciones son contribuciones parafiscales y en el proceso de verificación de la correcta apropiación o reconocimiento de los recursos a una EPS, deben examinarse aspectos que se relacionan con ellas, incluso desde el punto de vista de la recaudación y el ingreso.

El artículo 2 de la Ley 225 de 1995 señala que las contribuciones parafiscales son los gravámenes establecidos con carácter obligatorio por la ley, que afectan a un determinado y único grupo social o económico y se utilizan para beneficio del propio sector. Señala que el manejo, administración y ejecución de estos recursos se hará exclusivamente en forma dispuesta en la ley que los crea y se destinarán sólo al objeto previsto en ella, lo mismo que los rendimientos y excedentes financieros que resulten al cierre del ejercicio contable.

De igual modo, el artículo citado señala que las contribuciones parafiscales administradas por los órganos que formen parte del Presupuesto General de la Nación se incorporarán al presupuesto solamente para registrar la estimación de su cuantía y en capítulo separado de las rentas fiscales y su recaudo será efectuado por los órganos encargados de su administración.

En la sentencia C - 607 de 2012, la Corte Constitucional al realizar el estudio de constitucionalidad del Decreto Ley 1281 de 2020, precisó lo siguiente:

“3.5 NATURALEZA JURÍDICA DE LOS RECURSOS DE SEGURIDAD SOCIAL EN SALUD

3.5.1 De manera imperativa el cuarto inciso del artículo 48 de la Constitución Política establece que “No se podrán destinar ni utilizar los recursos de las instituciones de la Seguridad Social para fines diferentes a ella”.

3.5.2. En desarrollo de este mandato constitucional, la jurisprudencia ha reconocido de manera uniforme y pacífica que los recursos que ingresan al Sistema de Seguridad Social, “tanto en salud como en pensiones, con independencia de la denominación que de ellos se haga (cotizaciones, aportes, cuotas moderadoras, copagos, tarifas, deducibles, bonificaciones, etc.), no pueden ser utilizados para propósitos distintos a los relacionados **con la seguridad social debido a su naturaleza parafiscal**¹⁰.

Al referirse al alcance del artículo 48 de la Constitución, la Corte ha señalado:

“Al respecto la Corte ha hecho énfasis en i) la naturaleza parafiscal de los recursos de la seguridad social tanto en materia de salud como en pensiones ii) en el tratamiento particular que debe dársele a dichos recursos en los procesos de liquidación de las entidades financieras y iii) en la imposibilidad de asimilar el caso de los depósitos de recursos parafiscales de la seguridad social en las entidades financieras con las indemnizaciones debidas por concepto de contratos de reaseguro de las enfermedades de alto costo.

3.1.2 Esta Corporación de manera reiterada ha precisado en efecto que los recursos que ingresan al Sistema de Seguridad Social, tanto en Salud (C-577/97, C-542/98, T-569/99, C-1707/00) como en pensiones (C-179/97), **llámense cotizaciones, aportes, cuotas moderadoras, pagos compartidos, copagos, tarifas, deducibles o bonificaciones, son en realidad contribuciones parafiscales de destinación específica, en cuanto constituyen un gravamen, fruto de la soberanía fiscal del Estado**, que se cobra obligatoriamente a determinadas personas para satisfacer sus necesidades de salud y pensiones y que, al no comportar una contraprestación equivalente al monto de la tarifa fijada, se destinan también a la financiación global bien del Sistema General de Seguridad Social en Salud, bien del Sistema General de Seguridad Social en Pensiones (C-086/02, C-789/02)” (Negrilla y subrayado fuera de texto).

Por otra parte, la Sección Cuarta del Consejo de Estado, en sentencia de 18 de mayo de 2017¹¹ al determinar la naturaleza de los aportes al sistema de seguridad social, precisó lo siguiente:

“También, en la sentencia C-430 de 2009¹², expuso que “en reiterada jurisprudencia **ha atribuido a las cotizaciones efectuadas al Sistema**

¹⁰ Corte Constitucional, Sentencias C-308 de 1994, SU-480 de 1997, C-577 de 1997, T-569 de 1999, C-821 de 2001, C-867 de 2001, C-791 de 2002, C-1040 de 2003, C-655 de 2003, C-155 de 2004, C-721 de 2004, C-824 de 2004 y C-1002 de 2004, entre muchas otras.

¹¹ Radicación número: 11001-03-15-000-2016-03816-00(AC). Actor: UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE GESTIÓN PENSIONAL Y CONTRIBUCIONES PARAFISCALES DE LA PROTECCIÓN SOCIAL – UGPP. Demandado: TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA, SECCIÓN CUARTA, SUBSECCIÓN B.

¹² M.P. Juan Carlos Henao Pérez

de Seguridad Social en Salud, el carácter de “contribuciones parafiscales”, definidas como gravámenes establecidos con carácter obligatorio por la ley para un determinado sector, en que tales recursos se utilizan en su beneficio, tal como lo dispone el artículo 2 de la Ley 225 de 1995. Las contribuciones parafiscales no son otra cosa que un instrumento de intervención del Estado en la economía destinado a extraer recursos de un sector económico, para ser invertidos en el propio sector, al margen del presupuesto nacional, en donde su afectación a un propósito específico es su característica fundamental (negrillas de la Sala).

Ahora bien, la naturaleza parafiscal no se pierde por el hecho de que los recursos pasen de quien los recauda a quien los administra o viceversa, y es importante porque esta naturaleza otorga al recurso la condición de destinación específica. De ahí, que justamente se trata de un asunto tributario, porque su condición de parafiscalidad determina que puede financiar.

En consecuencia, la especialidad que conoce a profundidad las implicaciones que tiene una contribución parafiscal, debe ser la encargada de establecer si habría lugar a reconocer parte de estos recursos a las EPS, es decir, si los recursos apropiados o reconocidos están englobados en su destinación específica, acorde precisamente con la naturaleza que por virtud constitucional tienen dichos ingresos.

En cuanto al ADRES, el artículo 66 de la Ley 1753 de 9 de junio de 2015, “Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 “Todos por un nuevo país”, estableció lo siguiente:

“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), los que financien el aseguramiento en salud, **los copagos por concepto de prestaciones no incluidas en el plan de beneficios del Régimen Contributivo**, los recursos que se recauden como consecuencia de las gestiones que realiza la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social (UGPP); los cuales confluirán en la Entidad. En ningún caso la Entidad asumirá las funciones asignadas a las Entidades Promotoras de Salud.

(...)

Los recursos administrados por la Entidad **harán unidad de caja**, excepto los recursos de propiedad de las entidades territoriales, los cuales conservarán su destinación específica y se manejarán en contabilidad separada. **La estructuración del presupuesto de gastos se hará por conceptos**, dando prioridad al aseguramiento obligatorio en salud. La presupuestación y contabilización de los recursos administrados no se hará por subcuentas.

(...)

El Gobierno Nacional determinará el régimen de transición respecto del inicio de las funciones de la Entidad y las diferentes operaciones que realiza el Fosyga. En el periodo de transición se podrán utilizar los excedentes de las diferentes Subcuentas del Fosyga para la garantía del aseguramiento en salud. Una vez entre en operación la Entidad a que hace referencia este artículo, se suprimirá el Fosyga.

PARÁGRAFO 1°. El Gobierno Nacional establecerá las condiciones generales de operación y estructura interna de la Entidad y adoptará la planta de personal necesaria para el cumplimiento de su objeto y funciones.

PARÁGRAFO 2°. El cobro de los copagos por concepto de prestaciones no incluidas en el plan de beneficios del régimen contributivo tendrá en cuenta la capacidad de pago de los usuarios y en consideración a los usos requeridos por pacientes con enfermedades crónicas y huérfanas”.

Por su parte, sobre los recursos que administra el ADRES, en el artículo 67 de la Ley 1753 de 2015 se establece lo siguiente:

“a) Los recursos del Sistema General de Participaciones en Salud del componente de subsidios a la demanda de propiedad de las entidades territoriales, en los términos del artículo 44 de la Ley 1438 de 2011, los cuales se contabilizarán individualmente a nombre de las entidades territoriales.

b) Los recursos del Sistema General de Participaciones que financian Fonsaet.

c) Los recursos obtenidos como producto del monopolio de juegos de suerte y azar (novedosos y localizados) que explota, administra y recauda Coljuegos de propiedad de las entidades territoriales destinados a financiar el aseguramiento, los cuales se contabilizarán individualmente a nombre de las entidades territoriales.

d) Las cotizaciones de los afiliados al Sistema General de Seguridad Social en Salud (SGSSS), incluidos los intereses, recaudados por las Entidades Promotoras de Salud. Las cotizaciones de los afiliados a los regímenes especiales y de excepción con vinculación laboral adicional respecto de la cual estén obligados a contribuir al SGSSS y el aporte solidario de los afiliados a los regímenes de excepción o regímenes especiales a que hacen referencia el artículo 279 de la Ley 100 de 1993 y el parágrafo del artículo 57 de la Ley 30 de 1992.

e) Los recursos correspondientes al monto de las Cajas de Compensación Familiar de que trata el artículo 217 de la Ley 100 de 1993.

f) Los recursos del Impuesto sobre la Renta para la Equidad (CREE) destinados al SGSSS, en los términos previstos en la Ley 1607 de 2012, la Ley 1739 de 2014 y las normas que modifiquen, adicionen o

sustituyan estas disposiciones, los cuales serán transferidos a la Entidad, entendiéndose así ejecutados.

g) Los recursos del Presupuesto General de la Nación asignados para garantizar la universalización de la cobertura y la unificación de los planes de beneficios, los cuales serán girados directamente a la Entidad por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, entendiéndose así ejecutados.

h) Los recursos por recaudo del IVA definidos en la Ley 1393 de 2010.

i) Los recursos del Fonsaet creado por el Decreto Ley 1032 de 1991.

j) Los recursos correspondientes a la contribución equivalente al 50% del valor de la prima anual establecida para el Seguro Obligatorio de Accidentes de Tránsito (SOAT) que se cobra con adición a ella.

k) Los recursos recaudados por Indumil correspondientes al impuesto social a las armas y de municiones y explosivos y los correspondientes a las multas en aplicación de la Ley 1335 de 2009.

l) Los recursos del monopolio de juegos de suerte y azar, diferentes a los que hace referencia el literal c), rentas cedidas de salud y demás recursos generados a favor de las entidades territoriales destinadas a la financiación del Régimen Subsidiado, incluidos los impuestos al consumo que la ley destina a dicho régimen, serán girados directamente por los administradores y/o recaudadores a la Entidad. La entidad territorial titular de los recursos gestionará y verificará que la transferencia se realice conforme a la ley. Este recurso se contabilizará en cuentas individuales a nombre de las Entidades Territoriales propietarias del recurso.

m) Los copagos que por concepto de prestaciones no incluidas en el plan de beneficios del Régimen Contributivo paguen los destinatarios de tales servicios.

n) Los rendimientos financieros generados por la administración de los recursos del Sistema y sus excedentes.

o) Los recursos que se recauden como consecuencia de las gestiones que realiza la Entidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social (UGPP), los cuales serán transferidos directamente a la Unidad sin operación presupuestal.

p) Los demás recursos que se destinen a la financiación del aseguramiento obligatorio en salud, de acuerdo con la ley o el reglamento.

q) Los demás que en función a su naturaleza recaudaba el Fosyga"
(Negrilla y subrayado fuera de texto).

En el citado artículo 67 de la Ley 1753 de 2015, también se establece que los recursos enunciados se invertirán, entre otros aspectos, en los siguientes:

“a) El reconocimiento y pago a las Entidades Promotoras de Salud por el aseguramiento y demás prestaciones que se reconocen a los afiliados al Sistema General de Seguridad Social en Salud, incluido el pago de incapacidades por enfermedad de origen común que superen los quinientos cuarenta (540) días continuos. El Gobierno Nacional reglamentará, entre otras cosas, el procedimiento de revisión periódica de la incapacidad por parte de las EPS, el momento de calificación definitiva, y las situaciones de abuso del derecho que generen la suspensión del pago de esas incapacidades.

(...)

h) Al pago de prestaciones no incluidas en el plan de beneficios, que venían siendo financiados con recursos del Fosyga.

(...)

*l) **Las demás destinaciones que haya definido la Ley con cargo a los recursos del Fosyga** y del Fonsaet” (Negrilla y subrayado fuera de texto).*

De acuerdo con lo expuesto, con la creación del ADRES se presentan cambios a nivel presupuestal sobre el manejo de los recursos para la seguridad social. Sin embargo, sus fuentes siguen siendo contribuciones parafiscales, luego tienen destinación específica, característica fundamental del tributo, y en general de todas las fuentes de financiación del Sistema General de Seguridad Social.

Justamente, la naturaleza parafiscal de los recursos es relevante en el litigio, puesto que a partir de su definición debe garantizarse que sean invertidos en la prestación del servicio de salud, y en el caso de las resoluciones de reintegro se trata de establecer que existiera sustento para su reconocimiento, lo que implica realizar la evaluación de aspectos atinentes a la UPC y número de afiliados a la EPS, pero también a las **cotizaciones recibidas**, tal y como se establece en el artículo 9 del Decreto 1281 de 2002 para efecto de las compensaciones:

“Artículo 9º. Proceso de compensación. El término establecido en el artículo 205 de la Ley 100 de 1993, para trasladar o cancelar la totalidad de la diferencia entre el valor de las cotizaciones y las Unidades de Pago por Capitalización, UPC, será a más tardar el décimo día hábil del mes siguiente al del recaudo”

En similar sentido, el artículo 2.6.4.3.1.1.1 del Decreto 780 de 2016 (Decreto Único del Sector Salud), define la compensación como *“(...) el proceso mediante el cual la ADRES determina y reconoce la unidad de pago por capitalización (UPC), los recursos para el pago de las incapacidades originadas por enfermedad general de los afiliados cotizantes y los recursos para financiar las actividades de promoción de la salud y de prevención de la enfermedad, de los afiliados al régimen contributivo*

conforme con lo definido por el Ministerio de Salud y Protección Social, por cada período al que pertenece el pago de la cotización recaudada y conciliada entre el mecanismo de recaudo y la base de datos de afiliación al SGSSS”.

Se insiste entonces que, la naturaleza parafiscal no desaparece ni pierde relevancia por el hecho de diferenciarse la etapa presupuestal en la que se encuentre la discusión sobre los recursos, pues tal y como lo ha señalado la Corte Constitucional en la sentencia antes reseñada, estos siempre serán de dicha naturaleza trátense de aportes realizados por el empleador, trabajador empleado o independiente, e incluso los aportes del presupuesto nacional; porque lo importante para el sistema es que los recursos lleguen y que se destinen a la función propia de la seguridad social (carácter de parafiscal). Es decir, estos recursos públicos, pertenecen al Estado, y deben estar destinados a favorecer solamente al grupo, gremio o sector que los tributa, por eso se invierten exclusivamente en beneficio de éstos.

De ahí que se haya concluido que las rentas públicas de destinación específica, denominadas parafiscales, se encuentran sometidas a un régimen presupuestario especial que impone que sólo puedan ser administrados de conformidad con las leyes que las regula, por lo que al analizar la denominación de contribución parafiscal contenida en el artículo 29 del Decreto 111 de 1996, la Corte haya establecido que, por expresa disposición del Constituyente, los recursos de la seguridad social, sólo pueden utilizarse para los fines de aquella, y su manejo, administración y ejecución se destinen exclusivamente al objeto previsto en aquélla. Con lo cual, se enfatiza, no desaparece su materia tributaria, porque su condición de parafiscalidad determina lo que constitucional y legalmente le está permitido financiar.

Aunado a lo expuesto, el Despacho considera que el criterio de especialización de las secciones tiene como finalidad, además de lograr la organización de numerosos juzgados de acuerdo con la dispuesta para el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, que los asuntos se distribuyan de tal manera que sea el Juez con mayor conocimiento en la controversia quien la resuelva, para lograr su evacuación célere, eficiente y con calidad. Y en todo caso, el estatuto que rige esta jurisdicción, no limitó el conocimiento competencial en asuntos tributarios exclusivamente a la discusión sobre el monto o elementos constitutivos del mismo, sino también a temas relativos con su asignación y distribución¹³, en el entendido que dicha materia abarca todo ese conjunto y por tanto, no tendría sentido especializar determinados Despachos para su conocimiento, pero a la vez fragmentar sus asignaciones cuando la materia es una sola.

Esto, porque la asignación o distribución de los recursos parafiscales de la seguridad social en salud, si bien se sitúan en la órbita del gasto público, siguen siendo contribuciones parafiscales y estos tópicos aún pertenecen

¹³ “ARTÍCULO 155. COMPETENCIA DE LOS JUECES ADMINISTRATIVOS EN PRIMERA INSTANCIA. <Artículo modificado por el artículo 30 de la Ley 2080 de 2021. Consultar régimen de vigencia y transición normativa en el artículo 86. El nuevo texto es el siguiente:> **Los juzgados administrativos conocerán** en primera instancia de los siguientes asuntos:(...)”

4. De los **procesos que se promuevan sobre el monto, distribución o asignación de impuestos, contribuciones y tasas nacionales, departamentales, municipales o distritales, cuya cuantía no exceda de quinientos (500) salarios mínimos legales mensuales vigentes.**” (Se resalta)

Expediente: 11001-33-34-003-2022-00349 00
Demandante: Sanitas EPS
Demandado: SuperSalud
Medio de Control: Nulidad y restablecimiento del derecho
Asunto: Remite por competencia

al marco de lo tributario en el entendido que este no sólo regula su establecimiento sino también su aplicación.

En ese orden, se contraponen los conceptos de especialización y residualidad, luego entonces, las reglas de reparto deben interpretarse atendiendo la relación de la controversia con los temas de cada sección y el criterio de utilidad del conocimiento especializado que fortalece a cada una.

Para el caso, el asunto solo puede considerarse residual si no tiene relación con la especialidad tributaria; no obstante, no debe acudir a un ejercicio estricto de determinación de competencia que limite el conocimiento de los asuntos al tributo en la etapa del ingreso o el gasto, sino que se extienda a la naturaleza y destinación del tributo, que no desaparece al ingresar a un presupuesto.

En ese sentido y como quiera que dentro del presente asunto se cuestionan actos administrativos a través de los cuales se solicita el reintegro de recursos de naturaleza parafiscal y que para establecer si hay lugar a su nulidad puede llegarse a examinar aspectos relacionados con las cotizaciones (contribuciones parafiscales) que reciben las prestadoras de salud, al realizarse el proceso de compensación, la sección competente es la cuarta, puesto que trata de una demanda de nulidad y restablecimiento relativa contribuciones parafiscales, por lo cual se remitirá el proceso a los Juzgados que la integran.

En mérito de lo expuesto, el Despacho

RESUELVE

PRIMERO. Declarar que este Juzgado carece de competencia para conocer el proceso, por el criterio de especialidad, de acuerdo con lo expuesto en la parte considerativa.

SEGUNDO. Remitir el proceso a la Oficina de Apoyo de los Juzgados Administrativos de Bogotá, para su reparto entre los Juzgados que integran la sección cuarta.

TERCERO. Por Secretaría dejar las constancias y anotaciones respectivas.

NOTIFÍQUESE y CÚMPLASE


EDNA PAOLA RODRÍGUEZ RIBERO
Jueza

D.C.R.P.

**REPÚBLICA DE COLOMBIA
RAMA JUDICIAL**



**JUZGADO TERCERO ADMINISTRATIVO
CIRCUITO DE BOGOTÁ
SECCIÓN PRIMERA**

Bogotá D.C, seis (6) de diciembre de dos mil veintidós (2022)

Expediente: 1100133340032022-00359-00

Demandante: INVERSIONES MÉDICAS DE ANTIOQUIA – CLÍNICA LAS VEGAS

Demandada: ADMINISTRADORA DE LOS RECURSOS DEL SISTEMA GENERAL DE SEGURIDAD SOCIAL EN SALUD - ADRES

MEDIO DE CONTROL: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO

Asunto: Remite por competencia a Juzgados de la Sección Cuarta.

Procede el Juzgado a adoptar la decisión que en derecho corresponda con respecto de la competencia para conocer de la demanda, previo los siguientes:

I. ANTECEDENTES

1.1. El 10 de mayo de 2022, INVERSIONES MÉDICAS DE ANTIOQUIA – CLÍNICA LAS VEGAS, a través de apoderado judicial, presentó demanda en contra de la Administradora de los Recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud, con las siguientes pretensiones:

“PRIMERO: Que se declare responsable a LA NACIÓN – Administradora de los Recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud ADRES, por los daños y perjuicios materiales ocasionados a la IPS INVERSIONES MEDICAS DE ANTIOQUIA CLÍNICA LAS VEGAS, con base en la negación al pago de los servicios de salud efectivamente prestados por la demandante, pues al prestar los servicios de salud y al no obtener el pago correspondiente se ha generado un grave desequilibrio financiero que ha perjudicado la prestación del servicio de salud a la comunidad.

SEGUNDO: En consecuencia, que se condene a LA NACIÓN – la Administradora de los Recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud ADRES, como reparación del daño ocasionado, a pagar los perjuicios ocasionados con ocasión de la falta de flujo de recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud para la atención de los usuarios, conforme al valor de las reclamaciones radicadas ante el ADRES por valor de DOSCIENTOS CUARENTA Y CUATRO MILLONES OCHOCIENTOS OCHENTA Y

EXPEDIENTE: 11100133340032022-00359-00
DEMANDANTE: INVERSIONES MÉDICAS DE ANTIOQUIA – CLÍNICA LAS VEGAS
DEMANDADA: ADRES
MEDIO DE CONTROL: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO
ASUNTO: REMITE A JUZGADOS DE LA SECCIÓN CUARTA

UN MIL CIENTO OCHENTA Y DOS PESOS (\$244.881.182), correspondientes a servicios médico quirúrgicos que fueron prestados a las víctimas de accidentes de tránsito, reclamaciones radicadas ante la ADMINISTRADORA DE RECURSOS DEL SISTEMA GENERAL DE SEGURIDAD SOCIAL EN SALUD –ADRES y que me permito relacionar a continuación:

(...)

TERCERO: que se condene a LA NACIÓN –Administradora de los Recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud ADRES, al pago de intereses moratorios al igual que indexación de valores, contados a partir de la fecha en que se debía pagar los recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud con ocasión de los servicios prestados a las víctimas de accidentes de tránsito y que está a cargo del ADRES, conforme a los términos señalados en el Decreto 780 de 2016 y 056 de 2015.

CUARTO: En consecuencia, a lo anterior se condenen LA NACIÓN –la Administradora de los Recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud ADRES, a pagar las costas que genere este proceso, y las agencias en derecho en la cuantía que resulte de las bases que se prueben en el curso del proceso."

1.2. Como hechos que sustentan la demanda, la demandante señala que recibió en sus instalaciones a personas lesionadas en eventos catastróficos y accidentes de tránsito y les prestó los servicios médicos, lo cual dio lugar al cobro de estos ante la ADRES.

Sostiene que, con el fin de obtener el pago de dichos servicios, radicó oportunamente 235 reclamaciones ante la ADRES, quien no ha cumplido con la auditoria para su reconocimiento y pago.

1.3. El proceso correspondió por reparto al Juzgado 62 Administrativo del Circuito Judicial de Bogotá¹.

1.5. A través de auto de 29 de junio de 2022, el Juzgado 62 Administrativo del Circuito Judicial de Bogotá declaró la falta de competencia para conocer el proceso y dispuso remitirlos a los Juzgados Administrativos de la Sección Primera².

1.6. El proceso correspondió a este Despacho, por nuevo reparto de 25 de julio de 2022, de manera que correspondería decidir sobre su admisión; no obstante, a partir de la lectura de la demanda se evidencia la falta de competencia, de acuerdo con las siguientes³,

II. CONSIDERACIONES

¹ Expediente electrónico, Archivo 02ActaReparto.pdf.

² Expediente electrónico, archivo 07AutoFaltaCompetencia.pdf.

³ Expediente electrónico, archivo 11ActaIndividualReparto.pdf.

EXPEDIENTE: 11100133340032022-00359-00
DEMANDANTE: INVERSIONES MÉDICAS DE ANTIOQUIA – CLÍNICA LAS VEGAS
DEMANDADA: ADRES
MEDIO DE CONTROL: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO
ASUNTO: REMITE A JUZGADOS DE LA SECCIÓN CUARTA

La Corte Constitucional en providencia de 27 de octubre de 2021 definió un conflicto entre el Juzgado 10 Laboral del Circuito de Medellín y el Juzgado 24 Administrativo Oral del Circuito de Medellín, en cuanto a quién debía conocer los asuntos relacionados con el pago de reclamaciones judiciales al Estado por servicios prestados a pacientes que entran en la Subcuenta del Seguro de Riesgos Catastróficos y Accidentes de Tránsito -ECAT-.

En aquella ocasión, la Corte Constitucional concluyó que la competencia judicial recae en los jueces contencioso-administrativos, en virtud de lo dispuesto en el inciso primero del artículo 104 de la Ley 1437 de 2011, por cuanto a través de estos **se cuestiona por parte de una entidad del SGSSS un acto administrativo** proferido por la ADRES.

La Corte Constitucional, con apoyo en lo expuesto mediante Auto 389 de 2021 de esta Corporación, consideró que este tipo de controversias no correspondía a las previstas en el numeral 4° del artículo 2 del Código Procesal del Trabajo y de la Seguridad Social, en la medida en que no se relacionan, en estricto sentido, con la prestación de los servicios de la seguridad social. En cambio, se trata de litigios relativos a la financiación de servicios ya prestados, que no implican a afiliados, beneficiarios o usuarios ni a empleadores.

De acuerdo con el nuevo criterio expuesto, se trata de una controversia de la que debe conocer la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, debido a que, entre otras razones, se discute la legalidad de actos administrativos, y a que la demanda fue presentada luego de que se acogiera esta nueva tesis jurisprudencial.

En este caso, los actos administrativos niegan el reconocimiento y pago de cuentas presentadas por servicios de salud prestados por riesgos catastróficos y accidentes de tránsito.

En el Decreto 056 de 2015, la Subcuenta del Seguro de Riesgos Catastróficos y Accidentes de Tránsito -ECAT- es una subcuenta de la ADRES que busca garantizar la atención en salud, las indemnizaciones y gastos a que normativamente haya lugar, por daños generados a las personas víctimas de accidentes de tránsito cuando no exista cobertura por parte del SOAT, de eventos catastróficos de origen natural, de eventos terroristas y de los demás eventos aprobados por el Ministerio de Salud y Protección Social.

De acuerdo con lo expuesto la discusión radica en si hay lugar o no al reconocimiento de recursos del sistema de seguridad social, que provienen en su mayoría de contribuciones parafiscales, y justamente las auditorías o procesos que definen que hay lugar a su reintegro por las entidades prestadoras de salud buscan garantizar que estos recursos se inviertan según su destinación de ley.

EXPEDIENTE: 11100133340032022-00359-00
DEMANDANTE: INVERSIONES MÉDICAS DE ANTIOQUIA – CLÍNICA LAS VEGAS
DEMANDADA: ADRES
MEDIO DE CONTROL: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO
ASUNTO: REMITE A JUZGADOS DE LA SECCIÓN CUARTA

Frente a la competencia de los Juzgados Administrativos de Bogotá, la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura, mediante el Acuerdo PSAA06-3345 del 13 de marzo de 2006, estableció que los juzgados asignados al mismo estarán distribuidos conforme a la estructura del Tribunal Administrativo de Cundinamarca.

En el artículo 18 del Decreto Extraordinario 2288 de 1989, “*por medio del cual se dictan algunas disposiciones en relación con la Jurisdicción Contencioso Administrativa*”, se precisan las competencias que corresponden a cada una de las secciones del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, así:

“Atribuciones de las secciones. Las secciones tendrán las siguientes funciones:

(...)

SECCIÓN PRIMERA. Le corresponde el conocimiento de los siguientes procesos y actuaciones:

1. De nulidad y restablecimiento del derecho **que no correspondan a las demás Secciones.**

(...)

9. De los demás asuntos de competencia del Tribunal, cuyo conocimiento no esté atribuido a las otras Secciones.

(...)

SECCION CUARTA. Le corresponde el conocimiento de los siguientes procesos:

1. De nulidad y restablecimiento del derecho relativos a impuestos, tasas **y contribuciones.**

2. De Jurisdicción Coactiva, en los casos previstos en la ley...” (Resalta el Juzgado).

En este caso, al estar frente a recursos de naturaleza tributaria (contribuciones parafiscales), que en modo alguno se pierde, sino cuya destinación de ley debe garantizarse, el conocimiento del proceso corresponde a los Juzgados Administrativos adscritos a la sección cuarta.

Los recursos cuyo reintegro se exigen a través de los actos administrativos demandados corresponden a la financiación de servicios de salud, administrados por el ADRES y su naturaleza es parafiscal, además el estudio jurídico implica analizar aspectos relacionados con la destinación específica de las contribuciones parafiscales, y establecer el monto del que le debía ser reconocido a la entidad promotora de salud

El artículo 2 de la Ley 225 de 1995 señala que las contribuciones parafiscales son los gravámenes establecidos con carácter obligatorio

por la ley, que afectan a un determinado y único grupo social o económico y se utilizan para beneficio del propio sector. Señala que el manejo, administración y ejecución de estos recursos se hará exclusivamente en forma dispuesta en la ley que los crea y se destinarán sólo al objeto previsto en ella, lo mismo que los rendimientos y excedentes financieros que resulten al cierre del ejercicio contable.

De igual modo, el artículo citado señala que las contribuciones parafiscales administradas por los órganos que formen parte del Presupuesto General de la Nación se incorporarán al presupuesto solamente para registrar la estimación de su cuantía y en capítulo separado de las rentas fiscales y su recaudo será efectuado por los órganos encargados de su administración.

En la sentencia C - 607 de 2012, la Corte Constitucional al realizar el estudio de constitucionalidad del Decreto Ley 1281 de 2020, precisó lo siguiente:

“3.5 NATURALEZA JURÍDICA DE LOS RECURSOS DE SEGURIDAD SOCIAL EN SALUD

3.5.1 De manera imperativa el cuarto inciso del artículo 48 de la Constitución Política establece que “No se podrán destinar ni utilizar los recursos de las instituciones de la Seguridad Social para fines diferentes a ella”.

*3.5.2. En desarrollo de este mandado constitucional, la jurisprudencia ha reconocido de manera uniforme y pacífica que los recursos que ingresan al Sistema de Seguridad Social, “tanto en salud como en pensiones, con independencia de la denominación que de ellos se haga (cotizaciones, aportes, cuotas moderadoras, copagos, tarifas, deducibles, bonificaciones, etc.), no pueden ser utilizados para propósitos distintos a los relacionados **con la seguridad social debido a su naturaleza parafiscal**⁴.*

Al referirse al alcance del artículo 48 de la Constitución, la Corte ha señalado:

“Al respecto la Corte ha hecho énfasis en i) la naturaleza parafiscal de los recursos de la seguridad social tanto en materia de salud como en pensiones ii) en el tratamiento particular que debe dársele a dichos recursos en los procesos de liquidación de las entidades financieras y iii) en la imposibilidad de asimilar el caso de los depósitos de recursos parafiscales de la seguridad social en las entidades financieras con las indemnizaciones debidas por concepto de contratos de reaseguro de las enfermedades de alto costo.

3.1.2 Esta Corporación de manera reiterada ha precisado en efecto que los recursos que ingresan al Sistema de Seguridad Social, tanto en Salud (C-577/97, C-542/98, T-569/99, C-1707/00) como en pensiones (C-

⁴ Corte Constitucional, Sentencias C-308 de 1994, SU-480 de 1997, C-577 de 1997, T-569 de 1999, C-821 de 2001, C-867 de 2001, C-791 de 2002, C-1040 de 2003, C-655 de 2003, C-155 de 2004, C-721 de 2004, C-824 de 2004 y C-1002 de 2004, entre muchas otras.

EXPEDIENTE: 11100133340032022-00359-00
DEMANDANTE: INVERSIONES MÉDICAS DE ANTIOQUIA – CLÍNICA LAS VEGAS
DEMANDADA: ADRES
MEDIO DE CONTROL: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO
ASUNTO: REMITE A JUZGADOS DE LA SECCIÓN CUARTA

179/97), llámense cotizaciones, aportes, cuotas moderadoras, pagos compartidos, copagos, tarifas, deducibles o bonificaciones, son en realidad contribuciones parafiscales de destinación específica, en cuanto constituyen un gravamen, fruto de la soberanía fiscal del Estado, que se cobra obligatoriamente a determinadas personas para satisfacer sus necesidades de salud y pensiones y que, al no comportar una contraprestación equivalente al monto de la tarifa fijada, se destinan también a la financiación global bien del Sistema General de Seguridad Social en Salud, bien del Sistema General de Seguridad Social en Pensiones (C-086/02, C-789/02)” (Negrilla y subrayado fuera de texto).

Por otra parte, la Sección Cuarta del Consejo de Estado, en sentencia de 18 de mayo de 2017⁵ al determinar la naturaleza de los aportes al sistema de seguridad social, precisó lo siguiente:

*“También, en la sentencia C-430 de 2009⁶, expuso que “en reiterada jurisprudencia **ha atribuido a las cotizaciones efectuadas al Sistema de Seguridad Social en Salud, el carácter de “contribuciones parafiscales”,** definidas como gravámenes establecidos con carácter obligatorio por la ley para un determinado sector, en que tales recursos se utilizan en su beneficio, tal como lo dispone el artículo 2 de la Ley 225 de 1995. Las contribuciones parafiscales no son otra cosa que un instrumento de intervención del Estado en la economía destinado a extraer recursos de un sector económico, para ser invertidos en el propio sector, al margen del presupuesto nacional, en donde su afectación a un propósito específico es su característica fundamental (negrillas de la Sala).*

Ahora bien, la naturaleza parafiscal no se pierde por el hecho de que los recursos pasen de quien los recauda a quien los administra, y es importante porque otorga al recurso la condición de destinación específica. De ahí que justamente se trata de un asunto tributario, porque su naturaleza parafiscal determina que puede financiar.

En consecuencia, la especialidad que conoce a profundidad las implicaciones que tiene una contribución parafiscal, debe ser la encargada de establecer si hay lugar a reconocer parte de estos recursos a las EPS, es decir, si las actividades o servicios por las cuales formulan los recobros están englobadas en su destinación específica.

En cuanto al ADRES, el artículo 66 de la Ley 1753 de 9 de junio de 2015, “Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 “Todos por un nuevo país”, estableció lo siguiente:

*“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), los que*

⁵ Radicación número: 11001-03-15-000-2016-03816-00(AC). Actor: UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE GESTIÓN PENSIONAL Y CONTRIBUCIONES PARAFISCALES DE LA PROTECCIÓN SOCIAL – UGPP. Demandado: TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA, SECCIÓN CUARTA, SUBSECCIÓN B.

⁶ M.P. Juan Carlos Henao Pérez

financien el aseguramiento en salud, los copagos por concepto de prestaciones no incluidas en el plan de beneficios del Régimen Contributivo, los recursos que se recauden como consecuencia de las gestiones que realiza la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social (UGPP); los cuales confluirán en la Entidad. En ningún caso la Entidad asumirá las funciones asignadas a las Entidades Promotoras de Salud.

(...)

Los recursos administrados por la Entidad harán unidad de caja, excepto los recursos de propiedad de las entidades territoriales, los cuales conservarán su destinación específica y se manejarán en contabilidad separada. La estructuración del presupuesto de gastos se hará por conceptos, dando prioridad al aseguramiento obligatorio en salud. La presupuestación y contabilización de los recursos administrados no se hará por subcuentas.

(...)

El Gobierno Nacional determinará el régimen de transición respecto del inicio de las funciones de la Entidad y las diferentes operaciones que realiza el Fosyga. En el periodo de transición se podrán utilizar los excedentes de las diferentes Subcuentas del Fosyga para la garantía del aseguramiento en salud. Una vez entre en operación la Entidad a que hace referencia este artículo, se suprimirá el Fosyga.

PARÁGRAFO 1°. El Gobierno Nacional establecerá las condiciones generales de operación y estructura interna de la Entidad y adoptará la planta de personal necesaria para el cumplimiento de su objeto y funciones.

PARÁGRAFO 2°. El cobro de los copagos por concepto de prestaciones no incluidas en el plan de beneficios del régimen contributivo tendrá en cuenta la capacidad de pago de los usuarios y en consideración a los usos requeridos por pacientes con enfermedades crónicas y huérfanas”.

Por su parte, sobre los recursos que administra el ADRES, en el artículo 67 de la Ley 1753 de 2015 se establece lo siguiente:

“a) Los recursos del Sistema General de Participaciones en Salud del componente de subsidios a la demanda de propiedad de las entidades territoriales, en los términos del artículo 44 de la Ley 1438 de 2011, los cuales se contabilizarán individualmente a nombre de las entidades territoriales.

b) Los recursos del Sistema General de Participaciones que financian Fonsaet.

c) Los recursos obtenidos como producto del monopolio de juegos de suerte y azar (novedosos y localizados) que explota, administra y recauda Coljuegos de propiedad de las entidades territoriales

EXPEDIENTE: 11100133340032022-00359-00

DEMANDANTE: INVERSIONES MÉDICAS DE ANTIOQUIA – CLÍNICA LAS VEGAS

DEMANDADA: ADRES

MEDIO DE CONTROL: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO

ASUNTO: REMITE A JUZGADOS DE LA SECCIÓN CUARTA

destinados a financiar el aseguramiento, los cuales se contabilizarán individualmente a nombre de las entidades territoriales.

d) Las cotizaciones de los afiliados al Sistema General de Seguridad Social en Salud (SGSSS), incluidos los intereses, recaudados por las Entidades Promotoras de Salud. Las cotizaciones de los afiliados a los regímenes especiales y de excepción con vinculación laboral adicional respecto de la cual estén obligados a contribuir al SGSSS y el aporte solidario de los afiliados a los regímenes de excepción o regímenes especiales a que hacen referencia el artículo 279 de la Ley 100 de 1993 y el párrafo del artículo 57 de la Ley 30 de 1992.

e) Los recursos correspondientes al monto de las Cajas de Compensación Familiar de que trata el artículo 217 de la Ley 100 de 1993.

f) Los recursos del Impuesto sobre la Renta para la Equidad (CREE) destinados al SGSSS, en los términos previstos en la Ley 1607 de 2012, la Ley 1739 de 2014 y las normas que modifiquen, adicionen o sustituyan estas disposiciones, los cuales serán transferidos a la Entidad, entendiéndose así ejecutados.

g) Los recursos del Presupuesto General de la Nación asignados para garantizar la universalización de la cobertura y la unificación de los planes de beneficios, los cuales serán girados directamente a la Entidad por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, entendiéndose así ejecutados.

h) Los recursos por recaudo del IVA definidos en la Ley 1393 de 2010.

i) Los recursos del Fonsaet creado por el Decreto Ley 1032 de 1991.

j) Los recursos correspondientes a la contribución equivalente al 50% del valor de la prima anual establecida para el Seguro Obligatorio de Accidentes de Tránsito (SOAT) que se cobra con adición a ella.

k) Los recursos recaudados por Indumil correspondientes al impuesto social a las armas y de municiones y explosivos y los correspondientes a las multas en aplicación de la Ley 1335 de 2009.

l) Los recursos del monopolio de juegos de suerte y azar, diferentes a los que hace referencia el literal c), rentas cedidas de salud y demás recursos generados a favor de las entidades territoriales destinadas a la financiación del Régimen Subsidiado, incluidos los impuestos al consumo que la ley destina a dicho régimen, serán girados directamente por los administradores y/o recaudadores a la Entidad. La entidad territorial titular de los recursos gestionará y verificará que la transferencia se realice conforme a la ley. Este recurso se contabilizará en cuentas individuales a nombre de las Entidades Territoriales propietarias del recurso.

m) Los copagos que por concepto de prestaciones no incluidas en el plan de beneficios del Régimen Contributivo paguen los destinatarios de tales servicios.

EXPEDIENTE: 11100133340032022-00359-00

DEMANDANTE: INVERSIONES MÉDICAS DE ANTIOQUIA – CLÍNICA LAS VEGAS

DEMANDADA: ADRES

MEDIO DE CONTROL: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO

ASUNTO: REMITE A JUZGADOS DE LA SECCIÓN CUARTA

n) Los rendimientos financieros generados por la administración de los recursos del Sistema y sus excedentes.

o) Los recursos que se recauden como consecuencia de las gestiones que realiza la Entidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social (UGPP), los cuales serán transferidos directamente a la Unidad sin operación presupuestal.

p) Los demás recursos que se destinen a la financiación del aseguramiento obligatorio en salud, de acuerdo con la ley o el reglamento.

g) Los demás que en función a su naturaleza recaudaba el Fosyga
(Negrilla y subrayado fuera de texto).

En el citado artículo 67 de la Ley 1753 de 2015, también se establece que los recursos enunciados se invertirán, entre otros aspectos, en los siguientes:

"a) El reconocimiento y pago a las Entidades Promotoras de Salud por el aseguramiento y demás prestaciones que se reconocen a los afiliados al Sistema General de Seguridad Social en Salud, incluido el pago de incapacidades por enfermedad de origen común que superen los quinientos cuarenta (540) días continuos. El Gobierno Nacional reglamentará, entre otras cosas, el procedimiento de revisión periódica de la incapacidad por parte de las EPS, el momento de calificación definitiva, y las situaciones de abuso del derecho que generen la suspensión del pago de esas incapacidades.

b) El pago de las indemnizaciones por muerte o incapacidad permanente y auxilio funerario a víctimas de eventos terroristas o eventos catastróficos, así como los gastos derivados de la atención psicosocial de las víctimas del conflicto en los términos que señala la Ley 1448 de 2011.

c) El pago de los gastos derivados de la atención en salud inicial a las víctimas de eventos terroristas y eventos catastróficos de acuerdo con el plan y modelo de ejecución que se defina (...)

h) Al pago de prestaciones no incluidas en el plan de beneficios, que venían siendo financiados con recursos del Fosyga.

(...)

l) Las demás destinaciones que haya definido la Ley con cargo a los recursos del Fosyga y del Fonsaet" (Negrilla y subrayado fuera de texto).

De acuerdo con lo expuesto, con la creación del ADRES se presentan cambios a nivel presupuestal sobre el manejo de los recursos para la seguridad social. Sin embargo, sus fuentes siguen siendo contribuciones parafiscales, luego tienen destinación específica, característica

EXPEDIENTE: 11100133340032022-00359-00
DEMANDANTE: INVERSIONES MÉDICAS DE ANTIOQUIA – CLÍNICA LAS VEGAS
DEMANDADA: ADRES
MEDIO DE CONTROL: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO
ASUNTO: REMITE A JUZGADOS DE LA SECCIÓN CUARTA

fundamental del tributo, y en general de todas las fuentes de financiación del Sistema General de Seguridad Social.

Cuando surge el ADRES reemplaza al FOSYGA, recibe sus recursos y debe cumplir con todas las obligaciones de financiación a cargo del extinto Fondo, de manera que tanto el acto administrativo que expide, como la legitimación por pasiva en el proceso judicial está dada como su sucesor.

Con todo, es una premisa cierta que se usan **contribuciones parafiscales** para el pago de los recobros, sea con cargo a subcuentas cuando existía el FOSYGA, o con cargo a los recursos administrados por el ADRES. Luego, la verificación del derecho al reconocimiento y pago de estos recobros corresponde a la sección especializada en materia tributaria.

Justamente, la naturaleza parafiscal de los recursos es relevante en el litigio, puesto que a partir de su definición debe garantizarse que sean invertidos en la prestación del servicio de salud.

Se insiste entonces que, la naturaleza parafiscal no desaparece ni pierde relevancia por el hecho de diferenciarse la etapa presupuestal en la que se encuentre la discusión sobre los recursos, pues tal y como lo ha señalado la Corte Constitucional en la sentencia antes reseñada, estos siempre serán de dicha naturaleza tratándose de aportes realizados por el empleador, trabajador empleado o independiente, e incluso los aportes del presupuesto nacional; porque lo importante para el sistema es que los recursos lleguen y que se destinen a la función propia de la seguridad social (carácter de parafiscal). Es decir, estos recursos públicos, pertenecen al Estado, y deben estar destinados a favorecer solamente al grupo, gremio o sector que los tributa, por eso se invierten exclusivamente en beneficio de éstos.

De ahí que se haya concluido que las rentas públicas de destinación específica, denominadas parafiscales, se encuentran sometidas a un régimen presupuestario especial que impone que sólo puedan ser administrados de conformidad con las leyes que las regula, por lo que al analizar la denominación de contribución parafiscal contenida en el artículo 29 del Decreto 111 de 1996, la Corte haya establecido que, por expresa disposición del Constituyente, los recursos de la seguridad social, sólo pueden utilizarse para los fines de aquella, y su manejo, administración y ejecución se destinen exclusivamente al objeto previsto en aquélla. Con lo cual, se enfatiza, no desaparece su materia tributaria, porque su condición de parafiscalidad determina lo que constitucional y legalmente le está permitido financiar.

Aunado a lo expuesto, el Despacho considera que el criterio de especialización de las secciones tiene como finalidad, además de lograr la organización de numerosos juzgados de acuerdo con la dispuesta para el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, que los

EXPEDIENTE: 11100133340032022-00359-00
DEMANDANTE: INVERSIONES MÉDICAS DE ANTIOQUIA – CLÍNICA LAS VEGAS
DEMANDADA: ADRES
MEDIO DE CONTROL: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO
ASUNTO: REMITE A JUZGADOS DE LA SECCIÓN CUARTA

asuntos se distribuyan de tal manera que sea el Juez con mayor conocimiento en la controversia quien la resuelva, para lograr su evacuación célere, eficiente y con calidad.

Y en todo caso, el estatuto que rige esta jurisdicción no limitó el conocimiento competencial en asuntos tributarios exclusivamente a la discusión sobre el monto o elementos constitutivos del mismo, sino también a temas relativos con su asignación y distribución⁷, en el entendido que dicha materia abarca todo ese conjunto y por tanto, no tendría sentido especializar determinados Despachos para su conocimiento, pero a la vez fragmentar sus asignaciones cuando la materia es una sola.

Esto, porque la asignación o distribución de los recursos parafiscales de la seguridad social en salud, si bien se sitúan en la órbita del gasto público, siguen siendo contribuciones parafiscales y estos tópicos aún pertenecen al marco de lo tributario en el entendido que este no sólo regula su establecimiento sino también su aplicación.

En ese orden, se contraponen los conceptos de especialización y residualidad, luego entonces, las reglas de reparto deben interpretarse atendiendo la relación de la controversia con los temas de cada sección y el criterio de utilidad del conocimiento especializado que fortalece a cada una.

Para el caso, el asunto solo puede considerarse residual si no tiene relación con la especialidad tributaria, para lo cual no debe acudirse a un ejercicio estricto de determinación de competencia que limite el conocimiento de los asuntos al tributo en la etapa del ingreso o el gasto, sino que se extienda a la naturaleza y destinación del tributo, que no desaparece al ingresar a un presupuesto.

En ese sentido y como quiera que la controversia concierne al pago de reclamaciones judiciales al Estado por servicios prestados a pacientes que entran en la Subcuenta del Seguro de Riesgos Catastróficos y Accidentes de Tránsito -ECAT, esta claro que se discute el reconocimiento de recursos de naturaleza parafiscal, por lo que la sección competente es la cuarta, al tratarse de una demanda de nulidad y restablecimiento relativa contribuciones parafiscales.

En mérito de lo expuesto, el Despacho

RESUELVE:

⁷ “ARTÍCULO 155. COMPETENCIA DE LOS JUECES ADMINISTRATIVOS EN PRIMERA INSTANCIA. <Artículo modificado por el artículo 30 de la Ley 2080 de 2021. Consultar régimen de vigencia y transición normativa en el artículo 86. El nuevo texto es el siguiente:> Los juzgados administrativos conocerán en primera instancia de los siguientes asuntos:(...)

4. De los procesos que se promuevan sobre el montó, distribución o asignación de impuestos, contribuciones y tasas nacionales, departamentales, municipales o distritales, cuya cuantía no exceda de quinientos (500) salarios mínimos legales mensuales vigentes.” (Se resalta)

EXPEDIENTE: 11100133340032022-00359-00
DEMANDANTE: INVERSIONES MÉDICAS DE ANTIOQUIA – CLÍNICA LAS VEGAS
DEMANDADA: ADRES
MEDIO DE CONTROL: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO
ASUNTO: REMITE A JUZGADOS DE LA SECCIÓN CUARTA

PRIMERO. Declarar que este Juzgado carece de competencia para conocer el proceso, por el criterio de especialidad, de acuerdo con lo expuesto en la parte considerativa.

SEGUNDO. Remitir el proceso a la Oficina de Apoyo de los Juzgados Administrativos de Bogotá, para su reparto entre los Juzgados que integran la sección cuarta.

TERCERO. Por Secretaría déjese las constancias y anotaciones respectivas.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

EDNA PAOLA RODRÍGUEZ RIBERO
Jueza

JB

Firmado Por:
Edna Paola Rodríguez Ribero
Juez
Juzgado Administrativo
003
Bogotá, D.C. - Bogotá D.C.,

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: **fcee144b206219d18a9f74ad1f816852f1048671d73fc03a1d3864f21a4be0d1**

Documento generado en 06/12/2022 07:49:33 AM

Descargue el archivo y valide éste documento electrónico en la siguiente URL:
<https://procesojudicial.ramajudicial.gov.co/FirmaElectronica>

REPÚBLICA DE COLOMBIA
RAMA JUDICIAL



JUZGADO TERCERO ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO DE BOGOTÁ
SECCIÓN PRIMERA

Dirección única para correspondencia¹
correscanbta@cendoj.ramajudicial.gov.co

Bogotá D.C., seis (6) de diciembre dos mil veintidós (2022)

EXPEDIENTE: 11001-3334-003-2022-00379-00
DEMANDANTE: CLINICA ANTIOQUIA SA
DEMANDADO: ADMINISTRADORA DE LOS RECURSOS DE SISTEMA
GENERAL DE SEGURIDAD SOCIAL EN SALUD - ADRES
MEDIO DE CONTROL: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO

Asunto: *Declara falta de competencia por el factor funcional - cuantía.*

Visto el informe secretarial que antecede², procede el Juzgado a tomar la decisión que en derecho corresponda, previo los siguientes

ANTECEDENTES

El **29 de noviembre de 2019**, la Clínica Antioquia SA, a través de apoderado, presentó demanda ordinaria laboral con el fin de obtener el pago de sumas de dinero relacionadas con servicios de salud prestados a víctimas de accidentes de tránsito, eventos catastróficos de origen natural, eventos terroristas o demás eventos aprobados por el Ministerio de Salud. Las pretensiones son las siguientes:

“PRIMERO: Que, en el marco del Sistema General de Seguridad Social en Salud, se declare que la CLINICA ANTIOQUIA, autorizó y garantizó la prestación de servicios en salud a las víctimas de los accidentes de tránsito, eventos catastróficos de origen natural, eventos terroristas o los demás eventos aprobados por el Ministerio de Salud, e igualmente se declare que existe facultad legal de cobro ante la Administradora de los Recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud (ADRES) antes FOSYGA, quien tiene la obligación legal de asumir los costos de los servicios prestados a diferentes usuarios víctimas de accidentes de tránsito señalados en el artículo 167 de la Ley 100 de 1993 y demás normas concordantes.

SEGUNDO: Que, como consecuencia de la declaración anterior, se condene a la ADMINISTRADORA DE RECURSOS DEL SISTEMA GENERAL DE SEGURIDAD SOCIAL EN SALUD ADRES a cancelar a la demandante por concepto NOVECIENTOS CUARENTA Y NUEVE MILLONES SETECIENTOS SESENTA Y CINCO MIL SETECIENTOS OCHENTA Y UN PESOS (\$949.765.781), correspondientes a las reclamaciones radicadas ante el ADRES, relacionados de la siguiente forma:

¹ Para evitar posibles retrocesos o demoras, solo radique en la citada dirección electrónica para memoriales dirigidos a este Despacho.

² Expediente electrónico, archivo 171InformeSecretarial 379.pdf

(...)

TERCERO: Que se declare y ordene que la condena a que se refiere la segunda pretensión, se le aplique los intereses moratorios, conforme a los criterios señalados por la jurisdicción ordinaria laboral, desde el momento en que debieron sufragarse y hasta que se efectúe el pago total de la obligación.

CUARTO: Que se declare y ordene que la condena a que se refiere la segunda pretensión, se le aplique la indexación y/o corrección monetaria, conforme a los criterios señalados por la jurisdicción ordinaria laboral, desde el momento en que debieron sufragarse y hasta que se efectúe el pago total de la obligación.

QUINTO: Que se condene a la demandada al pago de costas y agencias en derecho que ocasionaren con motivo de la presentación de esta demanda"

La demanda correspondió por reparto de 29 de noviembre de 2019, al Juzgado Segundo Laboral del Circuito de Bogotá³, quien por auto del 5 de febrero de 2021 la admitió⁴.

El Juzgado Segundo Laboral del Circuito de Bogotá continuó con el trámite del proceso, y fue hasta la audiencia de 29 de junio de 2022 que declaró probada la excepción de falta de jurisdicción y competencia, y dispuso la remisión del proceso a los Juzgados Administrativos de Bogotá⁵.

Finalmente, el asunto fue asignado a este Juzgado mediante Acta Individual de Reparto del 1 de agosto de 2022⁶.

CONSIDERACIONES

De acuerdo con lo dispuesto en el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, en cuanto a la competencia para conocer del medio de control, el artículo 152, vigente en su momento, establecía:

“ARTÍCULO 152. COMPETENCIA DE LOS TRIBUNALES ADMINISTRATIVOS EN PRIMERA INSTANCIA. Los Tribunales Administrativos conocerán en primera instancia de los siguientes asuntos: (...)

3. De los de nulidad y restablecimiento del derecho en que se controvertan actos administrativos de cualquier autoridad, **cuando la cuantía exceda de trescientos (300) salarios mínimos legales mensuales vigentes**, y, sin atención a la cuantía, de los actos que se expidan en ejercicio del poder disciplinario asignado a los funcionarios de la Procuraduría General de la Nación, diferentes al Procurador General de la Nación. (...)" (Negrillas del Juzgado)

A su turno, el artículo 157 ídem señala:

³ Expediente electrónico, archivo 01Expediente Físico Hasta la Hoja de Reparto.pdf, Folio 488

⁴ Expediente electrónico, archivo 04 Auto Admisorio 05-02-2021.pdf.

⁵ Expediente electrónico, archivo 13 ACTA DE AUDIENCIA RESUELVE EXCEPCIÓN PREVIA (falta de competencia).pdf

⁶ Expediente electrónico, archivo 16ActaindividualRepartoI.pdf.

“ARTÍCULO 157. COMPETENCIA POR RAZÓN DE LA CUANTÍA. <Ver Notas de Vigencia> Para efectos de competencia, cuando sea del caso, **la cuantía se determinará por el valor de la multa impuesta o de los perjuicios causados, según la estimación razonada hecha por el actor en la demanda,** sin que en ello pueda considerarse la estimación de los perjuicios morales, salvo que estos últimos sean los únicos que se reclamen. En asuntos de carácter tributario, la cuantía se establecerá por el valor de la suma discutida por concepto de impuestos, tasas, contribuciones y sanciones.

Para los efectos aquí contemplados, cuando en la demanda se acumulen varias pretensiones, la cuantía se determinará por el valor de la pretensión mayor.

En las acciones de nulidad y restablecimiento del derecho no podrá prescindirse de la estimación razonada de la cuantía, so pretexto de renunciar al restablecimiento.

La cuantía se determinará por el valor de las pretensiones al tiempo de la demanda, sin tomar en cuenta los frutos, intereses, multas o perjuicios reclamados como accesorios, que se causen con posterioridad a la presentación de aquella.

Quando se reclame el pago de prestaciones periódicas de término indefinido, como pensiones, la cuantía se determinará por el valor de lo que se pretenda por tal concepto desde cuando se causaron y hasta la presentación de la demanda, sin pasar de tres (3) años.” (se resalta).

Pues bien, en el sub examine tal y como se indicó en precedencia, frente a la controversia planteada, se discute la negativa de la entidad demandada de pagar sumas de dinero reclamadas por concepto de servicios de salud prestados a víctimas de accidentes de tránsito, eventos catastróficos de origen natural, eventos terroristas o demás eventos aprobados por el Ministerio de Salud, **por la suma de \$949.765.781;** valor que la parte actora solicita se reconozca a su favor debidamente indexada. En ese mismo sentido, estableció como estimación razonada de la cuantía la misma suma de dinero.

Por tanto, la cuantía del presente asunto excede los 300 SMLMV para la época de presentación de la demanda, y de conformidad con la norma transcrita, la competencia por factor cuantía, corresponde al Tribunal Administrativo de Cundinamarca, en primera instancia, y en ese sentido, este Juzgado no asumirá conocimiento del asunto ni realizará ningún pronunciamiento frente a la remisión realizada por el Juzgado Segundo Laboral del Circuito de Bogotá.

Por lo anterior, dando aplicación al artículo 168 ídem, este Juzgado declarará la falta de competencia para conocer y tramitar la presente demanda, y ordenará remitir el proceso a la Sección Primera de la referida Corporación, en consideración a lo dispuesto en el artículo 18 del Decreto Extraordinario 2288 de 1989 “por medio del cual se dictan algunas disposiciones en relación con la Jurisdicción Contencioso Administrativa”⁷.

⁷ “**Atribuciones de las secciones.** Las secciones tendrán las siguientes funciones:
Sección Primera. Le corresponde el conocimiento de los siguientes procesos y actuaciones:
1. De nulidad y restablecimiento del derecho que no correspondan a las demás Secciones.
(...)” (Se resalta).

Expediente: 11001-3334-003-2022-00379-00
Demandante: Clínica Antioquia SA
Demandado: ADRES
Medio de Control: Nulidad y restablecimiento del derecho
Asunto: Remite a Tribunal Administrativo por falta de competencia – factor cuantía

En mérito de lo expuesto, el Juzgado Tercero Administrativo del Circuito de Bogotá,

RESUELVE:

PRIMERO. No asumir conocimiento de la presente demanda.

SEGUNDO. Declarar la falta de Competencia de este Juzgado para conocer asunto de la referencia, por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

TERCERO. Remitir de manera inmediata el expediente al Tribunal Administrativo de Cundinamarca – Sección Primera (Reparto), por ser de su competencia.

CUARTO. Por Secretaría déjense las constancias respectivas.

NOTIFÍQUESE y CÚMPLASE

EDNA PAOLA RODRÍGUEZ RIBERO
Jueza

JB

Firmado Por:
Edna Paola Rodriguez Ribero
Juez
Juzgado Administrativo
003
Bogotá, D.C. - Bogotá D.C.,

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: **31b61f7f6332fa9e28dacc20fb0dc15e843e7b4f020db70091e2ff0e069e7e17**

Documento generado en 06/12/2022 07:49:34 AM

Descargue el archivo y valide éste documento electrónico en la siguiente URL:
<https://procesojudicial.ramajudicial.gov.co/FirmaElectronica>

REPÚBLICA DE COLOMBIA
RAMA JUDICIAL



JUZGADO TERCERO ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO DE BOGOTÁ
SECCIÓN PRIMERA

Dirección única para correspondencia¹
correscanbta@cendoj.ramajudicial.gov.co

Bogotá D.C., seis (6) de diciembre dos mil veintidós (2022)

EXPEDIENTE: 11001-3334-003-2022-00385-00
DEMANDANTE: SANITAS EPS SA
DEMANDADO: ADMINISTRADORA DE LOS RECURSOS DEL SISTEMA GENERAL DE SEGURIDAD SOCIAL EN SALUD - ADRES
MEDIO DE CONTROL: DEMANDA ORDINARIA LABORAL

Asunto: *Ordena devolver al Juzgado de origen por existir conflicto de competencias ya dirimido – cosa juzgada*

Visto el informe secretarial que antecede², procede el Juzgado a tomar la decisión que en derecho corresponda, previo los siguientes

1. ANTECEDENTES:

El **17 de enero de 2019**, Sanitas EPS SA, a través de apoderado, presentó demanda ordinaria laboral con el fin de obtener el pago de sumas de dinero relacionada con servicios, insumos, medicamentos y/o procedimientos no incluidos en el Plan Obligatorio de Salud POS (hoy Plan de beneficios) y no financiadas con unidades de pago por capitación, asumidas en cumplimiento a fallos de tutela, y en consecuencia se ordenara a la demandada el pago de \$138.813.534 correspondiente a 485 recobros que fueron glosados, incluido el daño emergente constituido por el 10% de gastos administrativos de recobro³.

La demanda correspondió en su momento por reparto al Juzgado 31 Laboral del Circuito de Bogotá, quien, por auto del 5 de febrero de 2019, rechazó la demanda por falta de jurisdicción y remitió el proceso a los Juzgados Administrativos del Circuito de Bogotá⁴.

Luego, el Juzgado 36 Administrativo del Circuito de Bogotá – Sección Tercera, por auto del 25 de junio de 2019, promovió conflicto negativo de jurisdicción y competencia ante la Sala Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura, para lo cual se expuso criterio que desde el año 2017 sostenía la Sala Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura, en el sentido que, era la jurisdicción ordinaria laboral la competente para conocer de este tipo de controversias en razón a lo señalado en artículo 2 de la Ley 712 de 2002,

¹ Para evitar posibles retrocesos o demoras, solo radique en la citada dirección electrónica para memoriales dirigidos a este Despacho.

² Expediente electrónico, archivo 15InformeSecretarial.pdf

³ Expediente electrónico, archivo 001. 11001310503120190004800 Cuaderno Principal.pdf, páginas 1 a 208.

⁴ Expediente electrónico, archivo 001. 11001310503120190004800 Cuaderno Principal.pdf, páginas 209 a 211.

Expediente: 11001-33-34-003-2022-00385 00
Demandante: Sanitas EPS
Demandado: ADRES
Medio de Control: Ordinario laboral
Asunto: Ordena devolver al Juzgado de origen

es decir, por tratarse de un asunto propio del Sistema de Seguridad Social Integral⁵.

Así entonces, la Sala Jurisdiccional Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura mediante providencia del 26 de noviembre de 2019, dirimió el conflicto propuesto, asignando el conocimiento del asunto a la jurisdicción ordinaria, representada por el Juzgado 31 Laboral del Circuito de Bogotá, y ordenó el envío inmediato del expediente a dicho Despacho para que continuara conociendo y tramitando el proceso⁶.

Recibido el proceso luego de la decisión adoptada por el CSJ, en providencia del 8 de septiembre de 2021, el Juzgado 31 Laboral del Circuito Judicial de Bogotá, inadmitió la demanda para que fueran aportadas unas pruebas documentales frente a las cuales no fue posible su lectura⁷.

Subsanada la falencia, mediante auto del 20 de octubre de 2021, la misma fue admitida y dicho Juzgado dispuso lo pertinente para su trámite⁸.

Adelantado el trámite respectivo, habiéndose notificado la demanda, tenido por contestada la misma, y señalado fecha para realizar la audiencia del artículo 77 del CPT, mediante auto del **27 de abril de 2022**, el Juzgado 31 Laboral del Circuito de Bogotá, resuelve por segunda vez, declarar la falta de jurisdicción y remite el expediente a los Juzgados Administrativos de Bogotá⁹, en esta oportunidad amparado en el Auto 389 del 22 de julio de 2021, proferido por la Corte Constitucional, que cambió a partir de ese momento y hacía futuro, al resolver específicamente un conflicto de competencia jurisdiccional, las reglas fijadas y que ya constituían precedente vinculante para los asuntos previos, según la jurisprudencia pacífica y sentencia de unificación de la Sala Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura; así como en otras providencias del Tribunal Superior de Bogotá, en la cuales, con fundamento en el mismo cambio de postura jurisprudencial declaró nulidades y remitió procesos a esta jurisdicción.

Luego, el Juzgado 36 Administrativo del Circuito de Bogotá – Sección tercera, por auto del 12 de julio de 2022, decide remitir el asunto a los Juzgado de la misma especialidad y circuito, pero pertenecientes a la Sección primera, al considerar que el asunto debatido sólo puede ser enjuiciado a través del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, y cuya naturaleza es residual en razón a la distribución o asignación de competencias entre las distintas secciones¹⁰.

Mediante Acta Individual de Reparto del 2 de agosto de 2022, el proceso fue asignado a este Juzgado¹¹.

2. CONSIDERACIONES:

⁵ Expediente electrónico, archivo 001. 11001310503120190004800 Cuaderno Principal.pdf, páginas 212 a 216.

⁶ Expediente electrónico, archivo 000. 11001310503120190004800 Conflicto Competencia.pdf

⁷ Expediente electrónico, archivo 002. 11001310503120190004800 inadmite.pdf

⁸ Expediente electrónico, 005. 11001310503120190004800 ADMITE FACTURAS.pdf

⁹ Expediente electrónico, archivo 011. 11001310503120190004800 remite por falta de competencia.pdf

¹⁰ Expediente electrónico, archivo 012 AUTO REMITE SECCION PRIMERA.pdf

¹¹ Expediente electrónico, archivo 14ActaIndividualReparto.pdf.

Expediente: 11001-33-34-003-2022-00385 00
Demandante: Sanitas EPS
Demandado: ADRES
Medio de Control: Ordinario laboral
Asunto: Ordena devolver al Juzgado de origen

Revisado entonces el contenido de las diferentes actuaciones que han sido realizadas en el presente proceso y de lo expuesto en los antecedentes arriba señalados, este Despacho encuentra que en el presente proceso ya se encuentra un conflicto de competencia resuelto por la Sala Jurisdiccional Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura, la cual, mediante providencia del 26 de noviembre de 2019, asignó la misma al Juzgado 31 Laboral del Circuito de Bogotá.

Cabe recordar entonces que, dicha Sala Jurisdiccional Disciplinaria, órgano que en su momento tenía asignada la facultad para determinar la competencia en razón a los conflictos suscitados entre distintas jurisdicciones¹², desde el año 2014, como ocurrió en este caso, venía señalando que los asuntos como el que aquí se debate, son de competencia de la jurisdicción ordinaria laboral, posición pacífica que, en todo caso, dejó sentada como regla de unificación en la Sentencia del 4 de septiembre de 2019, que, las demandas relacionadas con los recobros o pago de facturas o cuentas de cobro entre entidades del sistema de salud previamente devueltos o glosados son de competencia de la jurisdicción ordinaria en su especialidad laboral, con excepción de los siguientes asuntos: i) la responsabilidad médica; los relacionados con contratos; iii) los asuntos que no hayan sido asignados por el legislador a una de las jurisdicciones especiales; y iv) los procesos judiciales referidos a la seguridad social de los servidores públicos cuando su régimen sea administrado por una persona de derecho público¹³.

No obstante lo anterior, el Juzgado 31 Laboral del Circuito de Bogotá, decide mediante auto del 8 de septiembre de 2021, es decir, 2 años después de radicada la demanda, declarar que carece de jurisdicción y competencia para conocer del presente asunto, por lo que la remite nuevamente a los Jueces Administrativos del Circuito de Bogotá, advirtiendo que, la H. Corte Constitucional mediante auto 389 del 22 de julio del 2021, al dirimir un conflicto de jurisdicciones, dentro de un proceso con contexto fáctico y jurídico similar al aquí adelantado, considero que los litigios surgidos con ocasión de la devolución, rechazo 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.

En ese sentido, debe recordarse que el referido Despacho Judicial asumió conocimiento del asunto pues así lo exigía no sólo el precedente vinculante de la Sala Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura, sino porque **existía pronunciamiento expreso (cosa juzgada) de dicho órgano de cierre en ese asunto, en el sentido que quien debía conocer y culminar el proceso era la jurisdicción ordinaria, representada por el Juzgado 31 Laboral del Circuito Judicial de Bogotá**.

Así las cosas, este Juzgado no desconoce la existencia de un cambio de regla jurisprudencial en casos específicos que ha resuelto la Sala Plena de la Corte Constitucional, ahora órgano autorizado para dirimir los conflictos

¹² numeral 6, artículo 256 de la Constitución Política, en concordancia con el numeral 2 del artículo 112 de la Ley Estatutaria de Administración de Justicia; así como lo dispuesto en Auto 278 del 9 de Julio de 2015, proferido por la Corte Constitucional, en virtud de los artículos 14 y 19 del Acto Legislativo 02 de 2015.

¹³ Providencia del 11 de agosto de 2014, Magistrado Ponente Néstor Javier Iván Osuna, radicación 11001010200020140172200.

de competencia que ocurran entre las distintas jurisdicciones; no obstante, no se puede olvidar que este tipo de decisiones tiene efectos hacia el futuro y no pueden modificar precedentes consolidados y vinculantes, como en el caso bajo análisis, el cual se trata de una demanda que lleva siendo tramitada desde hace 2 años por la jurisdicción ordinaria laboral.

Este Despacho considera necesario advertir que bajo el principio de “*perpetuatio jurisdictionis*”, esto es la inmodificabilidad de la competencia judicial, en virtud del principio del debido proceso establecido en el artículo 29 de la Constitución Política, el Juzgado 31 Laboral del Circuito de Bogotá, **está obligado a continuar con el trámite del proceso, pues debe obedecer y cumplir una decisión ejecutoriada que ya dirimió la competencia en su titularidad**, esto es, la resolución del conflicto de competencia suscitado en el proceso; por lo que, una vez recibido el expediente lo único que este podía hacer era asumir el conocimiento del asunto y continuar el trámite **hasta su culminación, dado el carácter vinculante de dicha decisión, con lo cual ningún vicio de nulidad recaería sobre la sentencia que este llegara a proferir.**

En ese sentido, pretender revivir una discusión que para el caso concreto ya fue resuelta por la autoridad competente, aduciendo nuevamente una falta de competencia jurisdiccional; atentaría contra derechos constitucionales de las partes como el debido proceso, economía procesal, seguridad jurídica y confianza legítima, lo anterior en la medida que “*Los términos del debate deben quedar fijados lo antes posible en el tiempo y también los presupuestos relativos al órgano jurisdiccional, y así se evitan alteraciones sobrevenidas de la competencia o del procedimiento a seguir, en una institución tan necesitada de estabilidad y equilibrio como es el proceso*”¹⁴.

Reitera el Juzgado que tanto la jurisdicción como la competencia se determinan de conformidad con la situación de hecho y las normas aplicables al tiempo de la demanda, de forma tal que su alteración resulta improcedente incluso por cambio de postura jurisprudencial posterior, en la medida que si un proceso se ha venido conociendo por determinada jurisdicción en razón a postura pacífica del órgano de cierre respectivo, una tesis modificatoria posterior que se pretenda aplicar a dicho procesos ya en curso, atenta contra la seguridad jurídica por cuanto la anterior decisión tenía una fuerza vinculante tal que había creado no solamente en los operadores jurídicos, sino en los destinatarios de la misma, la convicción de que la regla allí contenida lo amparaba para acceder a la administración de justicia y tramitar sus pretensiones¹⁵ bajo las reglas de determinada institución procesal, y culminar así el proceso bajo dicha confianza legítima. Más aún en aquellos casos donde existe decisión concreta y definitiva que dirime conflicto de competencia entre dos jurisdicciones.

¹⁴ Jose Gregorio Hernández Galindo, publicación del 23 de agosto de 2020, La Voz del Derecho.

¹⁵ Adviértase que este operador judicial sólo podría conocer de pretensiones de nulidad y nulidad y restablecimiento del derecho, este último medio de control que según la nueva regla que se pretende adjudicar a un conflicto ya resuelto, sería el único procedente para debatir asuntos relativos a recobros al ADRES por servicios no POS, lo cual claramente dista de las pretensiones y objeto del litigio ya planteado y conocido bajo las formalidades del procedimiento ordinario laboral.

Expediente: 11001-33-34-003-2022-00385 00
Demandante: Sanitas EPS
Demandado: ADRES
Medio de Control: Ordinario laboral
Asunto: Ordena devolver al Juzgado de origen

Adicionalmente, por afinidad temática, es preciso traer a colación la reciente decisión del Tribunal Superior de Bogotá – Sala Laboral, quien, en providencia del 8 de marzo de 2022, M.P Lucy Stella Vásquez Sarmiento en la acción de tutela No.110012205 000 2022 00415 01 promovida por Servicio Occidental de Salud EPS S.A en contra del Juzgado 29 Laboral del Circuito de Bogotá, señaló lo siguiente:

Sobre el particular la H. Corte Constitucional en sentencia T-806 de 2000, al acoger el criterio sentado por la Sala Penal Corte Suprema de Justicia, adoctrinó:

"(...)

La constante en las providencias reseñadas, es, precisamente, que la decisión que ponga fin a una colisión de competencias entre dos funcionarios judiciales, tiene carácter vinculante tanto para las partes como para cualquier autoridad judicial, por cuanto es necesario proporcionar al proceso un principio de seguridad jurídica en el sentido que el mismo punto, el de la competencia, no será debatido en ninguna instancia judicial posterior. Por tanto, una vez debatido y fallado este punto por el órgano competente para resolver esta clase de controversias, la decisión adquiere el carácter de definitiva, inmodificable e inmutable.

Jurisprudencia que comparte esta Corporación, pues es claro que si un asunto de tanta entidad ya fue definido por quien constitucional y legalmente está facultado para ello, no puede ser planteado nuevamente,

dado que ello atenta contra todos los principios que rigen la administración de justicia, entre ellos, tal como lo señalan los fallos citados, el de la seguridad jurídica."

De la jurisprudencia expuesta con antelación, se puede concluir que la decisión que ponga fin a una colisión de competencias entre dos funcionarios judiciales tiene carácter vinculante tanto para las partes como para cualquier autoridad judicial en aras de garantizar el debido proceso y la seguridad jurídica, por lo tanto, no podrá ser debatido en ninguna instancia judicial posterior, además que la decisión debatida y fallada adquiere el carácter de definitiva, inmodificable e inmutable.

En ese orden de ideas, como en el presente caso ya se encuentra debatido y fallado un conflicto de competencias el cual se encuentra en firme, resuelto por la Sala Jurisdiccional Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura mediante providencia del 26 de noviembre de 2019, que ordenó la remisión al Juzgado 31 Laboral del Circuito de Bogotá, este Despacho atendiendo lo referido en dicha providencia, así como en el referente jurisprudencial citado, se ordenará remitir el presente proceso al Juzgado señalado en precedencia, para que continúe conociendo del proceso en comento, pues se reitera, la nueva regla de interpretación en la resolución de colisión de jurisdicciones no altera esta definición y formalidades de los procesos en curso, menos aun cuando ya existe decisión que **puso fin a esta discusión en el trámite del mismo, y por tanto, no es procedente revivir o plantear un nuevo conflicto sobre lo ya resuelto.**

En mérito de lo expuesto, el Juzgado Tercero Administrativo del Circuito de Bogotá,

RESUELVE:

Expediente: 11001-33-34-003-2022-00385 00
Demandante: Sanitas EPS
Demandado: ADRES
Medio de Control: Ordinario laboral
Asunto: Ordena devolver al Juzgado de origen

PRIMERO. Remitir de manera inmediata el expediente de la referencia al Juzgado 31 Laboral del Circuito de Bogotá, según lo expuesto en la parte motiva de esta providencia.

SEGUNDO: Por Secretaría dejar las constancias y anotaciones respectivas.

NOTIFÍQUESE y CÚMPLASE


EDNA PAOLA RODRÍGUEZ RIBERO
Jueza

D.C.R.P.

REPÚBLICA DE COLOMBIA
RAMA JUDICIAL



JUZGADO TERCERO ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO DE BOGOTÁ
SECCIÓN PRIMERA

Dirección única para correspondencia¹
correscanbta@cendoj.ramajudicial.gov.co

Bogotá D.C., seis (6) de diciembre dos mil veintidós (2022)

EXPEDIENTE: 11001-3334-003-2022-00390-00
DEMANDANTE: COOMEVA E.P.S. S.A.
DEMANDADO: NACIÓN – MINISTERIO DE SALUD Y PROTECCIÓN SOCIAL, CONSORCIO FIDUFOSYGA 2005 E INTEGRANTES, ADMINISTRADORA DE LOS RECURSOS DEL SISTEMA GENERAL DE SEGURIDAD SOCIAL EN SALUD (SGSSS) – ADRES; CONSORCIO SAYP 2011 & UNIÓN TEMPORAL NUEVO FOSYGA
MEDIO DE CONTROL: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO

Asunto: *Declara falta de competencia por el factor funcional - cuantía.*

Visto el informe secretarial que antecede², procede el Juzgado a tomar la decisión que en derecho corresponda, previo los siguientes

ANTECEDENTES

- 1.1. El 15 de enero de 2010, COOMEVA EPS SA, a través de apoderado, presentó demanda con las siguientes pretensiones:

“3.1. PRETENSIONES PRINCIPALES

PRIMERA. Que se declare que **LA NACIÓN- MINISTERIO DE LA PROTECCIÓN SOCIAL**, el Consorcio **FIDUFOSYGA** integrado por las sociedades **FIDUCOLOMBIA S.A., FIDUCIARIA LA PREVISORA S.A., FIDUCIARIA CAFETERA S.A., FIDUCAFE S.A., FIDUCIARIA DE OCCIDENTE S.A., FIDUAGRARIA S.A. FIDUCIARIA BOGOTA S.A., FIDUCOMERCIO S.A. FIDUCIARIA POPULAR S.A., Y FIDUCOLDEX S.A.,** a cuyo cargo está, desde el año 2.006, contractualmente, la administración de los recursos del **FOSYGA** (Fondo de Solidaridad y Garantía), así como todas las fiduciarias integrantes de dicho consorcio, son responsables solidariamente por los perjuicios ocasionados a **COOMEVA** como consecuencia del no pago de prestaciones de no incluidas en el **POS** y que se mencionan en esta demanda, bien con anterioridad a la prestación de la misma, bien durante el trámite del proceso.

SEGUNDA. Como consecuencia de las declaración anterior se condene a **LA NACIÓN-MINISTERIO DE LA PROTECCIÓN SOCIAL**, al Consorcio **FIDUFOSYGA** integrado por las sociedades **FIDUCOLOMBIA S.A., FIDUCIARIA LA PREVISORA S.A., FIDUCIARIA CAFETERA S.A., FIDUCAFE S.A.,**

¹ Para evitar posibles retrocesos o demoras, solo radique en la citada dirección electrónica para memoriales dirigidos a este Despacho.

² Expediente electrónico, archivo 44InformeSecretarial.pdf

FIDUCIARIA DE OCCIDENTE S.A., FIDUAGRARIA S.A. FIDUCIARIA BOGOTA S.A., FIDUCOMERCIO S.A. FIDUCIARIA POPULAR S.A., Y FIDUCOLDEX S.A., a cuyo cargo está desde el año 2.006, contractualmente, la administración de los recursos del **FOSYGA** (Fondo de Solidaridad y Garantía), así como todas las fiduciarias integrantes de dicho consorcio, al pago solidario de la totalidad de perjuicios ocasionados a **COOMEVA**, tanto por concepto de daño emergente como de lucro cesante, especialmente el valor de lo pagado por **COOMEVA** a los proveedores de las prestaciones **NO POS** a que se refiere esta demanda (Procedimientos y otras prestaciones incluidas en la base de datos anexa), que supera la suma de seis mil novecientos millones de pesos (\$6.900.000.000,00) de conformidad con las bases de datos anexas a esta Demanda, las cuales deben ser actualizadas para incluir todos los pagos que tengan la misma causa, previa verificación de los mismos por el perito correspondiente.

La pretensión económica se concreta a la suma mencionada o a la suma mayor o menor que resulte probada en el proceso, mediante el correspondiente dictamen pericial.

La pretensión incluye obviamente todos los valores pagados por **COOMEVA** a sus proveedores por concepto de las prestaciones **NO POS** que dan lugar a esta demanda, detalladas o no en las bases de datos anexas.

TERCERA. Que se condene a **LA NACIÓN-MINISTERIO DE LA PROTECCIÓN SOCIAL**, al Consorcio **FIDUFOSYGA** integrado por las sociedades **FIDUCOLOMBIA S.A., FIDUCIARIA LA PREVISORA S.A., FIDUCIARIA CAFETERA S.A., FIDUCAFE S.A., FIDUCIARIA DE OCCIDENTE S.A., FIDUAGRARIA S.A. FIDUCIARIA BOGOTA S.A., FIDUCOMERCIO S.A. FIDUCIARIA POPULAR S.A., Y FIDUCOLDEX S.A.,** a cuyo cargo está desde el año 2.006, contractualmente, la administración de los recursos del **FOSYGA** (Fondo de Solidaridad y Garantía), así como todas las fiduciarias integrantes de dicho consorcio, al pago solidario de la totalidad de perjuicios ocasionados a **COOMEVA**, tanto por concepto de daño emergente como de lucro cesante, incluyendo el valor de lo pagado por **COOMEVA** a los proveedores de las prestaciones **NO POS** a que se refiere esta demanda (Procedimientos y Otras prestaciones) que se realice durante el trámite del proceso, de conformidad con el dictamen pericial correspondiente.

CUARTA. Que se condene a **LA NACIÓN-MINISTERIO DE LA PROTECCIÓN SOCIAL**, al Consorcio **FIDUFOSYGA** integrado por las sociedades **FIDUCOLOMBIA S.A., FIDUCIARIA LA PREVISORA S.A., FIDUCIARIA CAFETERA S.A., FIDUCAFE S.A., FIDUCIARIA DE OCCIDENTE S.A., FIDUAGRARIA S.A. FIDUCIARIA BOGOTA S.A., FIDUCOMERCIO S.A. FIDUCIARIA POPULAR S.A., Y FIDUCOLDEX S.A.,** a cuyo cargo está desde el año 2.006, contractualmente, la administración de los recursos del **FOSYGA** (Fondo de Solidaridad y Garantía), así como todas las fiduciarias integrantes de dicho consorcio, a pagar solidariamente a **COOMEVA** el lucro cesante en relación con las sumas mencionadas en las pretensiones anteriores de esta demanda, teniendo en cuenta el interés comercial máximo permitido por ley, o **subsidiariamente** la pérdida de poder adquisitivo de la moneda, de conformidad con las fechas de los pagos a los proveedores correspondientes y con lo dictaminado en el proceso.

QUINTA. Que se condene a **LA NACIÓN-MINISTERIO DE LA PROTECCIÓN SOCIAL**, al Consorcio **FIDUFOSYGA** integrado por las sociedades **FIDUCOLOMBIA S.A., FIDUCIARIA LA PREVISORA S.A., FIDUCIARIA CAFETERA**

S.A., FIDUCAFE S.A., FIDUCIARIA DE OCCIDENTE S.A., FIDUAGRARIA S.A. FIDUCIARIA BOGOTA S.A., FIDUCOMERCIO S.A. FIDUCIARIA POPULAR S.A., Y FIDUCOLDEX S.A., a cuyo cargo está desde el año 2.006, contractualmente, la administración de los recursos del **FOSYGA** (Fondo de Solidaridad y Garantía), así como todas las fiduciarias integrantes de dicho consorcio, cancelar con posterioridad a la sentencia que se dicte en este proceso el 100% del valor que **COOMEVA** cancele a sus proveedores por concepto de las prestaciones **NO POS** a que se refiere esta demanda (Procedimiento y Otros Prestaciones mencionados en la base de datos), a menos que las mismas sean incluidas con posterioridad expresamente en el **POS** y que se modifique en consecuencia la UPC.

SEXTA. Que en la sentencia se tenga en cuenta lo dispuesto en el último inciso del artículo 177 del Código Contencioso Administrativo.

SEPTIMA. Que se condene en costas a la parte Demandada.

3.2. PRETENSIONES SUBSIDIARIAS

PRIMERA. Que se declare que **LA NACIÓN- MINISTERIO DE LA PROTECCIÓN SOCIAL**, el Consorcio **FIDUFOSYGA** integrado por las sociedades **FIDUCOLOMBIA S.A., FIDUCIARIA LA PREVISORA S.A., FIDUCIARIA CAFETERA S.A., FIDUCAFE S.A., FIDUCIARIA DE OCCIDENTE S.A., FIDUAGRARIA S.A. FIDUCIARIA BOGOTA S.A., FIDUCOMERCIO S.A. FIDUCIARIA POPULAR S.A., Y FIDUCOLDEX S.A.,** a cuyo cargo está, desde el año 2.006, contractualmente, la administración de los recursos del **FOSYGA** (Fondo de Solidaridad y Garantía), así como todas las fiduciarias integrantes de dicho consorcio, se enriquecieron sin justa causa como consecuencia del pago de prestaciones no incluidas en el **POS** y que se mencionan en esta demanda (Procedimientos y Otras Prestaciones), bien con anterioridad a la presentación de la misma, bien durante el trámite del proceso.

SEGUNDA. Como consecuencia de las declaración anterior se condene a **LA NACIÓN-MINISTERIO DE LA PROTECCIÓN SOCIAL**, al Consorcio **FIDUFOSYGA** integrado por las sociedades **FIDUCOLOMBIA S.A., FIDUCIARIA LA PREVISORA S.A., FIDUCIARIA CAFETERA S.A., FIDUCAFE S.A., FIDUCIARIA DE OCCIDENTE S.A., FIDUAGRARIA S.A. FIDUCIARIA BOGOTA S.A., FIDUCOMERCIO S.A. FIDUCIARIA POPULAR S.A., Y FIDUCOLDEX S.A.,** a cuyo cargo está desde el año 2.006, contractualmente, la administración de los recursos del **FOSYGA** (Fondo de Solidaridad y Garantía), así como todas las fiduciarias integrantes de dicho consorcio, al pago solidario de la totalidad de perjuicios ocasionados a **COOMEVA**, tanto por concepto de daño emergente como de lucro cesante, especialmente el valor de lo pagado por **COOMEVA** a los proveedores de las prestaciones **NO POS** a que se refiere esta demanda (Procedimientos y Otras Prestaciones), que supera la suma de seis mil novecientos millones de pesos (\$6.900.000.000,00) de conformidad con las bases de datos anexas a esta Demanda, las cuales deben ser actualizadas para incluir todos los pagos que tengan la misma causa, previa verificación de los mismos por el perito correspondiente.

La pretensión económica se concreta a la suma mencionada o a la suma mayor o menor que resulte probada en el proceso, mediante el correspondiente dictamen pericial.

La pretensión incluye obviamente todos los valores pagados por **COOMEVA** a sus proveedores por concepto de las prestaciones **NO POS**

que dan lugar a esta demanda, detalladas o no en las bases de datos anexas.

TERCERA. Que se condene a **LA NACIÓN-MINISTERIO DE LA PROTECCIÓN SOCIAL**, al Consorcio **FIDUFOSYGA** integrado por las sociedades **FIDUCOLOMBIA S.A., FIDUCIARIA LA PREVISORA S.A., FIDUCIARIA CAFETERA S.A., FIDUCAFE S.A., FIDUCIARIA DE OCCIDENTE S.A., FIDUAGRARIA S.A., FIDUCIARIA BOGOTA S.A., FIDUCOMERCIO S.A. FIDUCIARIA POPULAR S.A., Y FIDUCOLDEX S.A.**, a cuyo cargo está desde el año 2.006, contractualmente, la administración de los recursos del **FOSYGA** (Fondo de Solidaridad y Garantía), así como todas las fiduciarias integrantes de dicho consorcio, al pago solidario de la totalidad de perjuicios ocasionados a **COOMEVA**, tanto por concepto de daño emergente como de lucro cesante, incluyendo el valor de lo pagado por **COOMEVA** a los proveedores de las prestaciones **NO POS** a que se refiere esta demanda (Procedimientos y Otras Prestaciones) que se realice durante el trámite del proceso, de conformidad con el dictamen pericial correspondiente.

CUARTA. Que se condene a **LA NACIÓN-MINISTERIO DE LA PROTECCIÓN SOCIAL**, al Consorcio **FIDUFOSYGA** integrado por las sociedades **FIDUCOLOMBIA S.A., FIDUCIARIA LA PREVISORA S.A., FIDUCIARIA CAFETERA S.A., FIDUCAFE S.A., FIDUCIARIA DE OCCIDENTE S.A., FIDUAGRARIA S.A., FIDUCIARIA BOGOTA S.A., FIDUCOMERCIO S.A. FIDUCIARIA POPULAR S.A., Y FIDUCOLDEX S.A.**, a cuyo cargo está desde el año 2.006, contractualmente, la administración de los recursos del **FOSYGA** (Fondo de Solidaridad y Garantía), así como todas las fiduciarias integrantes de dicho consorcio, a pagar solidariamente a **COOMEVA** el lucro cesante en relación con las sumas mencionadas en las pretensiones anteriores de esta demanda, teniendo en cuenta el interés comercial máximo permitido por ley, o **subsidiariamente** la pérdida de poder adquisitivo de la moneda, de conformidad con las fechas de los pagos a los proveedores correspondientes y con lo dictaminado en el proceso.

QUINTA. Que se condene a **LA NACIÓN-MINISTERIO DE LA PROTECCIÓN SOCIAL**, al Consorcio **FIDUFOSYGA** integrado por las sociedades **FIDUCOLOMBIA S.A., FIDUCIARIA LA PREVISORA S.A., FIDUCIARIA CAFETERA S.A., FIDUCAFE S.A., FIDUCIARIA DE OCCIDENTE S.A., FIDUAGRARIA S.A., FIDUCIARIA BOGOTA S.A., FIDUCOMERCIO S.A. FIDUCIARIA POPULAR S.A., Y FIDUCOLDEX S.A.**, a cuyo cargo está desde el año 2.006, contractualmente, la administración de los recursos del **FOSYGA** (Fondo de Solidaridad y Garantía), así como todas las fiduciarias integrantes de dicho consorcio, cancelar con posterioridad a la sentencia que se dicte en este proceso el 100% del valor que **COOMEVA** cancele a sus proveedores por concepto de las prestaciones **NO POS** a que se refiere esta demanda (Procedimiento y Otros Prestaciones), a menos que dichas prestaciones sean incluidas con posterioridad en el **POS** y modificada la **UPC** correspondiente.

SEXTA. Que en la sentencia se tenga en cuenta lo dispuesto en el último inciso del artículo 177 del Código Contencioso Administrativo.

SEPTIMA. Que se condene en costas a la parte Demandada."

- 1.2. La demanda correspondió en su momento por reparto de 15 de enero de 2010, a la Subsección B del Tribunal Administrativo de

Cundinamarca – Sección Tercera³, que a través de auto de 27 de enero de 2010 dispuso inadmitir la demanda, por no cumplir con los requisitos legales exigidos⁴.

- 1.3. La demandante interpuso recurso de reposición contra el auto que inadmitió la demanda, el cual fue resuelto por el Tribunal en auto de 3 de marzo de 2010 que decidió reponer parcialmente el auto, reiterando la inadmisión de la demanda y corriendo traslado para subsanar⁵.
- 1.4. Mediante auto de 16 de junio de 2010, el Tribunal resolvió admitir la demanda, corriendo traslado para contestar⁶, corregido por auto de 11 de agosto de 2010⁷.
- 1.5. Por auto de 9 de diciembre de 2010, el Tribunal ordenó notificar por aviso la providencia del 16 de junio de 2010 a la FIDUCIARIA BOGOTÁ⁸, y en auto de 13 de abril de 2011 se acepta renuncia del apoderado de la demandada, y se requiere al apoderado de la parte actora⁹, requerimiento que es reiterado en auto de 26 de octubre de 2011¹⁰.
- 1.6. La etapa de decreto y práctica de las pruebas solicitadas tuvo lugar en los siguientes autos proferidos por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca:
 - En auto de 9 de mayo de 2012, decretó la práctica de las pruebas solicitadas por las partes, el cual fue objeto de recurso de reposición por la parte demandada¹¹.
 - En auto de 13 de junio de 2012 se declara la inasistencia del perito para tomar posesión del cargo¹².
 - En auto de 11 de julio de 2012 se fija nueva fecha para posesión del perito¹³.
 - En auto de 25 de julio de 2012, resuelve recurso de reposición, confirmando en su totalidad la providencia del 9 de mayo de 2012¹⁴.
 - En autos de 15 de agosto de 2012, se toma la posesión del perito¹⁵.
 - En auto de 5 de diciembre de 2012 se requiere al apoderado de la parte actora retirar oficios y cancelar gastos periciales¹⁶.

³ Expediente electrónico, archivo A1 folio 1 a 100 expediente digital.pdf, página 38.

⁴ Expediente electrónico, archivo A1 folio 1 a 100 expediente digital.pdf, páginas 40 y 41.

⁵ Expediente electrónico, archivo A1 folio 1 a 100 expediente digital.pdf, páginas 45 a 48.

⁶ Expediente electrónico, archivo A1 folio 1 a 100 expediente digital.pdf, páginas 99 a 102.

⁷ Expediente electrónico, archivo A1 folio 1 a 100 expediente digital.pdf, páginas 106 y 107.

⁸ Expediente electrónico, archivo A2 folio 101 a 200 expediente digital.pdf, páginas 46 y 47.

⁹ Expediente electrónico, archivo A2 folio 101 a 200 expediente digital.pdf, página 50.

¹⁰ Expediente electrónico, archivo A2 folio 101 a 200 expediente digital.pdf, páginas 79 y 80.

¹¹ Expediente electrónico, archivo A3 folio 201 a 344 expediente digital.pdf, páginas 63 a 65 y 69 a 72.

¹² Expediente electrónico, archivo A3 folio 201 a 344 expediente digital.pdf, páginas 76 y 77.

¹³ Expediente electrónico, archivo A3 folio 201 a 344 expediente digital.pdf, páginas 85.

¹⁴ Expediente electrónico, archivo A3 folio 201 a 344 expediente digital.pdf, páginas 87 a 90.

¹⁵ Expediente electrónico, archivo A3 folio 201 a 344 expediente digital.pdf, páginas 91 y 93.

¹⁶ Expediente electrónico, archivo A3 folio 201 a 344 expediente digital.pdf, páginas 113 y 114.

- En auto de 6 de febrero de 2013, reitera oficio a la Comisión de Regulación de Salud ADRES y al Ministerio de Salud y Protección Social, para remitir documentos solicitados¹⁷.
- Auto 18 de abril de 2013, reitera oficios al Consejo Nacional de Seguridad Social en Salud y al Comité de Medicamentos y Evaluación de Tecnología para allegar documentación solicitada, y requiere al apoderado parte actora allegar certificación del pago de gastos del dictamen pericial¹⁸.
- Por auto de 15 de mayo de 2013 reconoció personería apoderado parte demandada¹⁹.
- Por auto de 6 de febrero de 2013, pone en conocimiento del Consorcio FIDUFOSYGA la respuesta dada por el Ministerio de Salud y Protección Social, que remite copia simple de documentos solicitados²⁰.
- En auto de 8 de agosto de 2013, se requiere al perito para que presente dictamen encomendado²¹.
- Por auto de 7 de octubre de 2013, fija honorarios al perito, y corre traslado del dictamen²².
- Por auto de 16 de octubre de 2013, se requiere al perito para realizar aclaraciones y complementaciones solicitadas por el apoderado de la demandada²³.
- En auto 11 de diciembre de 2013, nuevamente requiere al perito dar respuesta a la solicitud de aclaración y complementación del dictamen, y reconoce personería al apoderado de la demandada²⁴.
- En auto de 29 de enero de 2014, resuelve recurso de reposición interpuesto, revocando el auto anterior, y concediendo plazo a la parte demandante para entrega de documentos al auxiliar de justicia, quien deberá realizar aclaraciones y complementaciones solicitadas²⁵.
- Por auto de 12 de marzo de 2014, requiere a la parte actora que informe si hizo entrega de la documentación al perito²⁶.
- En auto de 7 de mayo de 2014, deja constancia del requerimiento al perito por teléfono para rendir aclaraciones y complementaciones²⁷.

¹⁷ Expediente electrónico, archivo A3 folio 201 a 344 expediente digital.pdf, páginas 117 a 119.

¹⁸ Expediente electrónico, archivo A5 folio 346 a 414 expediente digital.pdf, páginas 2 a 4.

¹⁹ Expediente electrónico, archivo A5 folio 346 a 414 expediente digital.pdf, páginas 18 y 19

²⁰ Expediente electrónico, archivo A5 folio 346 a 414 expediente digital.pdf, página 21

²¹ Expediente electrónico, archivo A5 folio 346 a 414 expediente digital.pdf, página 56

²² Expediente electrónico, archivo A5 folio 346 a 414 expediente digital.pdf, página 62 a 65

²³ Expediente electrónico, archivo A7 folio 416 a 450 expediente digital.pdf, página 32 y 33

²⁴ Expediente electrónico, archivo A8 folio 451 a 500 expediente digital.pdf, página 16 a 19

²⁵ Expediente electrónico, archivo A8 folio 451 a 500 expediente digital.pdf, página 25 a 28

²⁶ Expediente electrónico, archivo A8 folio 451 a 500 expediente digital.pdf, página 31 a 33

²⁷ Expediente electrónico, archivo A8 folio 451 a 500 expediente digital.pdf, página 40 y 41

- En auto de 3 de junio de 2014, se corre traslado de aclaraciones al dictamen²⁸.
 - Mediante auto de 23 de julio de 2014, resuelve recurso de reposición confirmando la decisión²⁹.
 - Por auto de 27 de agosto de 2014, acepta desistimiento parcial pretensiones³⁰.
 - En auto de 24 de septiembre de 2014, se pronuncia sobre aclaraciones del dictamen, y rechazó objeción propuesta³¹.
- 1.7. Mediante auto de 28 febrero de 2017, el Tribunal Administrativo de Cundinamarca **remite el proceso a los juzgados laborales del circuito de Bogotá, para continuar con el trámite del proceso.**
- 1.8. El proceso fue asignado por acta de reparto de 26 de abril de 2017 al **Juzgado 9 Laboral del Circuito de Bogotá**³².
- 1.9. A través de auto de 13 de septiembre de 2017, el Juzgado 9 Laboral del Circuito de Bogotá, oficia al tribunal para que allegue folios del expediente³³.
- 1.10. En auto de 4 mayo de 2018, el Juzgado 9 Laboral señaló que no es posible pronunciarse sobre la admisión de la demanda hasta no tener todos los cuadernos del expediente³⁴.
- 1.11. A través de auto de 22 agosto de 2018, el Juzgado 9 Laboral dispuso que al pretenderse *“el reconocimiento y pago de gastos en que se incurrieron para efectos de cubrir la prestación de servicios de salud que no se encuentran incluidos en el POS, junto con el pago de perjuicios”* este litigio debía resolverse en la Jurisdicción Contenciosa Administrativa³⁵.
- 1.12. Por auto de 18 de septiembre de 2018, el Juzgado 9 Laboral no accedió a la solicitud especial de revocatoria y se ordena dar cumplimiento al auto anterior³⁶.
- 1.13. Mediante acta individual de reparto de 8 de noviembre de 2018, fue asignado el conocimiento del proceso al Juzgado 60 Administrativo de la Sección Tercera de Bogotá³⁷.
- 1.14. En auto de 15 de noviembre de 2018, Juzgado 60 Administrativo resolvió no aprehender el conocimiento del presente asunto,

²⁸ Expediente electrónico, archivo A8 folio 451 a 500 expediente digital.pdf, páginas 44 y 45

²⁹ Expediente electrónico, archivo A8 folio 451 a 500 expediente digital.pdf, páginas 62 a 65, archivo A9 folio 501 a 577 expediente digital, página 1.

³⁰ Expediente electrónico, archivo A9 folio 501 a 577 expediente digital.pdf, páginas 17 a 24.

³¹ Expediente electrónico, archivo A9 folio 501 a 577 expediente digital.pdf, páginas 26 a 29

³² Expediente electrónico, archivo A9 folio 501 a 577 expediente digital.pdf, página 34

³³ Expediente electrónico, archivo A9 folio 501 a 577 expediente digital.pdf, página 39

³⁴ Expediente electrónico, archivo A9 folio 501 a 577 expediente digital.pdf, página 51

³⁵ Expediente electrónico, archivo A9 folio 501 a 577 expediente digital.pdf, página 55 y 56

³⁶ Expediente electrónico, archivo A9 folio 501 a 577 expediente digital.pdf, página 70 y 71

³⁷ Expediente electrónico, archivo A9 folio 501 a 577 expediente digital.pdf, página 73

devolviendo el expediente al Juzgado 9 Laboral de Bogotá, para que planteara el conflicto negativo de competencia ante el Consejo Superior de la Judicatura.

- 1.15. Mediante auto de 12 diciembre de 2018, el Juzgado 9 Laboral suscitó conflicto negativo frente al Tribunal Administrativo de Cundinamarca, remitiendo al Consejo Superior de la Jurisdiccional – Sala Jurisdiccional, para que dirimiera el conflicto³⁸.
- 1.16. A través de auto de 3 de julio de 2020, debido a que no se remitió el expediente por error del secretario para la fecha, el Juzgado 9 Laboral ordenó ajustar la demanda e ingresar nuevamente para estudio³⁹.
- 1.17. Por auto de 10 de mayo de 2021, el Juzgado 9 Laboral admitió la demanda laboral por reunir los requisitos de ley, y corrió traslado⁴⁰.
- 1.18. En auto de 7 de julio de 2022, el Juzgado 9 Laboral advirtió que la jurisdicción ordinaria laboral carecía de competencia para conocer el asunto, rechazando la demanda y remitiendo a los juzgados administrativos⁴¹:

“En aplicación de lo anterior, se tiene que el escenario para resolver tal disenso entre una E.P.S. y la Administradora de los Recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud por la financiación de servicios no incluidos en el PBS no es otro que la jurisdicción contenciosa administrativa, por generarse un desequilibrio económico a partir de un acto administrativo. De tal modo, la norma que dispone la competencia a partir del factor objetivo en estos eventos es el artículo 104 del C.P.A.C.A.

En cuanto al factor subjetivo, se itera que los actores inmersos en la litis no cuentan con las calidades dispuestas en el citado artículo 2 del C.P.T. y S.S.; por el contrario, la ADRES es una entidad de naturaleza pública, creada a partir de la Ley 1753 de 2015, que administra el presupuesto general de la Nación, acorde con el artículo 2.6.4.6.1.2 del Decreto 780 de 2016. Así, por el factor subjetivo la competencia también pertenece a la jurisdicción contenciosa administra (...).”

- 1.19. El proceso correspondió al Juzgado Tercero Administrativo de Bogotá, por reparto de 5 de agosto de 2022⁴².

CONSIDERACIONES

De acuerdo con lo dispuesto en el Código Contencioso Administrativo, en cuanto a la competencia para conocer de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho, el artículo 132, vigente en su momento, establecía:

“ARTICULO 132. COMPETENCIA DE LOS TRIBUNALES ADMINISTRATIVOS EN PRIMERA INSTANCIA. El texto vigente hasta esta fecha es el siguiente:>

³⁸ Expediente electrónico, archivo A9 folio 501 a 577 expediente digital.pdf, página 76 a 78

³⁹ Expediente electrónico, archivo A9 folio 501 a 577 expediente digital.pdf, página 88 y 89

⁴⁰ Expediente electrónico, archivo B2 folio 278 a 280 expediente digital.pdf

⁴¹ Expediente electrónico, archivo C3 folio 812 a 817 - Auto remite por competencia 07-07-2022.pdf y D1Auto remite por competencia.pdf

⁴² Expediente electrónico, archivo D4ActaRepartoIndividual.pdf

<Subrogado por el artículo 40 de la Ley 446 de 1998. El nuevo texto es el siguiente:> Los Tribunales Administrativos conocerán en primera instancia de los siguientes asuntos: (...)

3. De los de nulidad y restablecimiento del derecho en que se controvertan Actos Administrativos de cualquier autoridad, cuando la cuantía exceda de trescientos (300) salarios mínimos legales mensuales. (...)"

A su turno, el artículo 134-E ídem señala:

"ARTICULO 134-E. COMPETENCIA POR RAZON DE LA CUANTIA. <Artículo adicionado por el artículo 43 de la Ley 446 de 1998.> Para efectos de competencia, cuando sea del caso, la cuantía se determinará **por el valor de la multa impuesta o de los perjuicios causados, según la estimación razonada hecha por el actor en la demanda.** Sin embargo, en asuntos de carácter tributario, la cuantía se establecerá por el valor de la suma discutida por concepto de impuestos, tasas, contribuciones y sanciones. Para los efectos aquí contemplados, se aplicarán las reglas de los numerales 1 y 2 del artículo 20 del Código de Procedimiento Civil.

En las acciones de nulidad y restablecimiento no podrá prescindirse de la estimación razonada de la cuantía, so pretexto de renunciar al restablecimiento.

Para efectos laborales, la cuantía se determinará por el valor de las pretensiones al tiempo de la demanda, sin tomar en cuenta los frutos, intereses, multa o perjuicios reclamados, excepto cuando se reclame el pago de prestaciones periódicas de término indefinido, como pensiones, en cuyo caso se determinará por el valor de lo que se pretenda por tal concepto desde cuando se causaron y hasta la presentación de la demanda, sin pasar de tres (3) años." (Negrilla fuera de texto).

Pues bien, en el *sub examine* tal y como se indicó en precedencia, frente a la controversia planteada, se discute la negativa de la entidad demandada de pagar sumas de dinero reclamada por concepto de recobros de servicios no POS, **por una suma superior a \$6.900.000.000,00;** valor que la parte actora solicita se reconozca a su favor. En ese sentido, la cuantía es superior al límite señalado para que la competencia estuviera radicada en los Juzgados Administrativos, para el momento en que se presentó la demanda

Por tanto, la cuantía del presente asunto excede los 300 SMLMV para la época de presentación de la demanda, y de conformidad con la norma transcrita, la competencia por factor cuantía, corresponde al Tribunal Administrativo de Cundinamarca, en primera instancia, y en ese sentido, este Juzgado no asumirá conocimiento del asunto ni realizará ningún pronunciamiento adicional.

Por lo anterior, este Juzgado declarará la falta de competencia para conocer y tramitar la presente demanda, y ordenará remitir el proceso a la Sección Primera de la referida Corporación, en consideración a lo dispuesto en el artículo 18 del Decreto Extraordinario 2288 de 1989 "por medio del cual se

Expediente: 111001-3334-003-2022-00390-00
Demandante: COOMEVA S.A. E.P.S.
Demandado: ADRES
Medio de Control: Nulidad y restablecimiento del derecho
Asunto: Declara falta de competencia y remite a Tribunal Administrativo.

*dictan algunas disposiciones en relación con la Jurisdicción Contencioso Administrativa*⁴³.

En mérito de lo expuesto, el Juzgado Tercero Administrativo del Circuito de Bogotá,

RESUELVE:

PRIMERO. No asumir conocimiento de la presente demanda.

SEGUNDO. Declarar la falta de competencia de este Juzgado para conocer asunto de la referencia, por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

TERCERO. Remitir de manera inmediata el expediente al Tribunal Administrativo de Cundinamarca – Sección Primera (Reparto), por ser de su competencia.

CUARTO. Por Secretaría déjense las constancias respectivas.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE,

EDNA PAOLA RODRÍGUEZ RIBERO
Jueza

⁴³ “**Atribuciones de las secciones.** Las secciones tendrán las siguientes funciones:
Sección Primera. Le corresponde el conocimiento de los siguientes procesos y actuaciones:
1. **De nulidad y restablecimiento del derecho que no correspondan a las demás Secciones.**
(...)” (Se resalta).

Firmado Por:

Edna Paola Rodríguez Ribero

Juez

Juzgado Administrativo

003

Bogotá, D.C. - Bogotá D.C.,

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: **4e34db76334d519f7ae6abe880c90ace878e7d3e8b6d59aeb4c67ad8704b0956**

Documento generado en 06/12/2022 07:49:35 AM

Descargue el archivo y valide éste documento electrónico en la siguiente URL:

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

REPÚBLICA DE COLOMBIA
RAMA JUDICIAL



JUZGADO TERCERO ADMINISTRATIVO
CIRCUITO DE BOGOTÁ
SECCIÓN PRIMERA

Bogotá D.C, seis (6) de diciembre de dos mil veintidós (2022)

Expediente: 1100133340032022-00412-00

Demandante: SALUD TOTAL E.P.S. S.A.

Demandada: ADMINISTRADORA DE LOS RECURSOS DEL SISTEMA GENERAL DE SEGURIDAD SOCIAL EN SALUD - ADRES

MEDIO DE CONTROL: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO

Asunto: Remite a Juzgados Administrativos de la Sección Cuarta

Procede el Juzgado a adoptar la decisión que en derecho corresponda con respecto de la competencia para conocer de la demanda, previo los siguientes:

I. ANTECEDENTES

1.1. El 8 de junio de 2022, la Sociedad SALUD TOTAL EPS S.A., a través de apoderado judicial, presentó demanda en contra de la Administradora de los Recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud, con las siguientes pretensiones:

“a) Declarativas:

PRIMERA: Que se declare responsable a la **ENTIDAD ADMINISTRADORA DE LOS RECURSOS DEL SISTEMA GENERAL DE SEGURIDAD SOCIAL EN SALUD –ADRES-**, esto como consecuencia del daño antijurídico causado por el anterior **FOSYGA a SALUD TOTAL EPS-S S.A.**, a raíz de la aplicación injustificada de glosas y en consecuencia, no haber efectuado el pago de los **RECOBROS** por concepto de servicios excluidos del Plan de Beneficios en Salud con cargo a la UPC vigente para la fecha de prestación de los mismos.

b) Condenatorias

PRIMERA: Como consecuencia de lo anterior, se condene a la **ENTIDAD ADMINISTRADORA DE LOS RECURSOS DEL SISTEMA GENERAL DE SEGURIDAD SOCIAL EN SALUD –ADRES-**, al pago de **VEINTINUEVE MILLONES NOVECIENTOS NOVENTA Y SEIS MIL QUINIENTOS SETENTA Y SEIS PESOS M/CTE (\$29'996.576)**,

EXPEDIENTE: 1100133340032022-00412-00
DEMANDANTE SALUD TOTAL E.S.P.-S S.A.
DEMANDADA: ADRES
MEDIO DE CONTROL: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO
ASUNTO: REMITE A SECCIÓN CUARTA

*correspondiente al valor recobrado y asumido por **SALUD TOTAL EPS-S S.A.** por concepto de la prestación de servicios Excluidos del Plan de Beneficios vigente para la época de los hechos, los cuales fueron glosados de manera injustificada por el FOSYGA (hoy ADRES).*

SEGUNDA: *Que se CONDENE a la **ADMINISTRADORA DE LOS RECURSOS DEL SISTEMA GENERAL DE SEGURIDAD SOCIAL EN SALUD-ADRES** al reconocimiento sobre las anteriores sumas de dinero adeudadas a la tasa de intereses moratorios establecida para los tributos administrados por la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales, de conformidad con lo determinado en el artículo 4o del Decreto 1281 de 2002, hasta tanto se demuestre el pago efectivo de la obligación.*

TERCERA: *Que se CONDENE a la demandada con fundamento en el artículo 50 del Código Procesal del Trabajo y de la Seguridad Social, al pago de las condenas ultra y extra petita según lo tasado por el Juez.*

CUARTA: *Que se CONDENE a la demandada al pago de costas y agencias en derecho."*

Como pretensiones subsidiarias, se formularon las siguientes:

"PRIMERA: *Que se CONDENE a la demandada sobre las sumas anteriormente comentadas al reconocimiento y pago de la correspondiente INDEXACIÓN desde la fecha de presentación de las solicitudes de recobro hasta la fecha de pago efectivo."*

1.2. Como hechos que sustentan la demanda, la demandante señala que suministró a sus afiliados una serie de medicamentos, servicios e insumos que no se encontraban incluidos en el Plan de Beneficios en Salud con cargo a la UPC vigente para la fecha de prestación de estos.

Precisó que, a razón de órdenes emanadas por jueves de tutela o por Comités Técnico-Científicos, suministró 98 servicios o tecnologías en salud que son objeto de la presente acción judicial.

Señaló que radicó en su momento ante el FOSYGA 97 cuentas de recobros por los 98 servicios o tecnologías en salud, conforme a las disposiciones legales, las cuales fueron glosadas por el ADRES invocando como causal de glosa común a todas las cuentas la denominada bajo el código 3201, la cual corresponde a que la tecnología en salud o servicio recobrado se encontraba incluido en el plan obligatorio de salud vigente para la época de prestación de los servicios y por tanto se encontraba financiada a cargo del valor UPC reconocido a esta EPS.

Afirma que presentó la reclamación administrativa ante la ADRES el día 06 junio de 2019 por un total de 97 cuentas de recobros por 98 servicios o tecnologías ya identificadas, a lo cual, la entidad demandada se negó al pago de dichas cuentas.

1.3. El proceso correspondió por reparto al Juzgado 26 Laboral del Circuito de Bogotá¹.

1.4. A través de auto de 25 de julio de 2022, el Juzgado 26 Laboral del Circuito de Bogotá ordenó la remisión del proceso a los Juzgados Administrativos del Circuito Judicial de Bogotá y, en caso de que no se reciba el asunto, suscita conflicto negativo de competencia. Sobre el particular, consideró lo siguiente²:

“Teniendo en cuenta la decisión de la Corte Constitucional antes transcrita advierte el Despacho que si bien con el presente tramite no se pretende recobrar sumas correspondientes a servicios médicos prestados por una EPS o IPS que no estén contemplados en el antiguo POS hoy PBS, considera el Despacho que pueden aplicarse los criterios antes expuestos por la Corte Constitucional, pues el conflicto que se pone en consideración de la jurisdicción ordinaria laboral, es de carácter eminentemente económico que busca reestablecer el equilibrio financiero entre una institución prestadora de servicios de salud que ya presto los servicios a los afiliados y la EPS que se considera está obligada a su pago e incluso la entidad del Estado que debe concurrir al pago ante la omisión de sus obligaciones en el proceso de liquidación de la obligada principal.

Sumado a lo anterior, en el conflicto suscitado entre las partes, no intervienen afiliados, beneficiarios o usuarios, sino que al contrario el conflicto jurídico gira en establecer las responsabilidades de naturaleza económica entre los actores que intervienen en la financiación del Sistema General de Seguridad Social en Salud.

En este orden de ideas, considera el Despacho que la presente controversia no está relacionada con la prestación de los servicios de seguridad que se susciten entre los afiliados, beneficiarios o usuarios, los empleadores y las entidades administradoras o prestadoras, los cuales se constituyen en los asuntos de competencia de la jurisdicción ordinaria laboral en cumplimiento del numeral 4 del artículo 2 del CPTSS. En vista de lo anterior, no podía este Despacho asumir el conocimiento de un asunto que no le corresponde dirimir, ya que la competencia en términos constitucionales y legales, es el conjunto de atribuciones y funciones conferidas a los órganos administrativos y judiciales, pues dada su multiplicidad es necesario delimitarles funciones, bien sea por la naturaleza del asunto, la cuantía de lo que se reclama, la calidad de las partes y en general todas aquellas situaciones descritas en la Ley que le define determinados asuntos.”.

1.5. El proceso correspondió a este Despacho, por nuevo reparto de 22 de agosto de 2022, de manera que correspondería decidir sobre su admisión; no obstante, a partir de la lectura de la demanda se evidencia la falta de competencia, de acuerdo con las siguientes³,

¹ Expediente electrónico, archivo 002. ACTA DE REPARTO.pdf

² Expediente electrónico, archivo 003. Rechaza por competencia 2022-212 (1).pdf

³ Expediente electrónico, archivo 007. ActaRepartoIndividual.pdf

II. CONSIDERACIONES

La Corte Constitucional en providencia de 22 de julio de 2021 definió un conflicto entre el Juzgado 6º Laboral del Circuito de Bogotá y el Juzgado 61 Administrativo del Circuito de Bogotá, en cuanto a quién debía conocer de la demanda presentada por la Entidad Promotora de Salud Sanitas S.A. en contra de la **Administradora de los Recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud –ADRES–**, con el propósito de obtener (i) “[...] el reconocimiento y pago de las sumas de dinero que fueron asumidas por la EPS Sanitas y que están relacionadas con los gastos en que esta incurrió por razón de **la cobertura efectiva de servicios, procedimientos e insumos, no incorporados en el Plan Obligatorio de Salud –POS–** [...]”, en cumplimiento de decisiones de los comités técnicos científicos y de fallos de tutela, que no le fueron canceladas por la demandada, pues en el procedimiento de recobro que adelantó le opuso unas glosas, en su opinión, injustificadas; y (ii) “[...] el reconocimiento de los perjuicios que ocasionó el desgaste administrativo inherente a la gestión y al manejo de dichas prestaciones”.

En aquella ocasión, la Corte Constitucional concluyó que la competencia judicial para conocer asuntos relacionados con el **pago de recobros judiciales al Estado** por prestaciones no incluidas en el POS, hoy PBS, y por las devoluciones o glosas a las facturas entre entidades del Sistema General de Seguridad Social en Salud corresponde a la jurisdicción de lo contencioso administrativo. Expresamente, entre las consideraciones expuso lo siguiente:

“51. Así las cosas, con el proceso judicial la EPS busca principalmente recobrar unos valores que le fueron rechazados **por parte de la ADRES**, con ocasión de la prestación de servicios y tecnologías en salud **excluidos del POS**, hoy PBS, en cumplimiento de órdenes que fueron proferidas por comités técnicos científicos –en su momento– o por jueces de tutela. Es decir, **no se trata de un litigio que, en estricto sentido, pueda relacionarse directamente con la prestación de los servicios de la seguridad social, en donde se vean implicados los afiliados, beneficiarios, usuarios o empleadores**, como lo prevé el artículo 622 del Código General del Proceso, que modificó el numeral 4º del artículo 2 del Código Procesal del Trabajo y de la Seguridad Social.

52. Adicionalmente, la EPS demandante (i) **cuestiona por vía judicial actos administrativos que expidió la ADRES** como resultado del respectivo procedimiento administrativo de recobro que adelantó (supra 35), por medio de los cuales se pronunció respecto de las obligaciones por ella reclamadas (supra 37), y, además, (ii) pretende el pago de los **perjuicios que estima ocasionados por la entidad pública** (supra 40), en la modalidad de daño emergente y lucro cesante. Controversias estas que se enmarcan en la competencia judicial asignada a los jueces contencioso

EXPEDIENTE: 1100133340032022-00412-00
DEMANDANTE SALUD TOTAL E.S.P.-S S.A.
DEMANDADA: ADRES
MEDIO DE CONTROL: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO
ASUNTO: REMITE A SECCIÓN CUARTA

administrativos en el inciso primero del artículo 104 de la Ley 1437 de 2011 (supra 32)”⁴

De acuerdo con el nuevo criterio jurisprudencial expuesto, se trata de una controversia de la que debe conocer la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, debido a que, entre otras razones, se discute la legalidad de actos administrativos, además porque dicha providencia fue emitida con anterioridad a la presentación de la demanda que hoy nos ocupa.

En este caso, los actos administrativos niegan el reconocimiento y pago de cuentas presentadas por servicios de salud no incluidos en el plan obligatorio de salud, hoy plan de beneficios en salud, autorizados por comités científicos o fallos de tutelas.

Frente a la competencia de los Juzgados Administrativos de Bogotá, la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura, mediante el Acuerdo PSAA06-3345 del 13 de marzo de 2006, estableció que los juzgados asignados al mismo estarán distribuidos conforme a la estructura del Tribunal Administrativo de Cundinamarca.

En el artículo 18 del Decreto Extraordinario 2288 de 1989, “*por medio del cual se dictan algunas disposiciones en relación con la Jurisdicción Contencioso Administrativa*”, se precisan las competencias que corresponden a cada una de las secciones del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, así:

“Atribuciones de las secciones. *Las secciones tendrán las siguientes funciones:*

(...)

SECCIÓN PRIMERA. *Le corresponde el conocimiento de los siguientes procesos y actuaciones:*

1. *De nulidad y restablecimiento del derecho **que no correspondan a las demás Secciones.***

(...)

9. *De los demás asuntos de competencia del Tribunal, cuyo conocimiento no esté atribuido a las otras Secciones.*

(...)

SECCION CUARTA. *Le corresponde el conocimiento de los siguientes procesos:*

1. *De nulidad y restablecimiento del derecho relativos a impuestos, tasas **y contribuciones.***

⁴ Corte Constitucional, Auto 389 de 22 de julio de 2021, M.P. Antonio José Lizarazo Ocampo.

EXPEDIENTE: 1100133340032022-00412-00
DEMANDANTE SALUD TOTAL E.S.P.-S S.A.
DEMANDADA: ADRES
MEDIO DE CONTROL: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO
ASUNTO: REMITE A SECCIÓN CUARTA

2. *De Jurisdicción Coactiva, en los casos previstos en la ley...*" (Resalta el Juzgado).

El artículo 2 de la Ley 225 de 1995 señala que las contribuciones parafiscales son los gravámenes establecidos con carácter obligatorio por la ley, que afectan a un determinado y único grupo social o económico y se utilizan para beneficio del propio sector. Señala que el manejo, administración y ejecución de estos recursos se hará exclusivamente en forma dispuesta en la ley que los crea y se destinarán sólo al objeto previsto en ella, lo mismo que los rendimientos y excedentes financieros que resulten al cierre del ejercicio contable.

De igual modo, el artículo citado señala que las contribuciones parafiscales administradas por los órganos que formen parte del Presupuesto General de la Nación se incorporarán al presupuesto solamente para registrar la estimación de su cuantía y en capítulo separado de las rentas fiscales y su recaudo será efectuado por los órganos encargados de su administración.

En la sentencia C - 607 de 2012, la Corte Constitucional al realizar el estudio de constitucionalidad del Decreto Ley 1281 de 2020, precisó lo siguiente:

"3.5 NATURALEZA JURÍDICA DE LOS RECURSOS DE SEGURIDAD SOCIAL EN SALUD

3.5.1 *De manera imperativa el cuarto inciso del artículo 48 de la Constitución Política establece que "No se podrán destinar ni utilizar los recursos de las instituciones de la Seguridad Social para fines diferentes a ella".*

3.5.2. *En desarrollo de este mandato constitucional, la jurisprudencia ha reconocido de manera uniforme y pacífica que los recursos que ingresan al Sistema de Seguridad Social, "tanto en salud como en pensiones, con independencia de la denominación que de ellos se haga (cotizaciones, aportes, cuotas moderadoras, copagos, tarifas, deducibles, bonificaciones, etc.), no pueden ser utilizados para propósitos distintos a los relacionados **con la seguridad social debido a su naturaleza parafiscal***⁵.

Al referirse al alcance del artículo 48 de la Constitución, la Corte ha señalado:

"Al respecto la Corte ha hecho énfasis en i) la naturaleza parafiscal de los recursos de la seguridad social tanto en materia de salud como en pensiones ii) en el tratamiento particular que debe dársele a dichos recursos en los procesos de liquidación de las entidades financieras y iii) en la imposibilidad de asimilar el caso de los depósitos de recursos parafiscales de la seguridad social en las entidades financieras con las

⁵ Corte Constitucional, Sentencias C-308 de 1994, SU-480 de 1997, C-577 de 1997, T-569 de 1999, C-821 de 2001, C-867 de 2001, C-791 de 2002, C-1040 de 2003, C-655 de 2003, C-155 de 2004, C-721 de 2004, C-824 de 2004 y C-1002 de 2004, entre muchas otras.

EXPEDIENTE: 1100133340032022-00412-00
DEMANDANTE SALUD TOTAL E.S.P.-S S.A.
DEMANDADA: ADRES
MEDIO DE CONTROL: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO
ASUNTO: REMITE A SECCIÓN CUARTA

indemnizaciones debidas por concepto de contratos de reaseguro de las enfermedades de alto costo.

3.1.2 Esta Corporación de manera reiterada ha precisado en efecto que los recursos que ingresan al Sistema de Seguridad Social, tanto en Salud (C-577/97, C-542/98, T-569/99, C-1707/00) como en pensiones (C-179/97), **llámense cotizaciones, aportes, cuotas moderadoras, pagos compartidos, copagos, tarifas, deducibles o bonificaciones, son en realidad contribuciones parafiscales de destinación específica, en cuanto constituyen un gravamen, fruto de la soberanía fiscal del Estado**, que se cobra obligatoriamente a determinadas personas para satisfacer sus necesidades de salud y pensiones y que, al no comportar una contraprestación equivalente al monto de la tarifa fijada, se destinan también a la financiación global bien del Sistema General de Seguridad Social en Salud, bien del Sistema General de Seguridad Social en Pensiones (C-086/02, C-789/02)" (Negrilla y subrayado fuera de texto).

Por otra parte, la Sección Cuarta del Consejo de Estado, en sentencia de 18 de mayo de 2017⁶ al determinar la naturaleza de los aportes al sistema de seguridad social, precisó lo siguiente:

*"También, en la sentencia C-430 de 2009⁷, expuso que "en reiterada jurisprudencia **ha atribuido a las cotizaciones efectuadas al Sistema de Seguridad Social en Salud, el carácter de "contribuciones parafiscales"**, definidas como gravámenes establecidos con carácter obligatorio por la ley para un determinado sector, en que tales recursos se utilizan en su beneficio, tal como lo dispone el artículo 2 de la Ley 225 de 1995. Las contribuciones parafiscales no son otra cosa que un instrumento de intervención del Estado en la economía destinado a extraer recursos de un sector económico, para ser invertidos en el propio sector, al margen del presupuesto nacional, en donde su afectación a un propósito específico es su característica fundamental (negrillas de la Sala).*

Ahora bien, la naturaleza parafiscal no se pierde por el hecho de que los recursos pasen de quien los recauda a quien los administra, y es importante porque otorga al recurso la condición de destinación específica. De ahí que justamente se trata de un asunto tributario, porque su naturaleza parafiscal determina que puede financiar.

En consecuencia, la especialidad que conoce a profundidad las implicaciones que tiene una contribución parafiscal, debe ser la encargada de establecer si hay lugar a reconocer parte de estos recursos a las EPS, es decir, si las actividades o servicios por las cuales formulan los recobros están englobadas en su destinación específica.

⁶ Radicación número: 11001-03-15-000-2016-03816-00(AC). Actor: UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE GESTIÓN PENSIONAL Y CONTRIBUCIONES PARAFISCALES DE LA PROTECCIÓN SOCIAL – UGPP. Demandado: TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA, SECCIÓN CUARTA, SUBSECCIÓN B.

⁷ M.P. Juan Carlos Henao Pérez

EXPEDIENTE: 1100133340032022-00412-00
DEMANDANTE SALUD TOTAL E.S.P.-S S.A.
DEMANDADA: ADRES
MEDIO DE CONTROL: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO
ASUNTO: REMITE A SECCIÓN CUARTA

En cuanto al ADRES, el artículo 66 de la Ley 1753 de 9 de junio de 2015, "Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 "Todos por un nuevo país", estableció lo siguiente:

*"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), los que financien el aseguramiento en salud, **los copagos por concepto de prestaciones no incluidas en el plan de beneficios del Régimen Contributivo**, los recursos que se recauden como consecuencia de las gestiones que realiza la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social (UGPP); los cuales confluirán en la Entidad. En ningún caso la Entidad asumirá las funciones asignadas a las Entidades Promotoras de Salud.*

(...)

*Los recursos administrados por la Entidad **harán unidad de caja**, excepto los recursos de propiedad de las entidades territoriales, los cuales conservarán su destinación específica y se manejarán en contabilidad separada. **La estructuración del presupuesto de gastos se hará por conceptos**, dando prioridad al aseguramiento obligatorio en salud. La presupuestación y contabilización de los recursos administrados no se hará por subcuentas.*

(...)

El Gobierno Nacional determinará el régimen de transición respecto del inicio de las funciones de la Entidad y las diferentes operaciones que realiza el Fosyga. En el periodo de transición se podrán utilizar los excedentes de las diferentes Subcuentas del Fosyga para la garantía del aseguramiento en salud. Una vez entre en operación la Entidad a que hace referencia este artículo, se suprimirá el Fosyga.

PARÁGRAFO 1°. El Gobierno Nacional establecerá las condiciones generales de operación y estructura interna de la Entidad y adoptará la planta de personal necesaria para el cumplimiento de su objeto y funciones.

PARÁGRAFO 2°. El cobro de los copagos por concepto de prestaciones no incluidas en el plan de beneficios del régimen contributivo tendrá en cuenta la capacidad de pago de los usuarios y en consideración a los usos requeridos por pacientes con enfermedades crónicas y huérfanas".

Por su parte, sobre los recursos que administra el ADRES, en el artículo 67 de la Ley 1753 de 2015 se establece lo siguiente:

"a) Los recursos del Sistema General de Participaciones en Salud del componente de subsidios a la demanda de propiedad de las entidades territoriales, en los términos del artículo 44 de la Ley 1438 de 2011, los cuales se contabilizarán individualmente a nombre de las entidades territoriales.

EXPEDIENTE: 1100133340032022-00412-00
DEMANDANTE SALUD TOTAL E.S.P.-S S.A.
DEMANDADA: ADRES
MEDIO DE CONTROL: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO
ASUNTO: REMITE A SECCIÓN CUARTA

b) Los recursos del Sistema General de Participaciones que financian Fonsaet.

c) Los recursos obtenidos como producto del monopolio de juegos de suerte y azar (novedosos y localizados) que explota, administra y recauda Coljuegos de propiedad de las entidades territoriales destinados a financiar el aseguramiento, los cuales se contabilizarán individualmente a nombre de las entidades territoriales.

d) Las cotizaciones de los afiliados al Sistema General de Seguridad Social en Salud (SGSSS), incluidos los intereses, recaudados por las Entidades Promotoras de Salud. Las cotizaciones de los afiliados a los regímenes especiales y de excepción con vinculación laboral adicional respecto de la cual estén obligados a contribuir al SGSSS y el aporte solidario de los afiliados a los regímenes de excepción o regímenes especiales a que hacen referencia el artículo 279 de la Ley 100 de 1993 y el parágrafo del artículo 57 de la Ley 30 de 1992.

e) Los recursos correspondientes al monto de las Cajas de Compensación Familiar de que trata el artículo 217 de la Ley 100 de 1993.

f) Los recursos del Impuesto sobre la Renta para la Equidad (CREE) destinados al SGSSS, en los términos previstos en la Ley 1607 de 2012, la Ley 1739 de 2014 y las normas que modifiquen, adicionen o sustituyan estas disposiciones, los cuales serán transferidos a la Entidad, entendiéndose así ejecutados.

g) Los recursos del Presupuesto General de la Nación asignados para garantizar la universalización de la cobertura y la unificación de los planes de beneficios, los cuales serán girados directamente a la Entidad por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, entendiéndose así ejecutados.

h) Los recursos por recaudo del IVA definidos en la Ley 1393 de 2010.

i) Los recursos del Fonsaet creado por el Decreto Ley 1032 de 1991.

j) Los recursos correspondientes a la contribución equivalente al 50% del valor de la prima anual establecida para el Seguro Obligatorio de Accidentes de Tránsito (SOAT) que se cobra con adición a ella.

k) Los recursos recaudados por Indumil correspondientes al impuesto social a las armas y de municiones y explosivos y los correspondientes a las multas en aplicación de la Ley 1335 de 2009.

l) Los recursos del monopolio de juegos de suerte y azar, diferentes a los que hace referencia el literal c), rentas cedidas de salud y demás recursos generados a favor de las entidades territoriales destinadas a la financiación del Régimen Subsidiado, incluidos los impuestos al consumo que la ley destina a dicho régimen, serán girados directamente por los administradores y/o recaudadores a la Entidad. La entidad territorial titular de los recursos gestionará y verificará que la transferencia se realice conforme a la ley. Este recurso se contabilizará

EXPEDIENTE: 1100133340032022-00412-00
DEMANDANTE SALUD TOTAL E.S.P.-S S.A.
DEMANDADA: ADRES
MEDIO DE CONTROL: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO
ASUNTO: REMITE A SECCIÓN CUARTA

en cuentas individuales a nombre de las Entidades Territoriales propietarias del recurso.

m) Los copagos que por concepto de prestaciones no incluidas en el plan de beneficios del Régimen Contributivo paguen los destinatarios de tales servicios.

n) Los rendimientos financieros generados por la administración de los recursos del Sistema y sus excedentes.

o) Los recursos que se recauden como consecuencia de las gestiones que realiza la Entidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social (UGPP), los cuales serán transferidos directamente a la Unidad sin operación presupuestal.

p) Los demás recursos que se destinen a la financiación del aseguramiento obligatorio en salud, de acuerdo con la ley o el reglamento.

q) Los demás que en función a su naturaleza recaudaba el Fosyga"
(Negrilla y subrayado fuera de texto).

En el citado artículo 67 de la Ley 1753 de 2015, también se establece que los recursos enunciados se invertirán, entre otros aspectos, en los siguientes:

"a) El reconocimiento y pago a las Entidades Promotoras de Salud por el aseguramiento y demás prestaciones que se reconocen a los afiliados al Sistema General de Seguridad Social en Salud, incluido el pago de incapacidades por enfermedad de origen común que superen los quinientos cuarenta (540) días continuos. El Gobierno Nacional reglamentará, entre otras cosas, el procedimiento de revisión periódica de la incapacidad por parte de las EPS, el momento de calificación definitiva, y las situaciones de abuso del derecho que generen la suspensión del pago de esas incapacidades.

(...)

h) Al pago de prestaciones no incluidas en el plan de beneficios, que venían siendo financiados con recursos del Fosyga.

(...)

l) Las demás destinaciones que haya definido la Ley con cargo a los recursos del Fosyga y del Fonsaet"
(Negrilla y subrayado fuera de texto).

De acuerdo con lo expuesto, con la creación del ADRES se presentan cambios a nivel presupuestal sobre el manejo de los recursos para la seguridad social. Sin embargo, sus fuentes siguen siendo contribuciones parafiscales, luego tienen destinación específica, característica fundamental del tributo, y en general de todas las fuentes de financiación del Sistema General de Seguridad Social.

EXPEDIENTE: 1100133340032022-00412-00
DEMANDANTE SALUD TOTAL E.S.P.-S S.A.
DEMANDADA: ADRES
MEDIO DE CONTROL: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO
ASUNTO: REMITE A SECCIÓN CUARTA

Cuando surge el ADRES reemplaza al FOSYGA, recibe sus recursos y debe cumplir con todas las obligaciones de financiación a cargo del extinto Fondo, de manera que tanto el acto administrativo que expide, como la legitimación por pasiva en el proceso judicial está dada como su sucesor.

En este caso, para el momento de la presentación de los cobros, la financiación de los recobros estaba supeditada a la naturaleza de parafiscal de los recursos, puesto que en la reglamentación anterior, en materia presupuestal el FOSYGA se organizaba por subcuentas, que correspondían netamente a contribuciones parafiscales.

Con todo, es una premisa cierta que se usan **contribuciones parafiscales** para el pago de los recobros, sea con cargo a subcuentas cuando existía el FOSYGA, o con cargo a los recursos administrados por el ADRES. Luego, la verificación del derecho al reconocimiento y pago de estos recobros corresponde a la sección especializada en materia tributaria.

Justamente, la naturaleza parafiscal de los recursos es relevante en el litigio, puesto que a partir de su definición debe garantizarse que sean invertidos en la prestación del servicio de salud.

En este caso, la naturaleza parafiscal y con ello la destinación específica de los recursos empieza a destacarse, porque el reconocimiento de los montos cobrados dependerá, incluso, de lo recaudado por las EPS por copagos a los usuarios de servicios no pos.

En este sentido, vale la pena señalar que en el artículo 40 de la Resolución No. 5395 de 2013 del Ministro de Salud y Protección Social, *“Por la cual se establece el procedimiento de recobro ante el Fondo de Solidaridad y Garantía -FOSYGA y se dictan otras disposiciones”*, se consigna expresamente que es necesario descontar de los valores recobrados los copagos realizados por los usuarios de los servicios no pos:

“Artículo 40. Monto a reconocer y pagar por recobro de tecnologías en salud NO POS. El monto a reconocer y pagar por recobros de tecnologías en salud NO POS, se determinará sobre el precio de compra al proveedor, soportado en la factura de venta o documento equivalente, de la siguiente forma:

1. Medicamentos No POS autorizados por Comité Técnico Científico -CTC, u ordenados por fallos de tutela. El valor a reconocer y pagar por concepto de medicamentos no incluidos en el Plan Obligatorio de Salud -POS, autorizados por el Comité Técnico Científico -CTC, u ordenados por fallos de tutela, será la diferencia entre el valor facturado del medicamento suministrado y el valor calculado para el o los medicamentos incluidos en dicho Plan del mismo grupo terapéutico que se reemplaza(n) o sustituye(n).

EXPEDIENTE: 1100133340032022-00412-00
DEMANDANTE SALUD TOTAL E.S.P.-S S.A.
DEMANDADA: ADRES
MEDIO DE CONTROL: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO
ASUNTO: REMITE A SECCIÓN CUARTA

(...)

Al valor resultante se le **deducirá el valor de la cuota moderadora o copago que las entidades recobrantes hayan cobrado al afiliado de acuerdo con su Plan General de Cuotas Moderadoras y Copagos y el valor que deba cancelar el usuario, conforme lo determine el reglamento que se expida para el efecto.**

(...)

Procedimientos de salud NO POS, autorizados por Comité Técnico Científico -CTC, u ordenados por fallos de tutela. El valor a reconocer y pagar por concepto de procedimientos de salud no incluidos en el Plan Obligatorio de Salud -POS, autorizados por Comité Técnico Científico -CTC, u ordenados por fallos de tutela, será el valor facturado por el proveedor del servicio médico y/o prestación de salud.

Al valor resultante, se le deducirá el valor de la cuota moderadora o copago que las entidades recobrantes hayan cobrado al afiliado conforme a su Plan General de Cuotas Moderadoras y Copagos y el valor que deba cancelar el usuario, de acuerdo con el reglamento que expida este Ministerio.

(...)

3. Procedimientos de salud incluidos en el Plan Obligatorio de Salud -POS, realizados bajo diferente tecnología y/o vía quirúrgica, autorizados por Comité Técnico Científico -CTC, o por fallos de tutela. El valor a reconocer y pagar por concepto de procedimientos de salud incluidos en el Plan Obligatorio de Salud -POS, pero realizados con diferente tecnología y/o vía quirúrgica, autorizados por el Comité Técnico Científico -CTC u ordenados por fallos de tutela, será la diferencia entre el valor facturado del procedimiento de salud suministrado con esta tecnología y/o vía quirúrgica y el valor del procedimiento de salud con la tecnología y/o vía de acceso incluidos en el Plan Obligatorio de Salud -POS.

Para el cálculo de los valores diferenciales antes mencionados, se tendrán en cuenta las tarifas vigentes del manual único tarifario para la facturación de los servicios de salud. Hasta tanto se expida dicho manual, aplicarán las tarifas que reconoce la Subcuenta de Eventos Catastróficos y Accidentes de Tránsito - ECAT del Fondo de Solidaridad y Garantía -FOSYGA.

Al valor resultante, se le deducirá el valor de la cuota moderadora o copago que las entidades recobrantes hayan cobrado al afiliado de acuerdo con su Plan General de Cuotas Moderadoras y Copagos y el valor que deba cancelar el usuario, conforme lo determine el reglamento que se expida para el efecto (...) (Negrilla y subrayado fuera de texto).

En similar sentido, en el artículo 68 de la Resolución No. 1885 de 10 de mayo de 2018 del Ministro de Salud y Protección Social, “por la cual se

EXPEDIENTE: 1100133340032022-00412-00
DEMANDANTE SALUD TOTAL E.S.P.-S S.A.
DEMANDADA: ADRES
MEDIO DE CONTROL: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO
ASUNTO: REMITE A SECCIÓN CUARTA

establece el procedimiento de acceso, reporte de prescripción. Suministro, verificación, control, pago y análisis de la información de tecnologías en salud no financiadas con recursos de la UPC, de servicios complementarios y se dictan otras disposiciones, se establece lo siguiente sobre el monto a reconocer y pagar por recobro/cobro de tecnologías en salud no financiadas con recursos de la UPC o servicios complementarios:

“El monto a reconocer y pagar por recobros/cobros de tecnologías en salud no financiadas con recursos de la UPC o servicios complementarios se determinará sobre el precio de compra al proveedor, considerando los valores de reconocimiento o los precios de medicamentos regulados, segt:m aplique. soportado en la factura de venta o documento equivalente, de la siguiente forma:

1. Medicamentos no financiados con recursos de la UPC, prescritos por el profesional de la salud u ordenados por fallos de tutela.

(...)

c) Al valor resultante se le deducirá el valor de la cuota moderadora o copago que las entidades recobrantes hayan cobrado al afiliado de acuerdo con su Plan General de Cuotas Moderadoras y Copagos y el valor que deba cancelar el usuario, conforme lo determine el reglamento que se expida para el efecto.

(...)

*e) Cuando la Comisión Nacional de Precios de Medicamentos y Dispositivos Médicos o la entidad competente, establezca precios máximos de venta de medicamentos y dispositivos médicos en salud no financiados con recursos de la UPC, ADRES reconocerá y pagará dicho valor y no el facturado, en el evento que el valor facturado sea mayor al precio máximo, previas las deducciones correspondientes al valor calculado para la o las tecnologías en salud financiadas con recursos de la UPC utilizadas o descartadas, o el monto del comparador administrativo que señale el listado de comparadores administrativos adoptado por este Ministerio, el **valor de la cuota moderadora o copago que las entidades recobrantes hayan cobrado al afiliado de acuerdo con su Plan General de Cuotas Moderadoras y Copagos y el valor que deba cancelar el usuario,** conforme lo determine el reglamento que se expida para el efecto.*

*f) Cuando el valor facturado sea inferior al precio máximo definido por la Comisión Nacional de Precios de Medicamentos y Dispositivos Médicos o la entidad competente. la ADRES reconocerá el valor facturado, previas las deducciones correspondientes al valor calculado para las tecnologías en salud financiadas con recursos de la UPC utilizadas o descartadas, o el monto del comparador administrativo contenido en el listado de comparadores administrativos que adopte el Ministerio de Salud y Protección Social; **el valor de la cuota moderadora o copago que las Entidades Promotoras de Salud hayan cobrado al afiliado de acuerdo con su Plan General de Cuotas Moderadoras y Copagos y el valor que deba***

EXPEDIENTE: 1100133340032022-00412-00
DEMANDANTE SALUD TOTAL E.S.P.-S S.A.
DEMANDADA: ADRES
MEDIO DE CONTROL: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO
ASUNTO: REMITE A SECCIÓN CUARTA

cancelar el usuario, conforme lo determine el reglamento que se expida para el efecto.

2. Procedimientos en salud no financiados con recursos de la UPC prescritos por el profesional de la salud u ordenados por fallos de tutela.

(...)

Al valor resultante se le deducirá el **valor de la cuota moderadora o copago que las entidades recobrantes hayan cobrado al afiliado conforme a su Plan General de Cuotas Moderadoras y Copagos y el valor que deba cancelar el usuario,** de acuerdo con el reglamento que expida este Ministerio.

(...)

3. Procedimientos en salud financiados con recursos de la UPC, realizados bajo diferente tecnología o vía quirúrgica, prescritos por el profesional de la salud o por fallos de tutela

(...)

c) Al valor resultante, **se le deducirá el valor de la cuota moderadora o copago que las entidades recobrantes hayan cobrado al afiliado de acuerdo con su Plan General de Cuotas Moderadoras y Copagos y el valor que deba cancelar el usuario,** conforme lo determine el reglamento que se expida para el efecto.

(...)

Parágrafo 1. Cuando el valor solicitado del tratamiento con la tecnología en salud no financiada con recursos de la UPC, calculado por evento o per cápita sea menor o igual al monto calculado por evento o per cápita para su respectivo comparador administrativo, **se deberá entender que dicha tecnología en salud es suministrada con recursos de la Unidad de Pago por Capitación (UPC) y no procederá la radicación del recobro/cobro (...)**"

De acuerdo con las resoluciones citadas, queda claro que para establecer el monto de los recobros sería necesario:

1. Determinar que se trate de servicios para los cuales puedan destinarse contribuciones parafiscales, aspecto ligado a los estudios en materia tributaria.
2. Determinar cuáles recursos deben descontarse, correspondientes a copagos, cuotas moderadoras, etc., los cuales corresponden a contribuciones parafiscales, de manera que también se trata de un aspecto tributario que debe verificarse.

EXPEDIENTE: 1100133340032022-00412-00
DEMANDANTE SALUD TOTAL E.S.P.-S S.A.
DEMANDADA: ADRES
MEDIO DE CONTROL: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO
ASUNTO: REMITE A SECCIÓN CUARTA

Los copagos y las cuotas moderadoras tienen relación con aspectos definitorios de la determinación y recaudo de la contribución parafiscal, por lo que eminentemente conciernen a un asunto tributario. Y para resolver controversias relacionadas con recobros por servicios no POS, se debe verificar cuanto **ingresó** a la EPS por contribuciones parafiscales, para deducirlo de lo que debería pagar el Estado, luego cobra relevancia el origen tributario de tales aportes, aun cuando en principio ya se haya cumplido su cometido frente al aforo asignado al FOSYGA, pues se insiste que si bien en esta etapa estaríamos frente al gasto público, para establecer la existencia o no de la obligación, se deben igualmente determinar aspectos relacionados con el ingreso.

Se insiste entonces que, la naturaleza parafiscal no desaparece ni pierde relevancia por el hecho de diferenciarse la etapa presupuestal en la que se encuentre la discusión sobre los recursos, pues tal y como lo ha señalado la Corte Constitucional en la sentencia antes reseñada, estos siempre serán de dicha naturaleza trátense de aportes realizados por el empleador, trabajador empleado o independiente, e incluso los aportes del presupuesto nacional; porque lo importante para el sistema es que los recursos lleguen y que se destinen a la función propia de la seguridad social (carácter de parafiscal). Es decir, estos recursos públicos, pertenecen al Estado, y deben estar destinados a favorecer solamente al grupo, gremio o sector que los tributa, por eso se invierten exclusivamente en beneficio de éstos.

De ahí que se haya concluido que las rentas públicas de destinación específica, denominadas parafiscales, se encuentran sometidas a un régimen presupuestario especial que impone que sólo puedan ser administrados de conformidad con las leyes que las regula, por lo que al analizar la denominación de contribución parafiscal contenida en el artículo 29 del Decreto 111 de 1996, la Corte haya establecido que, por expresa disposición del Constituyente, los recursos de la seguridad social, sólo pueden utilizarse para los fines de aquella, y su manejo, administración y ejecución se destinen exclusivamente al objeto previsto en aquélla. Con lo cual, se enfatiza, no desaparece su materia tributaria, porque su condición de parafiscalidad determina lo que constitucional y legalmente le está permitido financiar.

Aunado a lo expuesto, el Despacho considera que el criterio de especialización de las secciones tiene como finalidad, además de lograr la organización de numerosos Juzgado de acuerdo con la dispuesta para el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, que los asuntos se distribuyan de tal manera que sea el Juez con mayor conocimiento en la controversia quien la resuelva, para lograr su evacuación célere, eficiente y con calidad.

Y en todo caso, el estatuto que rige esta jurisdicción no limitó el conocimiento competencial en asuntos tributarios exclusivamente a la discusión sobre el monto o elementos constitutivos del mismo, sino

EXPEDIENTE: 1100133340032022-00412-00
DEMANDANTE SALUD TOTAL E.S.P.-S S.A.
DEMANDADA: ADRES
MEDIO DE CONTROL: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO
ASUNTO: REMITE A SECCIÓN CUARTA

también a temas relativos con su asignación y distribución⁸, en el entendido que dicha materia abarca todo ese conjunto y, por tanto, no tendría sentido especializar determinados Despachos para su conocimiento, pero a la vez fragmentar sus asignaciones cuando la materia es una sola.

Esto, porque la asignación o distribución de los recursos parafiscales de la seguridad social en salud, si bien se sitúan en la órbita del gasto público, siguen siendo contribuciones parafiscales y estos tópicos aún pertenecen al marco de lo tributario en el entendido que este no sólo regula su establecimiento sino también su aplicación.

En ese orden, se contraponen los conceptos de especialización y residualidad, luego entonces, las reglas de reparto deben interpretarse atendiendo la relación de la controversia con los temas de cada sección y el criterio de utilidad del conocimiento especializado que fortalece a cada una.

En este caso, el asunto solo puede considerarse residual si no tiene relación con la especialidad tributaria, para lo cual no debe acudir a un ejercicio estricto de determinación de competencia que limite el conocimiento de los asuntos al tributo en la etapa del ingreso o el gasto, sino que se extienda a la naturaleza y destinación del tributo, que no desaparece al ingresar a un presupuesto.

Con todo, en materia de recobros es necesario realizar análisis concerniente a las contribuciones parafiscales al momento de su ingreso, porque algunos copagos, cuotas moderadoras etc. deben ser descontados para establecer su monto.

En ese sentido y como quiera que dentro del presente asunto se cuestionan actos administrativos a través de los cuales se realiza el cobro de recursos de naturaleza parafiscal, y que para establecer su monto es necesario descontar contribuciones parafiscales recaudadas por la Entidad Promotora de Salud, la sección competente es la cuarta, puesto que trata de una demanda de nulidad y restablecimiento relativa contribuciones parafiscales, por lo cual se propondrá conflicto negativo de competencia.

En mérito de lo expuesto, el Despacho

RESUELVE:

⁸ “ARTÍCULO 155. COMPETENCIA DE LOS JUECES ADMINISTRATIVOS EN PRIMERA INSTANCIA.
<Artículo modificado por el artículo 30 de la Ley 2080 de 2021. Consultar régimen de vigencia y transición normativa en el artículo 86. El nuevo texto es el siguiente:> Los juzgados administrativos conocerán en primera instancia de los siguientes asuntos:(...)

4. De los procesos que se promuevan sobre el montó, distribución o asignación de impuestos, contribuciones y tasas nacionales, departamentales, municipales o distritales, cuya cuantía no exceda de quinientos (500) salarios mínimos legales mensuales vigentes.” (Se resalta)

EXPEDIENTE: 1100133340032022-00412-00
DEMANDANTE SALUD TOTAL E.S.P.-S S.A.
DEMANDADA: ADRES
MEDIO DE CONTROL: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO
ASUNTO: REMITE A SECCIÓN CUARTA

PRIMERO. Declarar que este Juzgado carece de competencia para conocer el proceso, por el criterio de especialidad, de acuerdo con lo expuesto en la parte considerativa.

SEGUNDO: Remitir el proceso a la Oficina de Apoyo de los Juzgados Administrativos de Bogotá, para su reparto entre los Juzgados que integran la sección cuarta.

TERCERO: Por Secretaría déjense las constancias respectivas.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

EDNA PAOLA RODRÍGUEZ RIBERO
Jueza

JB

Firmado Por:

Edna Paola Rodríguez Ribero

Juez

Juzgado Administrativo

003

Bogotá, D.C. - Bogotá D.C.,

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: **10fc0571f8cb4761944f95b917cd10b1bee9ecc386228cc98529370fd499dc28**

Documento generado en 06/12/2022 07:49:36 AM

Descargue el archivo y valide éste documento electrónico en la siguiente URL:

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

REPÚBLICA DE COLOMBIA
RAMA JUDICIAL



JUZGADO TERCERO ADMINISTRATIVO
CIRCUITO DE BOGOTÁ
SECCIÓN PRIMERA

Bogotá D.C, seis (6) de diciembre de dos mil veintidós (2022)

Expediente: 1100133340032022-00423-00

Demandante: SALUD TOTAL E.S.P.-S S.A.

Demandada: ADMINISTRADORA DE LOS RECURSOS DEL SISTEMA GENERAL DE SEGURIDAD SOCIAL EN SALUD - ADRES

MEDIO DE CONTROL: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO

Asunto: Propone conflicto negativo de competencia

Procede el Juzgado a adoptar la decisión que en derecho corresponda con respecto de la competencia para conocer de la demanda, previo los siguientes:

I. ANTECEDENTES

1.1. El 4 de agosto de 2022, la Sociedad SALUD TOTAL EPS-S S.A., a través de apoderado judicial, presentó demanda en contra de la Administradora de los Recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud, con las siguientes pretensiones:

"PRIMERA. - Se declare la NULIDAD PARCIAL de las siguientes comunicaciones:

• UTF2014-OPE-24771 del 28 de agosto de 2017 expedido por UNIÓN TEMPORAL FOSYGA 2014 como administrador fiduciario del FOSYGA, hoy competencias asumidas por la ADMINISTRADORA DE LOS RECURSOS DEL SGSSS - ADRES, como acto administrativo según lo dispuesto por la Corte Constitucional, comunicado el 31 de agosto de 2017 a SALUD TOTAL EPS-S S.A., mediante el cual se estableció el resultado de auditoría integral de 18.770 recobros por tecnologías en salud NO POS radicadas en el paquete No. 0417, y se determinó que 550 recobros radicados, dentro de los que se encuentran los 15 recobros objeto de esta demanda y que se relacionan a continuación, (...)

• UTF2014-OPE-13665 del 12 de agosto de 2016 expedido por UNIÓN TEMPORAL FOSYGA 2014 como administrador fiduciario del FOSYGA, hoy competencias asumidas por la ADMINISTRADORA DE LOS RECURSOS DEL SGSSS - ADRES, como acto administrativo según lo dispuesto por la Corte Constitucional, comunicado el 17 de agosto de 2016 a SALUD TOTAL EPS-S S.A., mediante el cual se

EXPEDIENTE: 1100133340032022-00423-00
DEMANDANTE SALUD TOTAL E.S.P.-S S.A.
DEMANDADA: ADRES
MEDIO DE CONTROL: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO
ASUNTO: PROPONE CONFLICTO

estableció el resultado de auditoría integral de 53.278 recobros por tecnologías en salud NO POS radicadas en el paquete No. 0516, y se determinó que 3536 recobros radicados, dentro de los que se encuentran los 5 recobros objeto de esta demanda y que se relacionan a continuación, (...)

• **UTF2014-OPE-25813** del 2 de noviembre de 2017 expedido por UNIÓN TEMPORAL FOSYGA 2014 como administrador fiduciario del FOSYGA, hoy competencias asumidas por la ADMINISTRADORA DE LOS RECURSOS DEL SGSSS - ADRES, como acto administrativo según lo dispuesto por la Corte Constitucional, comunicado el 3 de noviembre de 2017 a SALUD TOTAL EPS-S S.A., mediante el cual se estableció el resultado de auditoría integral de 18553 recobros por tecnologías en salud NO POS radicadas en el paquete No. **0517**, y se determinó que 723 recobros radicados, dentro de los que se encuentran los **51** recobros objeto de esta demanda y que se relacionan a continuación, (...)

• **UTF2014-OPE-26644** del 29 de noviembre de 2017 expedido por UNIÓN TEMPORAL FOSYGA 2014 como administrador fiduciario del FOSYGA, hoy competencias asumidas por la ADMINISTRADORA DE LOS RECURSOS DEL SGSSS - ADRES, como acto administrativo según lo dispuesto por la Corte Constitucional, comunicado a SALUD TOTAL EPS-S S.A., mediante el cual se estableció el resultado de auditoría integral de 12624 recobros por tecnologías en salud NO POS radicadas en el paquete No. **0617**, y se determinó que 661 recobros radicados, dentro de los que se encuentran los **5** recobros objeto de esta demanda y que se relacionan a continuación, (...)

• **UTF2014-OPE-27198** del 12 de diciembre de 2017 expedido por UNIÓN TEMPORAL FOSYGA 2014 como administrador fiduciario del FOSYGA, hoy competencias asumidas por la ADMINISTRADORA DE LOS RECURSOS DEL SGSSS - ADRES, como acto administrativo según lo dispuesto por la Corte Constitucional, comunicado a SALUD TOTAL EPS-S S.A., mediante el cual se estableció el resultado de auditoría integral de 12.223 recobros por tecnologías en salud NO POS radicadas en el paquete No. **0717**, y se determinó que 940 recobros radicados, dentro de los que se encuentran los **6** recobros objeto de esta demanda y que se relacionan a continuación, (...)

Los recobros antes relacionados en los diferentes ítems no fueron aprobados y por tanto no fueron reconocidos ni pagados a esta EPS por la entidad Administradora de los Recursos, pese a no encontrarse dentro del POS para la fecha de prestación del servicio, imponiendo sobre estas glosas injustificadas, al ser expedido este acto administrativo (i) con falsa motivación y (ii) con infracción de las normas en que debía fundarse.

SEGUNDA.- Que consecuentemente a la pretensión anterior, se ordene a la ADMINISTRADORA DE LOS RECURSOS DEL SISTEMA GENERAL DE SEGURIDAD SOCIAL EN SALUD - ADRES, a título de restablecimiento del derecho, a pagar la suma de **NOVENTA Y OCHO MILLONES NOVECIENTOS SETENTA Y SIETE M-IL CUATROCIENTOS DIECIOCHO PESOS (\$98.977.418 m/cte)** correspondiente a los 82 recobros objeto de la demanda, por

EXPEDIENTE: 1100133340032022-00423-00
DEMANDANTE SALUD TOTAL E.S.P.-S S.A.
DEMANDADA: ADRES
MEDIO DE CONTROL: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO
ASUNTO: PROPONE CONFLICTO

haber sido glosados y negados injustificadamente por parte del antes FOSYGA.

TERCERA.- *Que sobre la suma anteriormente mencionada se reconozcan y paguen los intereses moratorios en virtud de lo establecido en el artículo 4 del Decreto Ley 1281 de 2002, desde la fecha de radicación de las cuentas de recobros al FOSYGA, y hasta que se verifique su pago.*

CUARTA.- *De manera **SUBSIDIARIA** a la pretensión principal TERCERA, que se ordene el pago de la correspondiente INDEXACIÓN derivada de la pérdida del poder adquisitivo de la moneda, desde la fecha de radicación de las cuentas de recobros al FOSYGA, y hasta que se verifique su pago.*

QUINTA.- *Que se condene a la demandada en costas y agencias en derecho."*

Como pretensiones subsidiarias, se formularon las siguientes:

"PRIMERA.- *Que se declare que la ADMINISTRADORA DE LOS RECURSOS DEL SISTEMA GENERAL DE SEGURIDAD SOCIAL EN SALUD – ADRES, es responsables por el daño antijurídico ocasionado a SALUD TOTAL EPS-S con ocasión de la negación o glosas injustificadas de las 54 cuentas de recobros objeto de la demanda, teniendo en cuenta que la financiación de los servicios en salud NO POS de las cuentas de recobros se encuentra a cargo de la entidad demandada.*

SEGUNDA.- *Consecuencia de la pretensión anterior, que se condene a la ADMINISTRADORA DE LOS RECURSOS DEL SISTEMA GENERAL DE SEGURIDAD SOCIAL EN SALUD - ADRES al pago de la suma de **NOVENTA Y OCHO MILLONES NOVECIENTOS SETENTA Y SIETE ,IL CUATROCIENTOS DIECIOCHO PESOS (\$98.977.418 m/cte)** por concepto de daño emergente, correspondiente al valor de los 54 recobros objeto de esta demanda, glosados injustificadamente.*

TERCERA.- *Que sobre la suma anteriormente mencionada se reconozcan y paguen los intereses moratorios en virtud de lo establecido en el artículo 4 del Decreto Ley 1281 de 2002, desde la fecha de radicación de las cuentas de recobros al FOSYGA, y hasta que se verifique su pago.*

CUARTA.- *De manera **SUBSIDIARIA** a la pretensión TERCERA subsidiaria, que se ordene el pago de la correspondiente INDEXACIÓN derivada de la pérdida del poder adquisitivo de la moneda, desde la fecha de radicación de las cuentas de recobros al FOSYGA, y hasta que se verifique su pago.*

QUINTA.- *Que se condene a la demandada en costas y agencias en derecho."*

1.2. Como hechos que sustentan la demanda, la demandante señala que prestó los servicios y tecnologías en salud objeto de la presente demanda, los cuales no se encontraban incluidos en el Plan de Beneficios

EXPEDIENTE: 1100133340032022-00423-00
DEMANDANTE SALUD TOTAL E.S.P.-S S.A.
DEMANDADA: ADRES
MEDIO DE CONTROL: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO
ASUNTO: PROPONE CONFLICTO

(PBS – POS) financiado con la UPC, los cuales fueron ordenados de la siguiente manera: 70 cuentas de recobros por el Comité Técnico Científico (CTC), y 14 cuentas de recobros mediante fallos de tutela.

Afirma que, ante el FOSYGA, entre otras, las 82 cuentas de recobros o servicios y tecnologías en salud objeto de la presente demanda durante los meses de abril a julio del año 2017.

Sostiene que, de las 82 cuentas de recobros objeto de la presente demanda, y luego de surtir los procesos ordinario y extraordinarios de recobros ante el FOSYGA, hoy ADRES, se mantuvo una glosa total de \$98.977.418 m/cte., por lo que presentó reclamación administrativa el pasado 8 de agosto de 2019, a la cual ADRES dio respuesta confirmando las glosas.

1.3. El proceso correspondió por reparto al Juzgado 39 Administrativo de la Sección Cuarta¹.

1.4. A través de auto de 12 de agosto de 2022, el Juzgado 39 Administrativo del Circuito Judicial de Bogotá ordenó la remisión del proceso a los Juzgados adscritos a la sección primera. Sobre el particular, consideró lo siguiente²:

“Teniendo en cuenta lo anterior, procederá el Despacho a declarar la falta de competencia para conocer de la presente demanda , en tanto el asunto discutido como bien lo manifestó el Tribunal Administrativo de Cundinamarca Sección Cuarta no se refiere a la determinación o cobro de aportes con destino al Sistema de Seguridad Social en Salud, ni a la devolución de un saldo a favor declarado en las planillas o a la imposición de una sanción por parte de una autoridad tributaria cuyo conocimiento corresponda a la Sección Cuarta de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, sino a la procedencia del reintegro de unas sumas pagadas sin justa causa originadas en recobros ante el Fosyga (hoy ADRES).

A su vez, los actos acusados no resuelven excepciones contra un mandamiento de pago, ni tampoco se dictaron al interior de un proceso de cobro coactivo que dé paso a la activación de la Jurisdicción Coactiva a cargo de la Sección Cuarta de los Juzgados adscritos a la misma, en virtud de las competencias establecidas en el artículo 18 del Decreto núm. 2288 de 1989, dado que, conforme se señaló en precedencia, solo son demandables ante la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo – Sección Cuarta los actos relativos a impuestos, tasas, contribuciones, los que fallan las excepciones, los que ordenan llevar adelante la ejecución y los que liquidan el crédito, que no corresponde a lo aquí acusado.”.

1.5. El proceso correspondió a este Despacho, por nuevo reparto de 26 de agosto de 2022, de manera que habría lugar a decidir sobre su

¹ Expediente electrónico, archivo 02ActaReparto.pdf

² Expediente electrónico, archivo 07RemiteSecciónPrimera.pdf

EXPEDIENTE: 1100133340032022-00423-00
DEMANDANTE SALUD TOTAL E.S.P.-S S.A.
DEMANDADA: ADRES
MEDIO DE CONTROL: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO
ASUNTO: PROPONE CONFLICTO

admisión; no obstante, a partir de la lectura de la demanda se evidencia la falta de competencia, de acuerdo con las siguientes³,

II. CONSIDERACIONES

La Corte Constitucional en providencia de 22 de julio de 2021 definió un conflicto entre el Juzgado 6^o Laboral del Circuito de Bogotá y el Juzgado 61 Administrativo del Circuito de Bogotá, en cuanto a quién debía conocer de la demanda presentada por la Entidad Promotora de Salud Sanitas S.A. en contra de la **Administradora de los Recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud –ADRES–**, con el propósito de obtener (i) “[...] el reconocimiento y pago de las sumas de dinero que fueron asumidas por la EPS Sanitas y que están relacionadas con los gastos en que esta incurrió por razón de **la cobertura efectiva de servicios, procedimientos e insumos, no incorporados en el Plan Obligatorio de Salud –POS–** [...]”, en cumplimiento de decisiones de los comités técnicos científicos y de fallos de tutela, que no le fueron canceladas por la demandada, pues en el procedimiento de recobro que adelantó le opuso unas glosas, en su opinión, injustificadas; y (ii) “[...] el reconocimiento de los perjuicios que ocasionó el desgaste administrativo inherente a la gestión y al manejo de dichas prestaciones”.

En aquella ocasión, la Corte Constitucional concluyó que la competencia judicial para conocer asuntos relacionados con el **pago de recobros judiciales al Estado** por prestaciones no incluidas en el POS, hoy PBS, y por las devoluciones o glosas a las facturas entre entidades del Sistema General de Seguridad Social en Salud corresponde a la jurisdicción de lo contencioso administrativo. Expresamente, entre las consideraciones expuso lo siguiente:

“51. Así las cosas, con el proceso judicial la EPS busca principalmente recobrar unos valores que le fueron rechazados **por parte de la ADRES**, con ocasión de la prestación de servicios y tecnologías en salud **excluidos del POS**, hoy PBS, en cumplimiento de órdenes que fueron proferidas por comités técnicos científicos –en su momento– o por jueces de tutela. Es decir, **no se trata de un litigio que, en estricto sentido, pueda relacionarse directamente con la prestación de los servicios de la seguridad social, en donde se vean implicados los afiliados, beneficiarios, usuarios o empleadores**, como lo prevé el artículo 622 del Código General del Proceso, que modificó el numeral 4^o del artículo 2 del Código Procesal del Trabajo y de la Seguridad Social.

52. Adicionalmente, la EPS demandante (i) **cuestiona por vía judicial actos administrativos que expidió la ADRES** como resultado del respectivo procedimiento administrativo de recobro que adelantó (supra 35), por medio de los cuales se pronunció respecto de las obligaciones por ella reclamadas (supra 37), y, además, (ii) pretende el pago de los **perjuicios que estima ocasionados por la**

³ Expediente electrónico, archivo 10ActaIndividualReparto.pdf

EXPEDIENTE: 1100133340032022-00423-00
DEMANDANTE SALUD TOTAL E.S.P.-S S.A.
DEMANDADA: ADRES
MEDIO DE CONTROL: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO
ASUNTO: PROPONE CONFLICTO

entidad pública (supra 40), en la modalidad de daño emergente y lucro cesante. Controversias estas que se enmarcan en la competencia judicial asignada a los jueces contencioso administrativos en el inciso primero del artículo 104 de la Ley 1437 de 2011 (supra 32)”⁴

Si bien el caso expuesto no corresponde exactamente a la controversia que se plantea en la demanda de SALUD TOTAL EPS en contra del ADRES, la razón de la decisión resulta aplicable, puesto que se discute la legalidad de actos administrativos, y no se trata en estricto sentido una controversia que se relacione directamente con la prestación de los servicios de la seguridad social, en donde se vean implicados los afiliados, beneficiarios, usuarios o empleadores., y además porque dicha providencia fue emitida con anterioridad a la presentación de la demanda que hoy nos ocupa.

En este sentido, como primera conclusión, según esta nueva tesis jurisprudencial, se tiene que el litigio debe ser conocido la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo.

En este caso, los actos administrativos (oficios con el resultado de auditoría de recobros por tecnologías en salud NO POS, en los que se glosan algunas de las cuentas), niegan el reconocimiento y pago de cuentas presentadas por servicios de salud no incluidos en el plan obligatorio de salud, hoy plan de beneficios en salud, autorizados por comités científicos o fallos de tutelas.

De otra parte, la parte demandante no presenta argumentos adicionales que sustenten la existencia de una operación administrativa o fuente del daño distinta a la ilegalidad de un acto administrativo. Luego, no hay lugar a tramitar el proceso por el medio de control de reparación directa, en tanto que la vía procesal no es un aspecto que se pueda proponer de manera subsidiaria o que este determinado por la voluntad de la parte actora; por el contrario, su procedencia está condicionada a la fuente del daño, de tal manera que si esta es un acto administrativo del que se alega la nulidad, el medio de control procedente es el de nulidad y restablecimiento del derecho.

Frente a la competencia de los Juzgados Administrativos de Bogotá, la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura, mediante el Acuerdo PSAA06-3345 del 13 de marzo de 2006, estableció que los juzgados asignados al mismo estarán distribuidos conforme a la estructura del Tribunal Administrativo de Cundinamarca.

En el artículo 18 del Decreto Extraordinario 2288 de 1989, “*por medio del cual se dictan algunas disposiciones en relación con la Jurisdicción Contencioso Administrativa*”, se precisan las competencias que corresponden a cada una de las secciones del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, así:

⁴ Corte Constitucional, Auto 389 de 22 de julio de 2021, M.P. Antonio José Lizarazo Ocampo.

EXPEDIENTE: 1100133340032022-00423-00
DEMANDANTE SALUD TOTAL E.S.P.-S S.A.
DEMANDADA: ADRES
MEDIO DE CONTROL: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO
ASUNTO: PROPONE CONFLICTO

"Atribuciones de las secciones. Las secciones tendrán las siguientes funciones:

(...)

SECCIÓN PRIMERA. Le corresponde el conocimiento de los siguientes procesos y actuaciones:

1. De nulidad y restablecimiento del derecho **que no correspondan a las demás Secciones.**

(...)

9. De los demás asuntos de competencia del Tribunal, cuyo conocimiento no esté atribuido a las otras Secciones.

(...)

SECCION CUARTA. Le corresponde el conocimiento de los siguientes procesos:

1. De nulidad y restablecimiento del derecho relativos a impuestos, tasas **y contribuciones.**

2. De Jurisdicción Coactiva, en los casos previstos en la ley..." (Resalta el Juzgado).

Ahora bien, el Juzgado 39 Administrativo del Circuito Judicial de Bogotá descartó que fuera el competente para conocer el proceso, por considerar que no se trata de un asunto tributario, ni de la demanda de nulidad de actos administrativos proferidos en un proceso de cobro coactivo. Y con apoyo en un antecedente de la Sección Cuarta del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, menciona que las cotizaciones cuyo recaudo corresponde a las EPS son, en efecto, de carácter tributario, pero solamente hasta el momento en que las transfiera a la autoridad competente, en este caso, al ADRES. Una vez que dichos dineros nutran el sistema de salud junto con los demás ingresos de que trata la ley, las discusiones allí suscitadas corresponden a asuntos de distribuciones o asignaciones presupuestales, que escapan de contenido tributario, luego, a su juicio, concierne a un tema residual de competencia de la sección primera.

Este Despacho considera desacertada tal interpretación, porque los recursos reclamados corresponden a la financiación de servicios de salud, administrado por el ADRES, antes el FOYGA, y su naturaleza es parafiscal, además el estudio jurídico implica analizar aspectos relacionados con la destinación específica de las contribuciones parafiscales, y establecer su monto de acuerdo con los descuentos de copagos, cuotas moderadoras, etc. de los usuarios de servicios no pos, es decir, relacionado con contribuciones parafiscales incluso desde el punto de vista de la recaudación y el ingreso.

EXPEDIENTE: 1100133340032022-00423-00
DEMANDANTE SALUD TOTAL E.S.P.-S S.A.
DEMANDADA: ADRES
MEDIO DE CONTROL: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO
ASUNTO: PROPONE CONFLICTO

El artículo 2 de la Ley 225 de 1995 señala que las contribuciones parafiscales son los gravámenes establecidos con carácter obligatorio por la ley, que afectan a un determinado y único grupo social o económico y se utilizan para beneficio del propio sector. Señala que el manejo, administración y ejecución de estos recursos se hará exclusivamente en forma dispuesta en la ley que los crea y se destinarán sólo al objeto previsto en ella, lo mismo que los rendimientos y excedentes financieros que resulten al cierre del ejercicio contable.

De igual modo, el artículo citado señala que las contribuciones parafiscales administradas por los órganos que formen parte del Presupuesto General de la Nación se incorporarán al presupuesto solamente para registrar la estimación de su cuantía y en capítulo separado de las rentas fiscales y su recaudo será efectuado por los órganos encargados de su administración.

En la sentencia C - 607 de 2012, la Corte Constitucional al realizar el estudio de constitucionalidad del Decreto Ley 1281 de 2020, precisó lo siguiente:

“3.5 NATURALEZA JURÍDICA DE LOS RECURSOS DE SEGURIDAD SOCIAL EN SALUD

3.5.1 De manera imperativa el cuarto inciso del artículo 48 de la Constitución Política establece que “No se podrán destinar ni utilizar los recursos de las instituciones de la Seguridad Social para fines diferentes a ella”.

*3.5.2. En desarrollo de este mandado constitucional, la jurisprudencia ha reconocido de manera uniforme y pacífica que los recursos que ingresan al Sistema de Seguridad Social, “tanto en salud como en pensiones, con independencia de la denominación que de ellos se haga (cotizaciones, aportes, cuotas moderadoras, copagos, tarifas, deducibles, bonificaciones, etc.), no pueden ser utilizados para propósitos distintos a los relacionados **con la seguridad social debido a su naturaleza parafiscal**⁵.*

Al referirse al alcance del artículo 48 de la Constitución, la Corte ha señalado:

“Al respecto la Corte ha hecho énfasis en i) la naturaleza parafiscal de los recursos de la seguridad social tanto en materia de salud como en pensiones ii) en el tratamiento particular que debe dársele a dichos recursos en los procesos de liquidación de las entidades financieras y iii) en la imposibilidad de asimilar el caso de los depósitos de recursos parafiscales de la seguridad social en las entidades financieras con las indemnizaciones debidas por concepto de contratos de reaseguro de las enfermedades de alto costo.

⁵ Corte Constitucional, Sentencias C-308 de 1994, SU-480 de 1997, C-577 de 1997, T-569 de 1999, C-821 de 2001, C-867 de 2001, C-791 de 2002, C-1040 de 2003, C-655 de 2003, C-155 de 2004, C-721 de 2004, C-824 de 2004 y C-1002 de 2004, entre muchas otras.

EXPEDIENTE: 1100133340032022-00423-00
DEMANDANTE SALUD TOTAL E.S.P.-S S.A.
DEMANDADA: ADRES
MEDIO DE CONTROL: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO
ASUNTO: PROPONE CONFLICTO

3.1.2 Esta Corporación de manera reiterada ha precisado en efecto que los recursos que ingresan al Sistema de Seguridad Social, tanto en Salud (C-577/97, C-542/98, T-569/99, C-1707/00) como en pensiones (C-179/97), **llámense cotizaciones, aportes, cuotas moderadoras, pagos compartidos, copagos, tarifas, deducibles o bonificaciones, son en realidad contribuciones parafiscales de destinación específica, en cuanto constituyen un gravamen, fruto de la soberanía fiscal del Estado,** que se cobra obligatoriamente a determinadas personas para satisfacer sus necesidades de salud y pensiones y que, al no comportar una contraprestación equivalente al monto de la tarifa fijada, se destinan también a la financiación global bien del Sistema General de Seguridad Social en Salud, bien del Sistema General de Seguridad Social en Pensiones (C-086/02, C-789/02)" (Negrilla y subrayado fuera de texto).

Por otra parte, la Sección Cuarta del Consejo de Estado, en sentencia de 18 de mayo de 2017⁶ al determinar la naturaleza de los aportes al sistema de seguridad social, precisó lo siguiente:

*"También, en la sentencia C-430 de 20097, expuso que "en reiterada jurisprudencia **ha atribuido a las cotizaciones efectuadas al Sistema de Seguridad Social en Salud, el carácter de "contribuciones parafiscales"**, definidas como gravámenes establecidos con carácter obligatorio por la ley para un determinado sector, en que tales recursos se utilizan en su beneficio, tal como lo dispone el artículo 2 de la Ley 225 de 1995. Las contribuciones parafiscales no son otra cosa que un instrumento de intervención del Estado en la economía destinado a extraer recursos de un sector económico, para ser invertidos en el propio sector, al margen del presupuesto nacional, en donde su afectación a un propósito específico es su característica fundamental (negrillas de la Sala).*

Ahora bien, la naturaleza parafiscal no se pierde por el hecho de que los recursos pasen de quien los recauda a quien los administra, y es importante porque otorga al recurso la condición de destinación específica. De ahí que justamente se trata de un asunto tributario, porque su naturaleza parafiscal determina que puede financiar.

En consecuencia, la especialidad que conoce a profundidad las implicaciones que tiene una contribución parafiscal, debe ser la encargada de establecer si hay lugar a reconocer parte de estos recursos a las EPS, es decir, si las actividades o servicios por las cuales formulan los recobros están englobadas en su destinación específica.

En cuanto al ADRES, el artículo 66 de la Ley 1753 de 9 de junio de 2015, "Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 "Todos por un nuevo país", estableció lo siguiente:

⁶ Radicación número: 11001-03-15-000-2016-03816-00(AC). Actor: UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE GESTIÓN PENSIONAL Y CONTRIBUCIONES PARAFISCALES DE LA PROTECCIÓN SOCIAL – UGPP. Demandado: TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA, SECCIÓN CUARTA, SUBSECCIÓN B.

⁷ M.P. Juan Carlos Henao Pérez

EXPEDIENTE: 1100133340032022-00423-00
DEMANDANTE SALUD TOTAL E.S.P.-S S.A.
DEMANDADA: ADRES
MEDIO DE CONTROL: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO
ASUNTO: PROPONE CONFLICTO

*“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), los que financien el aseguramiento en salud, **los copagos por concepto de prestaciones no incluidas en el plan de beneficios del Régimen Contributivo**, los recursos que se recauden como consecuencia de las gestiones que realiza la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social (UGPP); los cuales confluirán en la Entidad. En ningún caso la Entidad asumirá las funciones asignadas a las Entidades Promotoras de Salud.*

(...)

*Los recursos administrados por la Entidad **harán unidad de caja**, excepto los recursos de propiedad de las entidades territoriales, los cuales conservarán su destinación específica y se manejarán en contabilidad separada. **La estructuración del presupuesto de gastos se hará por conceptos**, dando prioridad al aseguramiento obligatorio en salud. La presupuestación y contabilización de los recursos administrados no se hará por subcuentas.*

(...)

El Gobierno Nacional determinará el régimen de transición respecto del inicio de las funciones de la Entidad y las diferentes operaciones que realiza el Fosyga. En el periodo de transición se podrán utilizar los excedentes de las diferentes Subcuentas del Fosyga para la garantía del aseguramiento en salud. Una vez entre en operación la Entidad a que hace referencia este artículo, se suprimirá el Fosyga.

PARÁGRAFO 1°. El Gobierno Nacional establecerá las condiciones generales de operación y estructura interna de la Entidad y adoptará la planta de personal necesaria para el cumplimiento de su objeto y funciones.

PARÁGRAFO 2°. El cobro de los copagos por concepto de prestaciones no incluidas en el plan de beneficios del régimen contributivo tendrá en cuenta la capacidad de pago de los usuarios y en consideración a los usos requeridos por pacientes con enfermedades crónicas y huérfanas”.

Por su parte, sobre los recursos que administra el ADRES, en el artículo 67 de la Ley 1753 de 2015 se establece lo siguiente:

“a) Los recursos del Sistema General de Participaciones en Salud del componente de subsidios a la demanda de propiedad de las entidades territoriales, en los términos del artículo 44 de la Ley 1438 de 2011, los cuales se contabilizarán individualmente a nombre de las entidades territoriales.

b) Los recursos del Sistema General de Participaciones que financian Fonsaet.

EXPEDIENTE: 1100133340032022-00423-00
DEMANDANTE SALUD TOTAL E.S.P.-S S.A.
DEMANDADA: ADRES
MEDIO DE CONTROL: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO
ASUNTO: PROPONE CONFLICTO

c) Los recursos obtenidos como producto del monopolio de juegos de suerte y azar (novedosos y localizados) que explota, administra y recauda Coljuegos de propiedad de las entidades territoriales destinados a financiar el aseguramiento, los cuales se contabilizarán individualmente a nombre de las entidades territoriales.

d) Las cotizaciones de los afiliados al Sistema General de Seguridad Social en Salud (SGSSS), incluidos los intereses, recaudados por las Entidades Promotoras de Salud. Las cotizaciones de los afiliados a los regímenes especiales y de excepción con vinculación laboral adicional respecto de la cual estén obligados a contribuir al SGSSS y el aporte solidario de los afiliados a los regímenes de excepción o regímenes especiales a que hacen referencia el artículo 279 de la Ley 100 de 1993 y el parágrafo del artículo 57 de la Ley 30 de 1992.

e) Los recursos correspondientes al monto de las Cajas de Compensación Familiar de que trata el artículo 217 de la Ley 100 de 1993.

f) Los recursos del Impuesto sobre la Renta para la Equidad (CREE) destinados al SGSSS, en los términos previstos en la Ley 1607 de 2012, la Ley 1739 de 2014 y las normas que modifiquen, adicionen o sustituyan estas disposiciones, los cuales serán transferidos a la Entidad, entendiéndose así ejecutados.

g) Los recursos del Presupuesto General de la Nación asignados para garantizar la universalización de la cobertura y la unificación de los planes de beneficios, los cuales serán girados directamente a la Entidad por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, entendiéndose así ejecutados.

h) Los recursos por recaudo del IVA definidos en la Ley 1393 de 2010.

i) Los recursos del Fonsaet creado por el Decreto Ley 1032 de 1991.

j) Los recursos correspondientes a la contribución equivalente al 50% del valor de la prima anual establecida para el Seguro Obligatorio de Accidentes de Tránsito (SOAT) que se cobra con adición a ella.

k) Los recursos recaudados por Indumil correspondientes al impuesto social a las armas y de municiones y explosivos y los correspondientes a las multas en aplicación de la Ley 1335 de 2009.

l) Los recursos del monopolio de juegos de suerte y azar, diferentes a los que hace referencia el literal c), rentas cedidas de salud y demás recursos generados a favor de las entidades territoriales destinadas a la financiación del Régimen Subsidiado, incluidos los impuestos al consumo que la ley destina a dicho régimen, serán girados directamente por los administradores y/o recaudadores a la Entidad. La entidad territorial titular de los recursos gestionará y verificará que la transferencia se realice conforme a la ley. Este recurso se contabilizará en cuentas individuales a nombre de las Entidades Territoriales propietarias del recurso.

EXPEDIENTE: 1100133340032022-00423-00
DEMANDANTE SALUD TOTAL E.S.P.-S S.A.
DEMANDADA: ADRES
MEDIO DE CONTROL: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO
ASUNTO: PROPONE CONFLICTO

m) Los copagos que por concepto de prestaciones no incluidas en el plan de beneficios del Régimen Contributivo paguen los destinatarios de tales servicios.

n) Los rendimientos financieros generados por la administración de los recursos del Sistema y sus excedentes.

o) Los recursos que se recauden como consecuencia de las gestiones que realiza la Entidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social (UGPP), los cuales serán transferidos directamente a la Unidad sin operación presupuestal.

p) Los demás recursos que se destinen a la financiación del aseguramiento obligatorio en salud, de acuerdo con la ley o el reglamento.

q) Los demás que en función a su naturaleza recaudaba el Fosyga"
(Negrilla y subrayado fuera de texto).

En el citado artículo 67 de la Ley 1753 de 2015, también se establece que los recursos enunciados se invertirán, entre otros aspectos, en los siguientes:

"a) El reconocimiento y pago a las Entidades Promotoras de Salud por el aseguramiento y demás prestaciones que se reconocen a los afiliados al Sistema General de Seguridad Social en Salud, incluido el pago de incapacidades por enfermedad de origen común que superen los quinientos cuarenta (540) días continuos. El Gobierno Nacional reglamentará, entre otras cosas, el procedimiento de revisión periódica de la incapacidad por parte de las EPS, el momento de calificación definitiva, y las situaciones de abuso del derecho que generen la suspensión del pago de esas incapacidades.

(...)

h) Al pago de prestaciones no incluidas en el plan de beneficios, que venían siendo financiados con recursos del Fosyga.

(...)

l) Las demás destinaciones que haya definido la Ley con cargo a los recursos del Fosyga y del Fonsaet" (Negrilla y subrayado fuera de texto).

De acuerdo con lo expuesto, con la creación del ADRES se presentan cambios a nivel presupuestal sobre el manejo de los recursos para la seguridad social. Sin embargo, sus fuentes siguen siendo contribuciones parafiscales, luego tienen destinación específica, característica fundamental del tributo, y en general de todas las fuentes de financiación del Sistema General de Seguridad Social.

Cuando surge el ADRES reemplaza al FOSYGA, recibe sus recursos y debe cumplir con todas las obligaciones de financiación a cargo del

EXPEDIENTE: 1100133340032022-00423-00
DEMANDANTE SALUD TOTAL E.S.P.-S S.A.
DEMANDADA: ADRES
MEDIO DE CONTROL: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO
ASUNTO: PROPONE CONFLICTO

extinto Fondo, de manera que tanto el acto administrativo que expide, como la legitimación por pasiva en el proceso judicial está dada como su sucesor.

En este caso, para el momento de la presentación de los cobros, la financiación de los recobros estaba supeditada a la naturaleza de parafiscal de los recursos, puesto que, en la reglamentación anterior, en materia presupuestal el Fosyga se organizaba por subcuentas, que correspondían netamente a contribuciones parafiscales.

Con todo, es una premisa cierta que se usan **contribuciones parafiscales** para el pago de los recobros, sea con cargo a subcuentas cuando existía el FOSYGA, o con cargo a los recursos administrados por el ADRES. Luego, la verificación del derecho al reconocimiento y pago de estos recobros corresponde a la sección especializada en materia tributaria.

Justamente, la naturaleza parafiscal de los recursos es relevante en el litigio, puesto que a partir de su definición debe garantizarse que sean invertidos en la prestación del servicio de salud.

A su vez, la naturaleza parafiscal y con ello la destinación específica de los recursos empieza a destacarse, porque el reconocimiento de los montos cobrados dependerá, incluso, de lo recaudado por las EPS por copagos a los usuarios de servicios no pos.

En este sentido, vale la pena señalar que en el artículo 40 de la Resolución No. 5395 de 2013 del Ministro de Salud y Protección Social, *“Por la cual se establece el procedimiento de recobro ante el Fondo de Solidaridad y Garantía -FOSYGA y se dictan otras disposiciones”*, se consigna expresamente que es necesario descontar de los valores recobrados los copagos realizados por los usuarios de los servicios no pos:

“Artículo 40. Monto a reconocer y pagar por recobro de tecnologías en salud NO POS. El monto a reconocer y pagar por recobros de tecnologías en salud NO POS, se determinará sobre el precio de compra al proveedor, soportado en la factura de venta o documento equivalente, de la siguiente forma:

1. Medicamentos No POS autorizados por Comité Técnico Científico -CTC, u ordenados por fallos de tutela. El valor a reconocer y pagar por concepto de medicamentos no incluidos en el Plan Obligatorio de Salud -POS, autorizados por el Comité Técnico Científico -CTC, u ordenados por fallos de tutela, será la diferencia entre el valor facturado del medicamento suministrado y el valor calculado para el o los medicamentos incluidos en dicho Plan del mismo grupo terapéutico que se reemplaza(n) o sustituye(n).

(...)

EXPEDIENTE: 1100133340032022-00423-00
DEMANDANTE SALUD TOTAL E.S.P.-S S.A.
DEMANDADA: ADRES
MEDIO DE CONTROL: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO
ASUNTO: PROPONE CONFLICTO

Al valor resultante se le deducirá el valor de la cuota moderadora o copago que las entidades recobrantes hayan cobrado al afiliado de acuerdo con su Plan General de Cuotas Moderadoras y Copagos y el valor que deba cancelar el usuario, conforme lo determine el reglamento que se expida para el efecto.

(...)

Procedimientos de salud NO POS, autorizados por Comité Técnico Científico -CTC, u ordenados por fallos de tutela. El valor a reconocer y pagar por concepto de procedimientos de salud no incluidos en el Plan Obligatorio de Salud -POS, autorizados por Comité Técnico Científico -CTC, u ordenados por fallos de tutela, será el valor facturado por el proveedor del servicio médico y/o prestación de salud.

Al valor resultante, se le deducirá el valor de la cuota moderadora o copago que las entidades recobrantes hayan cobrado al afiliado conforme a su Plan General de Cuotas Moderadoras y Copagos y el valor que deba cancelar el usuario, de acuerdo con el reglamento que expida este Ministerio.

(...)

3. Procedimientos de salud incluidos en el Plan Obligatorio de Salud -POS, realizados bajo diferente tecnología y/o vía quirúrgica, autorizados por Comité Técnico Científico -CTC, o por fallos de tutela. El valor a reconocer y pagar por concepto de procedimientos de salud incluidos en el Plan Obligatorio de Salud -POS, pero realizados con diferente tecnología y/o vía quirúrgica, autorizados por el Comité Técnico Científico -CTC u ordenados por fallos de tutela, será la diferencia entre el valor facturado del procedimiento de salud suministrado con esta tecnología y/o vía quirúrgica y el valor del procedimiento de salud con la tecnología y/o vía de acceso incluidos en el Plan Obligatorio de Salud -POS.

Para el cálculo de los valores diferenciales antes mencionados, se tendrán en cuenta las tarifas vigentes del manual único tarifario para la facturación de los servicios de salud. Hasta tanto se expida dicho manual, aplicarán las tarifas que reconoce la Subcuenta de Eventos Catastróficos y Accidentes de Tránsito - ECAT del Fondo de Solidaridad y Garantía -FOSYGA.

Al valor resultante, se le deducirá el valor de la cuota moderadora o copago que las entidades recobrantes hayan cobrado al afiliado de acuerdo con su Plan General de Cuotas Moderadoras y Copagos y el valor que deba cancelar el usuario, conforme lo determine el reglamento que se expida para el efecto (...) (Negrilla y subrayado fuera de texto).

En similar sentido, en el artículo 68 de la Resolución No. 1885 de 10 de mayo de 2018 del Ministro de Salud y Protección Social, "por la cual se establece el procedimiento de acceso, reporte de prescripción. Suministro, verificación, control, pago y análisis de la información de

EXPEDIENTE: 1100133340032022-00423-00
DEMANDANTE SALUD TOTAL E.S.P.-S S.A.
DEMANDADA: ADRES
MEDIO DE CONTROL: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO
ASUNTO: PROPONE CONFLICTO

tecnologías en salud no financiadas con recursos de la UPC, de servicios complementarios y se dictan otras disposiciones, se establece lo siguiente sobre el monto a reconocer y pagar por recobro/cobro de tecnologías en salud no financiadas con recursos de la UPC o servicios complementarios:

“El monto a reconocer y pagar por recobros/cobros de tecnologías en salud no financiadas con recursos de la UPC o servicios complementarios se determinará sobre el precio de compra al proveedor, considerando los valores de reconocimiento o los precios de medicamentos regulados, segt:m aplique. soportado en la factura de venta o documento equivalente, de la siguiente forma:

1. Medicamentos no financiados con recursos de la UPC, prescritos por el profesional de la salud u ordenados por fallos de tutela.

(...)

c) Al valor resultante se le deducirá el valor de la cuota moderadora o copago que las entidades recobrantes hayan cobrado al afiliado de acuerdo con su Plan General de Cuotas Moderadoras y Copagos y el valor que deba cancelar el usuario, conforme lo determine el reglamento que se expida para el efecto.

(...)

e) Cuando la Comisión Nacional de Precios de Medicamentos y Dispositivos Médicos o la entidad competente, establezca precios máximos de venta de medicamentos y dispositivos médicos en salud no financiados con recursos de la UPC, ADRES reconocerá y pagará dicho valor y no el facturado, en el evento que el valor facturado sea mayor al precio máximo, previas las deducciones correspondientes al valor calculado para la o las tecnologías en salud financiadas con recursos de la UPC utilizadas o descartadas, o el monto del comparador administrativo que señale el listado de comparadores administrativos adoptado por este Ministerio, el **valor de la cuota moderadora o copago que las entidades recobrantes hayan cobrado al afiliado de acuerdo con su Plan General de Cuotas Moderadoras y Copagos y el valor que deba cancelar el usuario,** conforme lo determine el reglamento que se expida para el efecto.

f) Cuando el valor facturado sea inferior al precio máximo definido por la Comisión Nacional de Precios de Medicamentos y Dispositivos Médicos o la entidad competente. la ADRES reconocerá el valor facturado, previas las deducciones correspondientes al valor calculado para las tecnologías en salud financiadas con recursos de la UPC utilizadas o descartadas, o el monto del comparador administrativo contenido en el listado de comparadores administrativos que adopte el Ministerio de Salud y Protección Social; **el valor de la cuota moderadora o copago que las Entidades Promotoras de Salud hayan cobrado al afiliado de acuerdo con su Plan General de Cuotas Moderadoras y Copagos y el valor que deba cancelar el usuario. conforme lo determine el reglamento que se expida para el efecto.**

2. Procedimientos en salud no financiados con recursos de la UPC prescritos por el profesional de la salud u ordenados por fallos de tutela.

(...)

Al valor resultante se le deducirá el valor de la cuota moderadora o copago que las entidades recobrantes hayan cobrado al afiliado conforme a su Plan General de Cuotas Moderadoras y Copagos y el valor que deba cancelar el usuario, de acuerdo con el reglamento que expida este Ministerio.

(...)

3. Procedimientos en salud financiados con recursos de la UPC, realizados bajo diferente tecnología o vía quirúrgica, prescritos por el profesional de la salud o por fallos de tutela

(...)

c) Al valor resultante. se le deducirá el valor de la cuota moderadora o copago que las entidades recobrantes hayan cobrado al afiliado de acuerdo con su Plan General de Cuotas Moderadoras y Copagos y el valor que deba cancelar el usuario, conforme lo determine el reglamento que se expida para el efecto.

(...)

Parágrafo 1. Cuando el valor solicitado del tratamiento con la tecnología en salud no financiada con recursos de la UPC. calculado por evento o per cápita sea menor o igual al monto calculado por evento o per cápita para su respectivo comparador administrativo. **se deberá entender que dicha tecnología en salud es suministrada con recursos de la Unidad de Pago por Capitación (UPC) y no procederá la radicación del recobro/cobro (...)**"

De acuerdo con las resoluciones citadas, queda claro que para establecer si la demandante tiene o no derecho a los recobros sería necesario:

1. Determinar que se trate de servicios para los cuales puedan destinarse contribuciones parafiscales, aspecto ligado a los estudios en materia tributaria.
2. Determinar cuáles recursos deben descontarse, correspondientes a copagos, cuotas moderadoras, etc., los cuales corresponden a contribuciones parafiscales, de manera que también se trata de un aspecto tributario que debe verificarse.

EXPEDIENTE: 1100133340032022-00423-00
DEMANDANTE SALUD TOTAL E.S.P.-S S.A.
DEMANDADA: ADRES
MEDIO DE CONTROL: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO
ASUNTO: PROPONE CONFLICTO

Los copagos y las cuotas moderadoras tienen relación con aspectos definitorios de la determinación y recaudo de la contribución parafiscal, por lo que eminentemente conciernen a un asunto tributario. Y para resolver controversias relacionadas con recobros por servicios no POS, se debe verificar cuanto **ingresó** a la EPS por contribuciones parafiscales, para deducirlo de lo que debería pagar el Estado, luego cobra relevancia el origen tributario de tales aportes, aun cuando en principio ya se haya cumplido su cometido frente al aforo asignado al FOSYGA, pues se insiste que si bien en esta etapa estaríamos frente al gasto público, para establecer la existencia o no de la obligación, se deben igualmente determinar aspectos relacionados con el ingreso.

Se insiste entonces que, la naturaleza parafiscal no desaparece ni pierde relevancia por el hecho de diferenciarse la etapa presupuestal en la que se encuentre la discusión sobre los recursos, pues tal y como lo ha señalado la Corte Constitucional en la sentencia antes reseñada, estos siempre serán de dicha naturaleza tratándose de aportes realizados por el empleador, trabajador empleado o independiente, e incluso los aportes del presupuesto nacional; porque lo importante para el sistema es que los recursos lleguen y que se destinen a la función propia de la seguridad social (carácter de parafiscal). Es decir, estos recursos públicos, pertenecen al Estado, y deben estar destinados a favorecer solamente al grupo, gremio o sector que los tributa, por eso se invierten exclusivamente en beneficio de éstos.

De ahí que se haya concluido que las rentas públicas de destinación específica, denominadas parafiscales, se encuentran sometidas a un régimen presupuestario especial que impone que sólo puedan ser administrados de conformidad con las leyes que las regula, por lo que al analizar la denominación de contribución parafiscal contenida en el artículo 29 del Decreto 111 de 1996, la Corte haya establecido que, por expresa disposición del Constituyente, los recursos de la seguridad social, sólo pueden utilizarse para los fines de aquella, y su manejo, administración y ejecución se destinen exclusivamente al objeto previsto en aquélla. Con lo cual, se enfatiza, no desaparece su materia tributaria, porque su condición de parafiscalidad determina lo que constitucional y legalmente le está permitido financiar.

Al margen de lo expuesto, el Despacho considera que el criterio de especialización de las secciones tiene como finalidad, además de lograr la organización de numerosos Juzgado de acuerdo con la dispuesta para el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, que los asuntos se distribuyan de tal manera que sea el Juez con mayor conocimiento en la controversia quien la resuelva, para lograr su evacuación célere, eficiente y con calidad.

Y en todo caso, el estatuto que rige esta jurisdicción no limitó el conocimiento competencial en asuntos tributarios exclusivamente a la discusión sobre el monto o elementos constitutivos del mismo, sino

EXPEDIENTE: 1100133340032022-00423-00
DEMANDANTE SALUD TOTAL E.S.P.-S S.A.
DEMANDADA: ADRES
MEDIO DE CONTROL: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO
ASUNTO: PROPONE CONFLICTO

también a temas relativos con su asignación y distribución⁸, en el entendido que dicha materia abarca todo ese conjunto y por tanto, no tendría sentido especializar determinados Despachos para su conocimiento, pero a la vez fragmentar sus asignaciones cuando la materia es una sola.

Esto, porque la asignación o distribución de los recursos parafiscales de la seguridad social en salud, si bien se sitúan en la órbita del gasto público, siguen siendo contribuciones parafiscales y estos tópicos aún pertenecen al marco de lo tributario en el entendido que este no sólo regula su establecimiento sino también su aplicación.

En ese orden, se contraponen los conceptos de especialización y residualidad, luego entonces, las reglas de reparto deben interpretarse atendiendo la relación de la controversia con los temas de cada sección y el criterio de utilidad del conocimiento especializado que fortalece a cada una.

En este caso, el asunto solo puede considerarse residual si no tiene relación con la especialidad tributaria, para lo cual no debe acudir a un ejercicio estricto de determinación de competencia que limite el conocimiento de los asuntos al tributo en la etapa del ingreso o el gasto, sino que se extienda a la naturaleza y destinación del tributo, que no desaparece al ingresar a un presupuesto.

Con todo, en materia de recobros es necesario realizar análisis concerniente a las contribuciones parafiscales al momento de su ingreso, porque algunos copagos, cuotas moderadoras etc. deben ser descontados para establecer su monto.

En ese sentido y como quiera que dentro del presente asunto se cuestionan actos administrativos a través de los cuales como producto de auditorías se niega el reconocimiento de recursos de naturaleza parafiscal, y que para establecer su monto es necesario descontar contribuciones parafiscales recaudadas por la Entidad Promotora de Salud, la sección competente es la cuarta, puesto que trata de una demanda de nulidad y restablecimiento relativa contribuciones parafiscales, por lo cual se propondrá conflicto negativo de competencia.

En mérito de lo expuesto, el Despacho

RESUELVE

⁸ “ARTÍCULO 155. COMPETENCIA DE LOS JUECES ADMINISTRATIVOS EN PRIMERA INSTANCIA. <Artículo modificado por el artículo 30 de la Ley 2080 de 2021. Consultar régimen de vigencia y transición normativa en el artículo 86. El nuevo texto es el siguiente:> Los juzgados administrativos conocerán en primera instancia de los siguientes asuntos:(...)

4. De los procesos que se promuevan sobre el montó, distribución o asignación de impuestos, contribuciones y tasas nacionales, departamentales, municipales o distritales, cuya cuantía no exceda de quinientos (500) salarios mínimos legales mensuales vigentes.” (Se resalta)

EXPEDIENTE: 1100133340032022-00423-00
DEMANDANTE SALUD TOTAL E.S.P.-S S.A.
DEMANDADA: ADRES
MEDIO DE CONTROL: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO
ASUNTO: PROPONE CONFLICTO

PRIMERO. Proponer el conflicto negativo de competencia frente al Juzgado 39 Administrativo de Bogotá, adscrito a la Sección Cuarta, de acuerdo con lo expuesto en la parte considerativa de esta providencia.

SEGUNDO: Remitir de manera inmediata el expediente a la Secretaría del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, para que sea repartido entre los Magistrados que conforman dicha Corporación, competentes para resolver el conflicto negativo de competencia, de acuerdo con lo señalado en el artículo 158 del C.P.A.C.A.

TERCERO: Notifíquese a la demandante lo decidido, por el medio más rápido y expedito.

CUARTO: Por Secretaría déjense las constancias respectivas.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

EDNA PAOLA RODRÍGUEZ RIBERO
Jueza

JB

Firmado Por:

Edna Paola Rodriguez Ribero

Juez

Juzgado Administrativo

003

Bogotá, D.C. - Bogotá D.C.,

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: **a64946e2ef0c5527baaf53d30d5f635c582fa912f13c876294be197824f4f934**

Documento generado en 06/12/2022 07:49:37 AM

Descargue el archivo y valide éste documento electrónico en la siguiente URL:
<https://procesojudicial.ramajudicial.gov.co/FirmaElectronica>

REPÚBLICA DE COLOMBIA
RAMA JUDICIAL



JUZGADO TERCERO ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO DE BOGOTÁ
SECCIÓN PRIMERA

Dirección única para correspondencia¹
correscanbta@cendoj.ramajudicial.gov.co

Bogotá D.C., seis (06) de diciembre dos mil veintidós (2022)

EXPEDIENTE: 11001-3334-003-2022-00428-00
DEMANDANTE: SALUD TOTAL EPS SA
DEMANDADO: ADMINISTRADORA DE LOS RECURSOS DEL SISTEMA GENERAL DE SEGURIDAD SOCIAL EN SALUD - ADRES
MEDIO DE CONTROL: DEMANDA ORDINARIA LABORAL

Asunto: Ordena devolver al Juzgado de origen

Visto el informe secretarial que antecede², procede el Juzgado a tomar la decisión que en derecho corresponda, previo los siguientes

1. ANTECEDENTES

El **9 de junio de 2016**, Salud total EPS SA, a través de apoderado, presentó demanda ordinaria laboral con el fin de obtener el pago de sumas de dinero relacionada con servicios, insumos, medicamentos y/o procedimientos no incluidos en el Plan Obligatorio de Salud POS (hoy Plan de beneficios) y no financiadas con unidades de pago por capitación, asumidas en cumplimiento a fallos de tutela, y en consecuencia se ordenara a la demandada el pago de \$18.324.578 correspondiente diversos recobros que fueron glosados, incluido el daño emergente constituido por el 10% de gastos administrativos de recobro³.

La demanda correspondió en su momento por reparto al Juzgado 19 Laboral del Circuito de Bogotá, quien, por auto del 18 de octubre de 2016, rechazó la demanda por falta de jurisdicción y remitió el proceso a la Superintendencia Nacional de Salud⁴.

Luego, la Superintendencia Nacional de Salud – Superintendencia Delegada para la Función Jurisdiccional, por auto del 26 de diciembre de 2016, promovió conflicto negativo de jurisdicción y competencia ante la Sala Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura, para lo cual se expuso criterio que desde el año 2014 sostenía la Sala Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura, en el sentido que, era la jurisdicción ordinaria laboral la competente para conocer de este tipo de controversias en razón a lo señalado en artículo 2 de la Ley 712 de 2002, es decir, por tratarse de un asunto propio del Sistema de Seguridad Social Integral, y que el

¹ Para evitar posibles retrocesos o demoras, solo radique en la citada dirección electrónica para memoriales dirigidos a este Despacho.

² Expediente electrónico, archivo 03InformeSecretarial.pdf

³ Expediente electrónico, Carpeta 2016-324, archivo 11001310501920160032400_C001.PDF, páginas 1 a 313.

⁴ Expediente electrónico, Carpeta 2016-324, archivo 11001310501920160032400_C001.PDF, páginas 314 a 316.

Expediente: 11001-33-34-003-2022-00428 00
Demandante: Salud Total EPS
Demandado: ADRES
Medio de Control: Ordinario laboral
Asunto: Ordena devolver al Juzgado de origen

conocimiento de estas por parte de la Superintendencia sólo sería a prevención⁵.

Así entonces, la Sala Jurisdiccional Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura mediante providencia del 4 de mayo de 2017, dirimió el conflicto propuesto, asignando el conocimiento del asunto a la jurisdicción ordinaria, representada por el Juzgado 19 Laboral del Circuito de Bogotá, y ordenó el envío inmediato del expediente a dicho Despacho para que continuara conociendo y tramitando el proceso⁶.

En razón a lo anterior, el Juzgado 19 Laboral de Bogotá, mediante auto del 15 de septiembre de 2019, avoca conocimiento e inadmite la demanda⁷.

Subsanada la falencia, por auto del 27 de septiembre de 2017, la misma fue admitida y dicho Juzgado dispuso lo pertinente para su trámite⁸.

Adelantado el trámite respectivo, habiéndose notificado la demanda, tenido por contestada la misma, decretada la sucesión procesal, aceptada el desistimiento parcial de la demanda y señalado fecha para realizar la audiencia del artículo 77 del CPT, mediante auto del **12 de julio de 2022**, el Juzgado 19 Laboral del Circuito de Bogotá, resuelve por segunda vez, declarar la falta de competencia por ausencia de jurisdicción y remite el expediente a los Juzgados Administrativos de Bogotá⁹, en esta oportunidad amparado en el Auto 389 del 22 de julio de 2021, proferido por la Corte Constitucional, que cambió a partir de ese momento y hacía futuro, al resolver específicamente un conflicto de competencia jurisdiccional, las reglas fijadas y que ya constituían precedente vinculante para los asuntos previos, según la jurisprudencia pacífica y sentencia de unificación de la Sala Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura; así como en otras providencias del Tribunal Superior de Bogotá, en la cuales, con fundamento en el mismo cambio de postura jurisprudencial declaró nulidades y remitió procesos a esta jurisdicción.

Mediante Acta Individual de Reparto del 30 de agosto de 2022, el proceso fue asignado a este Juzgado¹⁰.

2. CONSIDERACIONES

Revisado entonces el contenido de las diferentes actuaciones que han sido realizadas en el presente proceso y de lo expuesto en los antecedentes arriba señalados, este Despacho encuentra que en el presente proceso ya se encuentra un conflicto de competencia resuelto por la Sala Jurisdiccional Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura, la cual, mediante providencia del 4 de mayo de 2017, asignó la misma al Juzgado 19 Laboral del Circuito de Bogotá.

Cabe recordar entonces que, dicha Sala Jurisdiccional Disciplinaria, órgano que en su momento tenía asignada la facultad para determinar la

⁵ Expediente electrónico, Carpeta 2016-324, archivo 11001310501920160032400_C001.PDF, páginas 318 a 321.

⁶ Expediente electrónico, Carpeta 2016-324, archivo 11001310501920160032400_C002.PDF, páginas 11 a 29.

⁷ Expediente electrónico, Carpeta 2016-324, archivo 11001310501920160032400_C001.PDF, página 327.

⁸ Expediente electrónico, Carpeta 2016-324, archivo 11001310501920160032400_C001.PDF, páginas 335 a 336.

⁹ Expediente electrónico, Carpeta 2016-324, archivo AUTO 2016-324 REMITE PROCESO JUZG. ADM..pdf

¹⁰ Expediente electrónico, archivo 02ActaIndividualReparto.pdf.

competencia en razón a los conflictos suscitados entre distintas jurisdicciones¹¹, desde el año 2014, como ocurrió en este caso, venía señalando que los asuntos como el que aquí se debate, son de competencia de la jurisdicción ordinaria laboral, posición pacífica que, en todo caso, dejó sentada como regla de unificación en la Sentencia del 4 de septiembre de 2019, disponiendo que las demandas relacionadas con los recobros o pago de facturas o cuentas de cobro entre entidades del sistema de salud previamente devueltos o glosados fuesen de competencia de la jurisdicción ordinaria en su especialidad laboral, con excepción de los siguientes asuntos: i) la responsabilidad médica; los relacionados con contratos; iii) los asuntos que no hayan sido asignados por el legislador a una de las jurisdicciones especiales; y iv) los procesos judiciales referidos a la seguridad social de los servidores públicos cuando su régimen sea administrado por una persona de derecho público¹².

No obstante lo anterior, el Juzgado 19 Laboral del Circuito de Bogotá, decide mediante auto del 12 de julio de 2022, es decir, 6 años después de radicada la demanda, declarar **nuevamente que carece de jurisdicción** y competencia para conocer del presente asunto, por lo que la remite a los Jueces Administrativos del Circuito de Bogotá, advirtiendo que, la H. Corte Constitucional mediante auto 389 del 22 de julio del 2021, al dirimir un conflicto de jurisdicciones, dentro de un proceso con contexto fáctico y jurídico similar al aquí adelantado, considero que los litigios surgidos con ocasión de la devolución, rechazo 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.

En ese sentido, debe recordarse que el referido Despacho Judicial asumió conocimiento del asunto pues así lo exigía, no sólo el precedente vinculante de la Sala Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura, sino porque **existía pronunciamiento expreso (cosa juzgada) de dicho órgano de cierre en ese asunto, en el sentido que quien debía conocer y culminar el proceso era la jurisdicción ordinaria, representada por el Juzgado 19 Laboral del Circuito Judicial de Bogotá.**

Así las cosas, este Juzgado no desconoce la existencia de un cambio de regla jurisprudencial en casos específicos que ha resuelto la Sala Plena de la Corte Constitucional, ahora órgano autorizado para dirimir los conflictos de competencia que ocurran entre las distintas jurisdicciones; no obstante, no se puede olvidar que este tipo de decisiones tiene efectos hacia el futuro y no pueden modificar precedentes consolidados y vinculantes, como en el caso bajo análisis, el cual se trata de una demanda que lleva siendo tramitada desde hace 6 años por la jurisdicción ordinaria laboral.

Este Despacho considera necesario advertir que bajo el principio de "*perpetuatio jurisdictionis*", esto es, la inmodificabilidad de la competencia judicial, en virtud del principio del debido proceso establecido en el artículo 29 de la Constitución Política, el Juzgado 19 Laboral del Circuito de

¹¹ numeral 6, artículo 256 de la Constitución Política, en concordancia con el numeral 2 del artículo 112 de la Ley Estatutaria de Administración de Justicia; así como lo dispuesto en Auto 278 del 9 de Julio de 2015, proferido por la Corte Constitucional, en virtud de los artículos 14 y 19 del Acto Legislativo 02 de 2015.

¹² Providencia del 11 de agosto de 2014, Magistrado Ponente Néstor Javier Iván Osuna, radicación 11001010200020140172200.

Bogotá **está obligado a continuar con el trámite del proceso, pues debe obedecer y cumplir una decisión ejecutoriada que ya dirimió la competencia en su titularidad**, esto es, la resolución del conflicto de competencia suscitado en el proceso, donde específicamente se decidió *“El objeto del presente conflicto radica en determinar cuál es la jurisdicción competente para el conocimiento de la demanda ordinaria, que a través de apoderado judicial interpuso SALUD TOTAL EPS-S.S.A. con ocasión de la falta de reconocimiento y pago de recobros por concepto de “Terapias de Neurodesarrollo” no incluidas dentro del plan de beneficios vigente para la prestación de los servicios, y que posteriormente fueron glosados con causal de “Servicio POS”;* por lo que, una vez recibido el expediente lo único que este podía hacer era asumir el conocimiento del asunto y continuar el trámite **hasta su culminación, dado el carácter vinculante de dicha decisión, con lo cual ningún vicio de nulidad recaería sobre la sentencia que este llegara a proferir.**

En ese sentido, pretender revivir una discusión que para el caso concreto ya fue resuelta por la autoridad competente, aduciendo nuevamente una falta de competencia jurisdiccional; atentaría contra derechos constitucionales de las partes como el debido proceso, economía procesal, seguridad jurídica y confianza legítima, lo anterior en la medida que *“Los términos del debate deben quedar fijados lo antes posible en el tiempo y también los presupuestos relativos al órgano jurisdiccional, y así se evitan alteraciones sobrevenidas de la competencia o del procedimiento a seguir, en una institución tan necesitada de estabilidad y equilibrio como es el proceso”*¹³.

Reitera el Juzgado que tanto la jurisdicción como la competencia se determinan de conformidad con la situación de hecho y las normas aplicables al tiempo de la demanda, de forma tal que su alteración resulta improcedente incluso por cambio de postura jurisprudencial posterior, en la medida que si un proceso se ha venido conociendo por determinada jurisdicción en razón a postura pacífica del órgano de cierre respectivo, una tesis modificatoria posterior que se pretenda aplicar a dicho proceso ya en curso, atenta contra la seguridad jurídica por cuanto la anterior decisión tenía una fuerza vinculante tal que había creado no solamente en los operadores jurídicos, sino en los destinatarios de la misma, la convicción de que la regla allí contenida lo amparaba para acceder a la administración de justicia y tramitar sus pretensiones¹⁴ bajo las reglas de determinada institución procesal, y culminar así el proceso bajo dicha confianza legítima. Más aún, en aquellos casos donde existe decisión concreta y definitiva que dirime conflicto de competencia entre dos jurisdicciones.

Adicionalmente, por afinidad temática, es preciso traer a colación la reciente decisión del Tribunal Superior de Bogotá – Sala Laboral, quien, en providencia del 8 de marzo de 2022, M.P Lucy Stella Vásquez Sarmiento en la acción de tutela No.110012205 000 2022 00415 01 promovida por Servicio

¹³ José Gregorio Hernández Galindo, publicación del 23 de agosto de 2020, La Voz del Derecho.

¹⁴ Adviértase que este operador judicial sólo podría conocer de pretensiones de nulidad y nulidad y restablecimiento del derecho, este último medio de control que según la nueva regla que se pretende adjudicar a un conflicto ya resuelto, sería el único procedente para debatir asuntos relativos a recobros al ADRES por servicios no POS, lo cual claramente dista de las pretensiones y objeto del litigio ya planteado y conocido bajo las formalidades del procedimiento ordinario laboral.

Expediente: 11001-33-34-003-2022-00428 00
Demandante: Salud Total EPS
Demandado: ADRES
Medio de Control: Ordinario laboral
Asunto: Ordena devolver al Juzgado de origen

Occidental de Salud EPS S.A en contra del Juzgado 29 Laboral del Circuito de Bogotá, señaló lo siguiente:

Sobre el particular la H. Corte Constitucional en sentencia T-806 de 2000, al acoger el criterio sentado por la Sala Penal Corte Suprema de Justicia, adoctrinó:

"(...)

La constante en las providencias reseñadas, es, precisamente, que la decisión que ponga fin a una colisión de competencias entre dos funcionarios judiciales, tiene carácter vinculante tanto para las partes como para cualquier autoridad judicial, por cuanto es necesario proporcionar al proceso un principio de seguridad jurídica en el sentido que el mismo punto, el de la competencia, no será debatido en ninguna instancia judicial posterior. Por tanto, una vez debatido y fallado este punto por el órgano competente para resolver esta clase de controversias, la decisión adquiere el carácter de definitiva, inmodificable e inmutable.

Jurisprudencia que comparte esta Corporación, pues es claro que si un asunto de tanta entidad ya fue definido por quien constitucional y legalmente está facultado para ello, no puede ser planteado nuevamente,

dado que ello atenta contra todos los principios que rigen la administración de justicia, entre ellos, tal como lo señalan los fallos citados, el de la seguridad jurídica."

De la jurisprudencia expuesta con antelación, se puede concluir que la decisión que ponga fin a una colisión de competencias entre dos funcionarios judiciales tiene carácter vinculante tanto para las partes como para cualquier autoridad judicial en aras de garantizar el debido proceso y la seguridad jurídica, por lo tanto, no podrá ser debatido en ninguna instancia judicial posterior, además que la decisión debatida y fallada adquiere el carácter de definitiva, inmodificable e inmutable.

En ese orden de ideas, **como en el presente caso ya se encuentra debatido y fallado un conflicto de competencias el cual se encuentra en firme, resuelto por la Sala Jurisdiccional Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura mediante providencia del 4 de mayo de 2017**, que ordenó la remisión al Juzgado 19 Laboral del Circuito de Bogotá, este Despacho atendiendo lo referido en dicha providencia, así como en el referente jurisprudencial citado, se ordenará remitir el presente proceso al Juzgado señalado en precedencia, para que continúe conociendo del proceso en comento, pues se reitera, la nueva regla de interpretación en la resolución de colisión de jurisdicciones no altera esta definición y formalidades de los procesos en curso, menos aun cuando ya existe decisión que **puso fin a esta discusión en el trámite del mismo, y por tanto, no es procedente revivir o plantear un nuevo conflicto sobre lo ya resuelto**.

En mérito de lo expuesto, el Juzgado Tercero Administrativo del Circuito de Bogotá,

RESUELVE:

PRIMERO. Remitir de manera inmediata el expediente de la referencia al Juzgado 19 Laboral del Circuito de Bogotá, según lo expuesto en la parte motiva de esta providencia.

Expediente: 11001-33-34-003-2022-00428 00
Demandante: Salud Total EPS
Demandado: ADRES
Medio de Control: Ordinario laboral
Asunto: Ordena devolver al Juzgado de origen

SEGUNDO: Por Secretaría déjese las constancias y anotaciones respectivas.

NOTIFÍQUESE y CÚMPLASE


EDNA PAOLA RODRÍGUEZ RIBERO
Jueza

D.C.R.P.

REPÚBLICA DE COLOMBIA
RAMA JUDICIAL



JUZGADO TERCERO ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO DE BOGOTÁ
SECCIÓN PRIMERA

Dirección única para correspondencia¹
correscanbta@cendoj.ramajudicial.gov.co

Bogotá D.C., seis (06) de diciembre dos mil veintidós (2022)

EXPEDIENTE: 11001-3334-003-2022-00474-00
DEMANDANTE: SANITAS EPS SA
DEMANDADO: SUPERINTENDENCIA NACIONAL DE SALUD
MEDIO DE CONTROL: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO

Asunto: Remite por competencia.

Visto el informe secretarial que antecede², procede el Juzgado a tomar la decisión que en derecho corresponda, previo los siguientes

1. ANTECEDENTES

Sanitas EPS SA, a través de apoderado, presentó demanda en ejercicio del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, con el fin que se declare la nulidad de las Resoluciones 01466 del 11 de marzo de 2020 y 2022590000002280-6 del 18 de mayo de 2022, por medio de las cuales la Superintendencia Nacional de Salud ordenó reintegrar unos recursos al ADRES, por haber sido apropiados o reconocidos sin justa causa, y resolvió el recurso de reposición determinando el monto a restituir en la suma de \$9.915.486 por capital involucrado y \$4.243.357,75 por concepto de actualización³.

Mediante Acta Individual de Reparto del 23 de septiembre de 2022, el proceso fue asignado a este Juzgado⁴.

2. CONSIDERACIONES

La Corte Constitucional en providencia de 22 de julio de 2021 definió un conflicto entre el Juzgado 6^a Laboral del Circuito de Bogotá y el Juzgado 61 Administrativo del Circuito de Bogotá, en cuanto a quién debía conocer de la demanda presentada por la Entidad Promotora de Salud Sanitas S.A. en contra de la **Administradora de los Recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud –ADRES–**, con el propósito de obtener (i) “[...] el reconocimiento y pago de las sumas de dinero que fueron asumidas por la EPS Sanitas y que están relacionadas con los gastos en que esta incurrió por razón de **la cobertura efectiva de servicios, procedimientos e insumos, no incorporados en el Plan Obligatorio de Salud –POS–** [...]” , en cumplimiento de decisiones de los comités técnicos científicos y de fallos

¹ Para evitar posibles retrocesos o demoras, solo radique en la citada dirección electrónica para memoriales dirigidos a este Despacho.

² Expediente electrónico, archivo 15InformeSecretarial474.pdf

³ Expediente electrónico, archivo 01DEMANDA23092022_151838.pdf

⁴ Expediente electrónico, archivo 14ActaIndividualReparto.pdf.

de tutela, que no le fueron canceladas por la demandada, pues en el procedimiento de recobro que adelantó le opuso unas glosas, en su opinión, injustificadas; y (ii) “[...] el reconocimiento de los perjuicios que ocasionó el desgaste administrativo inherente a la gestión y al manejo de dichas prestaciones”.

En aquella ocasión, la Corte Constitucional concluyó que la competencia judicial para conocer asuntos relacionados con el **pago de recobros judiciales al Estado** por prestaciones no incluidas en el POS, hoy PBS, y por las devoluciones o glosas a las facturas entre entidades del Sistema General de Seguridad Social en Salud corresponde a la jurisdicción de lo contencioso administrativo. Expresamente, entre las consideraciones expuso lo siguiente:

“51. Así las cosas, con el proceso judicial la EPS busca principalmente recobrar unos valores que le fueron rechazados **por parte de la ADRES**, con ocasión de la prestación de servicios y tecnologías en salud **excluidos del POS**, hoy PBS, en cumplimiento de órdenes que fueron proferidas por comités técnicos científicos –en su momento– o por jueces de tutela. Es decir, **no se trata de un litigio que, en estricto sentido, pueda relacionarse directamente con la prestación de los servicios de la seguridad social, en donde se vean implicados los afiliados, beneficiarios, usuarios o empleadores**, como lo prevé el artículo 622 del Código General del Proceso, que modificó el numeral 4° del artículo 2 del Código Procesal del Trabajo y de la Seguridad Social.

52. Adicionalmente, la EPS demandante (i) **cuestiona por vía judicial actos administrativos que expidió la ADRES** como resultado del respectivo procedimiento administrativo de recobro que adelantó (supra 35), por medio de los cuales se pronunció respecto de las obligaciones por ella reclamadas (supra 37), y, además, (ii) pretende el pago de los **perjuicios que estima ocasionados por la entidad pública** (supra 40), en la modalidad de daño emergente y lucro cesante. Controversias estas que se enmarcan en la competencia judicial asignada a los jueces contencioso administrativos en el inciso primero del artículo 104 de la Ley 1437 de 2011 (supra 32)”⁵

Si bien el caso expuesto no corresponde exactamente a la controversia que se plantea en la demanda de Salud Total EPS en contra de la Superintendencia Nacional de Salud, la razón de la decisión resulta aplicable, puesto que se discute la legalidad de actos administrativos, y no se trata en estricto sentido una controversia que se relacione directamente con la prestación de los servicios de la seguridad social, en donde se vean implicados los afiliados, beneficiarios, usuarios o empleadores, y además, porque dicha providencia fue emitida con anterioridad a la presentación de la demanda que hoy nos ocupa.

⁵ Corte Constitucional, Auto 389 de 22 de julio de 2021, M.P. Antonio José Lizarazo Ocampo.

En este sentido, como primera conclusión, según esta nueva tesis jurisprudencial, se tiene que el litigio debe ser conocido por la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo.

Ahora bien, los actos administrativos demandados declaran que la EPS demandante se apropió o le fue reconocido sin justa causa algunos recursos del sistema de seguridad social en salud, por lo cual establecen una suma que dicha EPS debe reintegrar.

Las decisiones administrativas surgen de una auditoría y de la aplicación de lo establecido en el artículo 3 del Decreto Ley 1281 de 2002⁶:

“ARTÍCULO 3. REINTEGRO DE RECURSOS APROPIADOS O RECONOCIDOS SIN JUSTA CAUSA. Cuando el administrador fiduciario del Fosyga o cualquier entidad o autoridad pública, en el ejercicio de sus competencias o actividades como participante o actor en el flujo de caja, detecte que se presentó **apropiación sin justa causa de recursos del sector salud**, en los eventos que señale el reglamento, solicitará en forma inmediata las aclaraciones respectivas o su reintegro, el cual procederá a más tardar dentro de los veinte días hábiles siguientes a la comunicación del hecho. Cuando la situación no sea subsanada o aclarada en el plazo señalado se informará de manera inmediata y con las pruebas correspondientes a la Superintendencia Nacional de Salud quien **ordenará el reintegro inmediato de los recursos** y adelantará las acciones que considere pertinentes.

Cuando la apropiación o reconocimiento a que alude este artículo sea evidenciada por el actor que maneja los recursos, éste deberá reintegrarlos en el momento en que detecte el hecho.

En el evento en que la apropiación o reconocimiento sin justa causa se haya producido a pesar de contarse con las herramientas, información o instrumentos para evitarlo, los recursos deberán reintegrarse junto con los respectivos intereses liquidados a la tasa de interés moratorio establecida para los impuestos administrados por la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales, DIAN. Cuando la apropiación se presente pese a la diligencia del respectivo actor o por circunstancias que escaparon a su control, los recursos deberán reintegrarse debidamente actualizados por el Índice de Precios al Consumidor, IPC.⁷”

De acuerdo con lo expuesto la discusión radica en la debida o no apropiación o reconocimiento de recursos del sistema de seguridad social, que provienen en su mayoría de contribuciones parafiscales, y justamente las auditorías o procesos que definen que hay lugar a su reintegro por las entidades prestadoras de salud buscan garantizar que estos recursos se inviertan según su destinación de ley.

⁶ “por el cual se expiden las normas que regulan los flujos de caja y la utilización oportuna y eficiente de los recursos del sector salud y su utilización en la prestación.”

⁷ Aparte subrayado del texto original declarado EXEQUIBLE, por el cargo estudiado, por la Corte Constitucional mediante Sentencia C-607-12 de 1o. de agosto de 2012, Magistrado Ponente Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.

Frente a la competencia de los Juzgados Administrativos de Bogotá, la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura, mediante el Acuerdo PSAA06-3345 del 13 de marzo de 2006, estableció que los juzgados asignados al mismo estarán distribuidos conforme a la estructura del Tribunal Administrativo de Cundinamarca.

En el artículo 18 del Decreto Extraordinario 2288 de 1989, “*por medio del cual se dictan algunas disposiciones en relación con la Jurisdicción Contencioso Administrativa*”, se precisan las competencias que corresponden a cada una de las secciones del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, así:

“Atribuciones de las secciones. Las secciones tendrán las siguientes funciones:

(...)

SECCIÓN PRIMERA. Le corresponde el conocimiento de los siguientes procesos y actuaciones:

1. De nulidad y restablecimiento del derecho **que no correspondan a las demás Secciones.**

(...)

9. De los demás asuntos de competencia del Tribunal, cuyo conocimiento no esté atribuido a las otras Secciones.

(...)

SECCIÓN CUARTA. Le corresponde el conocimiento de los siguientes procesos:

1. De nulidad y restablecimiento del derecho relativos a impuestos, tasas **y contribuciones.**

2. De Jurisdicción Coactiva, en los casos previstos en la ley...”
(Resalta el Juzgado).

En este caso, al estar frente a recursos de naturaleza tributaria (contribuciones parafiscales), que en modo alguno se pierde, sino cuya destinación de ley debe garantizarse, el conocimiento del proceso corresponde a los Juzgados Administrativos adscritos a la sección cuarta.

Los recursos cuyo reintegro se exigen a través de los actos administrativos demandados corresponden a la financiación de servicios de salud, administrados por el ADRES y su naturaleza es parafiscal, además el estudio jurídico implica analizar aspectos relacionados con la destinación específica de las contribuciones parafiscales, y establecer el monto del que la entidad promotora de salud podía apropiarse o el que le debía ser reconocido. Esto es, la verificación de los soportes para establecer, entre otros aspectos, el valor de las **cotizaciones** que hacen parte del flujo de recursos del sistema de seguridad social.

Las cotizaciones son contribuciones parafiscales y en el proceso de verificación de la correcta apropiación o reconocimiento de los recursos a una EPS, deben examinarse aspectos que se relacionan con ellas, incluso desde el punto de vista de la recaudación y el ingreso.

El artículo 2 de la Ley 225 de 1995⁸ señala que las contribuciones parafiscales son los gravámenes establecidos con carácter obligatorio por la ley, que afectan a un determinado y único grupo social o económico y se utilizan para beneficio del propio sector. Señala que el manejo, administración y ejecución de estos recursos se hará exclusivamente en forma dispuesta en la ley que los crea y se destinarán sólo al objeto previsto en ella, lo mismo que los rendimientos y excedentes financieros que resulten al cierre del ejercicio contable.

De igual modo, el artículo citado señala que las contribuciones parafiscales administradas por los órganos que formen parte del Presupuesto General de la Nación se incorporarán al presupuesto solamente para registrar la estimación de su cuantía y en capítulo separado de las rentas fiscales y su recaudo será efectuado por los órganos encargados de su administración.

En la sentencia C - 607 de 2012, la Corte Constitucional al realizar el estudio de constitucionalidad del Decreto Ley 1281 de 2020, precisó lo siguiente:

"3.5 NATURALEZA JURÍDICA DE LOS RECURSOS DE SEGURIDAD SOCIAL EN SALUD

3.5.1 De manera imperativa el cuarto inciso del artículo 48 de la Constitución Política establece que "No se podrán destinar ni utilizar los recursos de las instituciones de la Seguridad Social para fines diferentes a ella".

*3.5.2. En desarrollo de este mandato constitucional, la jurisprudencia ha reconocido de manera uniforme y pacífica que **los recursos que ingresan al Sistema de Seguridad Social, "tanto en salud como en pensiones, con independencia de la denominación que de ellos se haga (cotizaciones, aportes, cuotas moderadoras, copagos, tarifas, deducibles, bonificaciones, etc.), no pueden ser utilizados para propósitos distintos a los relacionados con la seguridad social debido a su naturaleza parafiscal**⁹.*

Al referirse al alcance del artículo 48 de la Constitución, la Corte ha señalado:

"Al respecto la Corte ha hecho énfasis en i) la naturaleza parafiscal de los recursos de la seguridad social tanto en materia de salud como en pensiones ii) en el tratamiento particular que debe dársele a dichos recursos en los procesos de liquidación de las entidades financieras y iii) en la imposibilidad de asimilar el caso de los depósitos de recursos parafiscales de la seguridad social en las entidades financieras con las indemnizaciones debidas por concepto de contratos de reaseguro de las enfermedades de alto costo.

⁸ "Por la cual se modifica el Libro II del Código de Comercio, se expide un nuevo régimen de Procesos Concursales y se dictan otras disposiciones."

⁹ Corte Constitucional, Sentencias C-308 de 1994, SU-480 de 1997, C-577 de 1997, T-569 de 1999, C-821 de 2001, C-867 de 2001, C-791 de 2002, C-1040 de 2003, C-655 de 2003, C-155 de 2004, C-721 de 2004, C-824 de 2004 y C-1002 de 2004, entre muchas otras.

3.1.2 Esta Corporación de manera reiterada ha precisado en efecto que los recursos que ingresan al Sistema de Seguridad Social, tanto en Salud (C-577/97, C-542/98, T-569/99, C-1707/00) como en pensiones (C-179/97), **llámense cotizaciones, aportes, cuotas moderadoras, pagos compartidos, copagos, tarifas, deducibles o bonificaciones, son en realidad contribuciones parafiscales de destinación específica, en cuanto constituyen un gravamen, fruto de la soberanía fiscal del Estado**, que se cobra obligatoriamente a determinadas personas para satisfacer sus necesidades de salud y pensiones y que, al no comportar una contraprestación equivalente al monto de la tarifa fijada, se destinan también a la financiación global bien del Sistema General de Seguridad Social en Salud, bien del Sistema General de Seguridad Social en Pensiones (C-086/02, C-789/02)” (Negrilla y subrayado fuera de texto).

Por otra parte, la Sección Cuarta del Consejo de Estado, en sentencia de 18 de mayo de 2017¹⁰ al determinar la naturaleza de los aportes al sistema de seguridad social, precisó lo siguiente:

“También, en la sentencia C-430 de 2009¹¹, expuso que “en reiterada jurisprudencia **ha atribuido a las cotizaciones efectuadas al Sistema de Seguridad Social en Salud, el carácter de “contribuciones parafiscales”**, definidas como gravámenes establecidos con carácter obligatorio por la ley para un determinado sector, en que tales recursos se utilizan en su beneficio, tal como lo dispone el artículo 2 de la Ley 225 de 1995. Las contribuciones parafiscales no son otra cosa que un instrumento de intervención del Estado en la economía destinado a extraer recursos de un sector económico, para ser invertidos en el propio sector, al margen del presupuesto nacional, en donde su afectación a un propósito específico es su característica fundamental (negrillas de la Sala).

Ahora bien, la naturaleza parafiscal no se pierde por el hecho de que los recursos pasen de quien los recauda a quien los administra o viceversa, y es importante porque esta naturaleza otorga al recurso la condición de destinación específica. De ahí, que justamente se trata de un asunto tributario, porque su condición de parafiscalidad determina que puede financiar.

En consecuencia, la especialidad que conoce a profundidad las implicaciones que tiene una contribución parafiscal, debe ser la encargada de establecer si habría lugar a reconocer parte de estos recursos a las EPS, es decir, si los recursos apropiados o reconocidos están englobados en su destinación específica, acorde precisamente con la naturaleza que por virtud constitucional tienen dichos ingresos.

En cuanto al ADRES, el artículo 66 de la Ley 1753 de 9 de junio de 2015, “Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 “Todos por un nuevo país”, estableció lo siguiente:

¹⁰ Radicación número: 11001-03-15-000-2016-03816-00(AC). Actor: UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE GESTIÓN PENSIONAL Y CONTRIBUCIONES PARAFISCALES DE LA PROTECCIÓN SOCIAL – UGPP. Demandado: TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA, SECCIÓN CUARTA, SUBSECCIÓN B.

¹¹ M.P. Juan Carlos Henao Pérez

“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), los que financien el aseguramiento en salud, **los copagos por concepto de prestaciones no incluidas en el plan de beneficios del Régimen Contributivo**, los recursos que se recauden como consecuencia de las gestiones que realiza la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social (UGPP); los cuales confluirán en la Entidad. En ningún caso la Entidad asumirá las funciones asignadas a las Entidades Promotoras de Salud.

(...)

Los recursos administrados por la Entidad **harán unidad de caja**, excepto los recursos de propiedad de las entidades territoriales, los cuales conservarán su destinación específica y se manejarán en contabilidad separada. **La estructuración del presupuesto de gastos se hará por conceptos**, dando prioridad al aseguramiento obligatorio en salud. La presupuestación y contabilización de los recursos administrados no se hará por subcuentas.

(...)

El Gobierno Nacional determinará el régimen de transición respecto del inicio de las funciones de la Entidad y las diferentes operaciones que realiza el Fosyga. En el periodo de transición se podrán utilizar los excedentes de las diferentes Subcuentas del Fosyga para la garantía del aseguramiento en salud. Una vez entre en operación la Entidad a que hace referencia este artículo, se suprimirá el Fosyga.

PARÁGRAFO 1°. El Gobierno Nacional establecerá las condiciones generales de operación y estructura interna de la Entidad y adoptará la planta de personal necesaria para el cumplimiento de su objeto y funciones.

PARÁGRAFO 2°. El cobro de los copagos por concepto de prestaciones no incluidas en el plan de beneficios del régimen contributivo tendrá en cuenta la capacidad de pago de los usuarios y en consideración a los usos requeridos por pacientes con enfermedades crónicas y huérfanas”.

Por su parte, sobre los recursos que administra el ADRES, en el artículo 67 de la Ley 1753 de 2015¹², señala que son:

“a) Los recursos del Sistema General de Participaciones en Salud del componente de subsidios a la demanda de propiedad de las entidades territoriales, en los términos del artículo 44 de la Ley 1438 de 2011, los cuales se contabilizarán individualmente a nombre de las entidades territoriales.

¹² “Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 “Todos por un nuevo país”

b) Los recursos del Sistema General de Participaciones que financian Fonsaet.

c) Los recursos obtenidos como producto del monopolio de juegos de suerte y azar (novedosos y localizados) que explota, administra y recauda Coljuegos de propiedad de las entidades territoriales destinados a financiar el aseguramiento, los cuales se contabilizarán individualmente a nombre de las entidades territoriales.

d) Las cotizaciones de los afiliados al Sistema General de Seguridad Social en Salud (SGSSS), incluidos los intereses, recaudados por las Entidades Promotoras de Salud. Las cotizaciones de los afiliados a los regímenes especiales y de excepción con vinculación laboral adicional respecto de la cual estén obligados a contribuir al SGSSS y el aporte solidario de los afiliados a los regímenes de excepción o regímenes especiales a que hacen referencia el artículo 279 de la Ley 100 de 1993 y el párrafo del artículo 57 de la Ley 30 de 1992.

e) Los recursos correspondientes al monto de las Cajas de Compensación Familiar de que trata el artículo 217 de la Ley 100 de 1993.

f) Los recursos del Impuesto sobre la Renta para la Equidad (CREE) destinados al SGSSS, en los términos previstos en la Ley 1607 de 2012, la Ley 1739 de 2014 y las normas que modifiquen, adicionen o sustituyan estas disposiciones, los cuales serán transferidos a la Entidad, entendiéndose así ejecutados.

g) Los recursos del Presupuesto General de la Nación asignados para garantizar la universalización de la cobertura y la unificación de los planes de beneficios, los cuales serán girados directamente a la Entidad por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, entendiéndose así ejecutados.

h) Los recursos por recaudo del IVA definidos en la Ley 1393 de 2010.

i) Los recursos del Fonsaet creado por el Decreto Ley 1032 de 1991.

j) Los recursos correspondientes a la contribución equivalente al 50% del valor de la prima anual establecida para el Seguro Obligatorio de Accidentes de Tránsito (SOAT) que se cobra con adición a ella.

k) Los recursos recaudados por Indumil correspondientes al impuesto social a las armas y de municiones y explosivos y los correspondientes a las multas en aplicación de la Ley 1335 de 2009.

l) Los recursos del monopolio de juegos de suerte y azar, diferentes a los que hace referencia el literal c), rentas cedidas de salud y demás recursos generados a favor de las entidades territoriales destinadas a la financiación del Régimen Subsidiado, incluidos los impuestos al consumo que la ley destina a dicho régimen, serán girados directamente por los administradores y/o recaudadores a la Entidad. La entidad territorial titular de los recursos gestionará y verificará que

la transferencia se realice conforme a la ley. Este recurso se contabilizará en cuentas individuales a nombre de las Entidades Territoriales propietarias del recurso.

m) Los copagos que por concepto de prestaciones no incluidas en el plan de beneficios del Régimen Contributivo paguen los destinatarios de tales servicios.

n) Los rendimientos financieros generados por la administración de los recursos del Sistema y sus excedentes.

o) Los recursos que se recauden como consecuencia de las gestiones que realiza la Entidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social (UGPP), los cuales serán transferidos directamente a la Unidad sin operación presupuestal.

p) Los demás recursos que se destinen a la financiación del aseguramiento obligatorio en salud, de acuerdo con la ley o el reglamento.

q) Los demás que en función a su naturaleza recaudaba el Fosyga
(Negrilla y subrayado fuera de texto).

En el citado artículo 67 de la Ley 1753 de 2015, también se establece que los recursos enunciados se invertirán, entre otros aspectos, en los siguientes:

“a) El reconocimiento y pago a las Entidades Promotoras de Salud por el aseguramiento y demás prestaciones que se reconocen a los afiliados al Sistema General de Seguridad Social en Salud, incluido el pago de incapacidades por enfermedad de origen común que superen los quinientos cuarenta (540) días continuos. El Gobierno Nacional reglamentará, entre otras cosas, el procedimiento de revisión periódica de la incapacidad por parte de las EPS, el momento de calificación definitiva, y las situaciones de abuso del derecho que generen la suspensión del pago de esas incapacidades.

(...)

h) Al pago de prestaciones no incluidas en el plan de beneficios, que venían siendo financiados con recursos del Fosyga.

(...)

l) Las demás destinaciones que haya definido la Ley con cargo a los recursos del Fosyga y del Fonsaet” (Negrilla y subrayado fuera de texto).

De acuerdo con lo expuesto, con la creación del ADRES se presentan cambios a nivel presupuestal sobre el manejo de los recursos para la seguridad social. Sin embargo, sus fuentes siguen siendo contribuciones parafiscales, luego tienen destinación específica, característica fundamental del tributo, y en general de todas las fuentes de financiación del Sistema General de Seguridad Social.

Justamente, la naturaleza parafiscal de los recursos es relevante en el litigio, puesto que a partir de su definición debe garantizarse que sean invertidos en la prestación del servicio de salud, y en el caso de las resoluciones de reintegro se trata de establecer que existiera sustento para su reconocimiento, lo que implica realizar la evaluación de aspectos atinentes a la UPC y número de afiliados a la EPS, pero también a las **cotizaciones recibidas**, tal y como se establece en el artículo 9 del Decreto 1281 de 2002¹³ para efecto de las compensaciones:

“Artículo 9°. Proceso de compensación. El término establecido en el artículo 205 de la Ley 100 de 1993, para trasladar o cancelar la totalidad de la diferencia entre el valor de las cotizaciones y las Unidades de Pago por Capitación, UPC, será a más tardar el décimo día hábil del mes siguiente al del recaudo”

En similar sentido, el artículo 2.6.4.3.1.1.1 del Decreto 780 de 2016 (Decreto Único del Sector Salud), define la compensación como “(...) el proceso mediante el cual la ADRES determina y reconoce la unidad de pago por capitación (UPC), los recursos para el pago de las incapacidades originadas por enfermedad general de los afiliados cotizantes y los recursos para financiar las actividades de promoción de la salud y de prevención de la enfermedad, de los afiliados al régimen contributivo conforme con lo definido por el Ministerio de Salud y Protección Social, por cada período al que pertenece el pago de la cotización recaudada y conciliada entre el mecanismo de recaudo y la base de datos de afiliación al SGSSS”.

Se insiste entonces, en que la naturaleza parafiscal no desaparece ni pierde relevancia por el hecho de diferenciarse la etapa presupuestal en la que se encuentre la discusión sobre los recursos, pues tal y como lo ha señalado la Corte Constitucional en la sentencia antes reseñada, estos siempre serán de dicha naturaleza trátense de aportes realizados por el empleador, trabajador empleado o independiente, e incluso los aportes del presupuesto nacional; porque lo importante para el sistema es que los recursos lleguen y que se destinen a la función propia de la seguridad social (carácter de parafiscal). Es decir, estos recursos públicos, pertenecen al Estado, y deben estar destinados a favorecer solamente al grupo, gremio o sector que los tributa, por eso se invierten exclusivamente en beneficio de éstos.

De ahí que se haya concluido que las rentas públicas de destinación específica, denominadas parafiscales, se encuentran sometidas a un régimen presupuestario especial que impone que sólo puedan ser administrados de conformidad con las leyes que las regula, por lo que al analizar la denominación de contribución parafiscal contenida en el artículo 29 del Decreto 111 de 1996, la Corte haya establecido que, por expresa disposición del Constituyente, los recursos de la seguridad social sólo pueden utilizarse para los fines de aquella, y su manejo, administración y ejecución se destinen exclusivamente al objeto previsto en aquélla. Con lo cual, se enfatiza, no desaparece su materia tributaria, porque su condición de parafiscalidad determina lo que constitucional y legalmente le está permitido financiar.

¹³ “Por el cual se expiden las normas que regulan los flujos de caja y la utilización oportuna y eficiente de los recursos del sector salud y su utilización en la prestación.”

Aunado a lo expuesto, el Despacho considera que el criterio de especialización de las secciones tiene como finalidad, además de lograr la organización de numerosos juzgados de acuerdo con la dispuesta para el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, que los asuntos se distribuyan de tal manera que sea el Juez con mayor conocimiento en la controversia quien la resuelva, para lograr su evacuación célere, eficiente y con calidad. Y en todo caso, el estatuto que rige esta jurisdicción, no limitó el conocimiento competencial en asuntos tributarios exclusivamente a la discusión sobre el monto o elementos constitutivos del mismo, sino también a temas relativos con su asignación y distribución¹⁴, en el entendido que dicha materia abarca todo ese conjunto y por tanto, **no tendría sentido especializar determinados Despachos para su conocimiento, pero a la vez fragmentar sus asignaciones cuando la materia es una sola.**

Esto, porque la asignación o distribución de los recursos parafiscales de la seguridad social en salud, si bien se sitúan en la órbita del gasto público, siguen siendo contribuciones parafiscales y estos tópicos aún pertenecen al marco de lo tributario, en el entendido que este no sólo regula su establecimiento sino también su aplicación.

En ese orden, se contraponen los conceptos de especialización y residualidad, luego entonces, las reglas de reparto deben interpretarse atendiendo la relación de la controversia con los temas de cada sección y el criterio de utilidad del conocimiento especializado que fortalece a cada una.

Para el caso, el asunto solo puede considerarse residual si no tiene relación con la especialidad tributaria; no obstante, no debe acudir a un ejercicio estricto de determinación de competencia que limite el conocimiento de los asuntos al tributo en la etapa del ingreso o el gasto, sino que se extienda a la naturaleza y destinación del tributo, que no desaparece al ingresar a un presupuesto.

En ese sentido y como quiera que dentro del presente asunto se cuestionan actos administrativos a través de los cuales se solicita el reintegro de recursos de naturaleza parafiscal y que para establecer si hay lugar a su nulidad puede llegarse a examinar aspectos relacionados con las cotizaciones (contribuciones parafiscales) que reciben las prestadoras de salud, al realizarse el proceso de compensación, la sección competente es la cuarta, puesto que trata de una demanda de nulidad y restablecimiento relativa contribuciones parafiscales, por lo cual se remitirá el proceso a los Juzgados que la integran.

En mérito de lo expuesto, el Despacho

RESUELVE

¹⁴ "ARTÍCULO 155. COMPETENCIA DE LOS JUECES ADMINISTRATIVOS EN PRIMERA INSTANCIA. <Artículo modificado por el artículo 30 de la Ley 2080 de 2021. Consultar régimen de vigencia y transición normativa en el artículo 86. El nuevo texto es el siguiente:> **Los juzgados administrativos conocerán** en primera instancia de los siguientes asuntos:(...)

4. De los **procesos que se promuevan sobre el monto, distribución o asignación de impuestos, contribuciones y tasas nacionales, departamentales, municipales o distritales, cuya cuantía no exceda de quinientos (500) salarios mínimos legales mensuales vigentes.**" (Se resalta)

Expediente: 11001-33-34-003-2022-00474 00
Demandante: Sanitas EPS
Demandado: SuperSalud
Medio de Control: Nulidad y restablecimiento del derecho
Asunto: Remite por competencia

PRIMERO. Declarar que este Juzgado carece de competencia para conocer el proceso, por el criterio de especialidad, de acuerdo con lo expuesto en la parte considerativa.

SEGUNDO. Remitir el proceso a la Oficina de Apoyo de los Juzgados Administrativos de Bogotá, para su reparto entre los Juzgados que integran la sección cuarta.

TERCERO. Por Secretaría dejar las constancias y anotaciones respectivas.

NOTIFÍQUESE y CÚMPLASE


EDNA PAOLA RODRÍGUEZ RIBERO
Jueza

D.C.R.P.

REPÚBLICA DE COLOMBIA
RAMA JUDICIAL



JUZGADO TERCERO ADMINISTRATIVO CIRCUITO DE BOGOTÁ
SECCIÓN PRIMERA

Dirección única para correspondencia¹
correscanbta@cendoj.ramajudicial.gov.co

Bogotá D.C., seis (6) de diciembre de dos mil veintidós (2022)

EXPEDIENTE: 11001-33-34-003-2021-00144-00
DEMANDANTE: SERVIUCIS S.A.S.
DEMANDADO: ADMINISTRADORA DE RECURSOS DEL SISTEMA GENERAL DE SEGURIDAD SOCIAL EN SALUD – ADRES
MEDIO DE CONTROL: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO
Asunto: Rechaza demanda por no subsanar

Visto el informe secretarial que antecede, procede el Despacho a tomar la decisión que en derecho corresponda, previo los siguientes

ANTECEDENTES

La Sociedad SERVIUCIS S.A.S. presentó demanda ordinaria laboral en contra de la ADMINISTRADORA DE RECURSOS DEL SISTEMA GENERAL DE SEGURIDAD SOCIAL EN SALUD – ADRES, con las siguientes pretensiones:

“PRIMERO: Que, en el marco del Sistema General de Seguridad Social en Salud, se declare que SERVIUCIS S.A.S., autorizó y garantizó la prestación de servicios de salud a las víctimas de los accidentes de tránsito, eventos catastróficos de origen natural, eventos terroristas o los demás eventos aprobados por el Ministerio de Salud, e igualmente se declare que existe la facultad legal de cobro ante la Nación –ADMINISTRADORA DE RECURSOS DEL SISTEMA GENERAL DE SEGURIDAD SOCIAL EN SALUD -ADRES antes FOSYGA, quien tiene la obligación legal de asumir los costos de los servicios prestados a diferentes usuarios víctimas de accidentes de tránsito señalados en el artículo 167 de la Ley 100 de 1993 y demás normas concordantes.

SEGUNDO: Que, como consecuencia de la declaración anterior, se condene a la Nación –ADMINISTRADORA DE RECURSOS DEL SISTEMA GENERAL DE SEGURIDAD SOCIAL EN SALUD -ADRES a cancelar a la entidad demandante la suma de OCHENTA Y DOS MILLONES CUATROCIENTOS OCHENTA Y OCHO MIL CUATROCIENTOS SIETE PESOS (\$82.488.407), correspondientes a las reclamaciones radicadas ante la entidad demandada y que me permito relacionar a continuación:

(...)

¹ Para evitar posibles retrocesos o demoras, solo radique en la citada dirección electrónica para memoriales dirigidos a este Despacho.

Expediente: 11001-33-34-003-2021-00144-00
Demandante: SERVIUCIS S.A.S.
Demandado: ADRES
Medio de control: Nulidad y restablecimiento
Asunto: Rechaza demanda

TERCERO: Que se declare y se ordene a la Nación – ADMINISTRADORA DE RECURSOS DEL SISTEMA GENERAL DE SEGURIDAD SOCIAL EN SALUD –ADRES a cancelar los intereses de mora, causados sobre cada una de la reclamaciones presentadas, liquidados a la tasa máxima legalmente permitida, a partir del mes siguiente a la radicación de cada una de las cuentas anteriormente relacionadas, hasta que se realice efectivamente el pago, conforme a los criterios señalados por la jurisdicción Ordinaria Laboral.

CUARTO: Que se condene a la entidad demandada al pago de costas y agencias en derecho que se ocasionen con motivo del trámite del presente proceso.”²

Mediante auto de 18 de marzo de 2021, el Juzgado Trece Laboral del Circuito de Bogotá rechazó la demanda por falta de competencia, y dispuso su remisión a los Juzgados Administrativos de Bogotá³.

Por reparto de 21 de abril de 2021, el proceso correspondió a este Despacho⁴.

A través de auto de 29 de julio de 2022, este Juzgado dispuso inadmitir la demanda, con el fin de que se adecuara al medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, y por ende los defectos a subsanar son los siguientes⁵:

“i) Deberá allegarse en debida forma el respectivo poder, conforme lo exige el artículo 74 del Código General del Proceso, en concordancia con el artículo 5 de la Ley 2213 de 2022, indicando entre otros, el correo electrónico del apoderado, el cual tendrá que coincidir con aquel registrado en el Registro Nacional de Abogados (RNA) del Consejo Superior de la Judicatura, así como un mensaje de datos del poderdante transmitiéndolo.

(...)

Adicionalmente, deberá indicarse concretamente el asunto sobre el cual recae el mandato, es decir, su objeto, el cual debe coincidir con los actos administrativos acusados dada la adecuación de la demanda al medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho. Así mismo, junto con el poder, deberán aportarse los documentos que acrediten la calidad del poderdante, como, por ejemplo, Certificado de Existencia y Representación Legal vigente, en el cual se pueda corroborar la calidad de quien lo otorga, así como el

² Archivo 02Demanda.pdf

³ Archivo 10RemiteporCompetencia 2020 – 00372 18 – 03 - 2021.pdf

⁴ Archivo 14ActaReparto2022100144.pdf

⁵ Archivo 16AutoInadmiteDemanda.pdf.

Expediente: 11001-33-34-003-2021-00144-00
Demandante: SERVIUCIS S.A.S.
Demandado: ADRES
Medio de control: Nulidad y restablecimiento
Asunto: Rechaza demanda

correo electrónico de notificaciones judiciales registrado para el efecto.

ii) Acreditar el cumplimiento de los requisitos previos contemplados en el numeral 1 y 2 del artículo 161 del CPACA.

Para el efecto, deberá allegarse constancia de conciliación prejudicial ante la Procuraduría General de la Nación; así como acreditar que, frente al acto demandado, se ejerció y decidido el recurso que de acuerdo con la ley fuese obligatorio.

iii) Determinar con precisión y claridad las pretensiones conforme lo señalan los numerales 2º del artículo 162 en concordancia con los artículos 163 del CPACA.

Para subsanar esta falencia la parte actora debe individualizar correctamente las pretensiones de la demanda identificando con claridad el acto o actos administrativos acusados (sean estos expresos o fictos) y separadamente las declaraciones o condenas derivadas de la solicitud de nulidad. Al respecto, deberá tenerse en cuenta únicamente los actos administrativos susceptibles de control judicial.

En este punto se precisa que, si las pretensiones de la demanda no recaen sobre acto administrativo alguno, y, por el contrario, lo que se busca es que la entidad demandada cumpla su obligación de auditar lo cobrado y emita la respectiva decisión, el medio idóneo para ello no sería una demanda ante esta jurisdicción, sino que existen acciones constitucionales, como lo es la acción cumplimiento.

iv) Designar a las partes y sus representantes, así como la dirección de notificación de cada una de ellas, conforme lo dispone los numerales 1 y 7 del artículo 162 del CPACA.

v) Cumplir lo señalado en el numeral 3 del referido artículo, esto es, **enunciar los hechos y omisiones que sirvan de fundamento a las pretensiones,** debidamente determinados, clasificados y numerados.

vi) Una vez individualizado los actos administrativos demandados, deberá dar cumplimiento a lo dispuesto en el numeral 1 del artículo 166 del CPACA.

Para subsanar la falencia antes indicada, y con el fin de determinar la caducidad del medio de control, la demandante debe allegar copia **del acto o actos susceptibles de ser demandados** (si se trata de actos expresos) con la constancia de su notificación, esta última especialmente frente a aquellos que decidieron las objeciones.

vii) La parte demandante deberá **indicar las normas violadas** frente al caso en concreto y el concepto de violación, explicando con suficiencia de qué manera se infringieron las normas invocadas, tal y como lo exige el numeral 4 del artículo 162 ídem.

Expediente: 11001-33-34-003-2021-00144-00
Demandante: SERVIUCIS S.A.S.
Demandado: ADRES
Medio de control: Nulidad y restablecimiento
Asunto: Rechaza demanda

viii) Deberá determinarse **la cuantía** conforme lo dispuesto en el artículo 157 del C.P.A.C.A., esto es, por el valor de la multa o de los perjuicios causados como consecuencia del o los actos administrativos demandados; esto con el fin de establecer la competencia.

ix) Así mismo, la demanda deberá contener la **petición de las pruebas que el demandante pretende hacer valer**, y en todo caso deberá aportar todas las documentales que se encuentren en su poder, incluidas cada una de las reclamaciones por recobros a que alude la parte actora.

x) De conformidad con lo dispuesto en el numeral 8 del artículo 162 del CPACA, modificado por el artículo 35 de la Ley 2080 de 202112, deberá **acreditar el envío simultáneo por medio electrónico de la demanda, subsanación y sus anexos** a la dirección de notificaciones judiciales entidad demandada y al correo del Juzgado. Así, se precisa que las referidas normas exigen que el correo electrónico se remita a las demandadas de manera simultánea con la demanda y/o con la radicación de la subsanación, es decir, en el mismo correo que se envía al canal digital dispuesto para dicho fin, bien sea como destinatario o con copia, y no anterior o posteriormente. Además, resulta claro que lo que la norma busca es tener certeza que la parte contraria conoce no solamente la existencia del proceso, sino también la totalidad de los documentos que lo soportan, y ello sólo se puede constatar cuando la remisión se realiza en los precisos términos allí descritos.

xi) Por último, debe advertirse que de conformidad con el artículo 165 del C.P.A.C.A, dado que de la demanda inicial que aquí se ordena adecuar, se extrae que en el presente caso estamos en parencia de **8 reclamaciones distintas, la demanda deberá escindirse y presentarse de manera separada frente a cada uno de los actos administrativos que decidieron (expresamente o de manera ficta) cada reclamación**, pues de presentarse en una sola demanda, no se cumpliría con el requisito de conexidad para la acumulación de pretensiones, dado la individualidad de cada proceso, variedad de facturas y fundamentos fácticos.

Por tanto, dentro del término de subsanación deberá adecuar cada una de las demandas conforme con los requisitos antes numerados".

El auto se notificó por estado de 1 de agosto de 2022 y se comunicó a través de correo electrónico de 10 de agosto de 2022 a los correos electrónicos y aseisa.juridico@gmail.com, indicados en la demanda como direcciones de notificaciones electrónicas, tal y como establece el artículo 201 del CPACA⁶.

⁶ Archivos 16CapturaComunicacionAutoInadmiteDemanda.png

Expediente: 11001-33-34-003-2021-00144-00
Demandante: SERVIUCIS S.A.S.
Demandado: ADRES
Medio de control: Nulidad y restablecimiento
Asunto: Rechaza demanda

De acuerdo con el informe secretarial de 19 de octubre de 2022, el proceso ingresó al Despacho sin subsanación⁷.

Por tanto, resulta procedente dar aplicación al artículo 169 de la Ley 1437 de 2011, en cuanto dispone:

“ARTÍCULO 169. RECHAZO DE LA DEMANDA. *Se rechazará la demanda y se ordenará la devolución de los anexos en los siguientes casos:*

- 1. Cuando hubiere operado la caducidad.*
- 2. Cuando habiendo sido inadmitida no se hubiere corregido la demanda dentro de la oportunidad legalmente establecida.**
- 3. Cuando el asunto no sea susceptible de control judicial.”* (Subraya y negrilla del Despacho)

En consecuencia, se rechazará la demanda del asunto por cuanto la misma no fue corregida en la forma prevista para ello.

En mérito de lo expuesto el Juzgado Tercero Administrativo del Circuito de Bogotá,

RESUELVE:

PRIMERO: Rechazar la demanda presentada por la sociedad SERVIUCIS S.A.S., por las razones expuestas.

SEGUNDO: En firme esta providencia, **archivar** el expediente, previas anotaciones que sean del caso.

NOTIFÍQUESE y CÚMPLASE

EDNA PAOLA RODRÍGUEZ RIBERO

Juez

Firmado Por:

Edna Paola Rodriguez Ribero

Juez

Juzgado Administrativo

003

Bogotá, D.C. - Bogotá D.C.,

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: **671819445567e62120cb5b463d2926de5741360e1e5a165c036df7eaac4f03d8**

Documento generado en 06/12/2022 07:49:38 AM

⁷ Archivo 17InformeSecretarial.pdf

Descargue el archivo y valide éste documento electrónico en la siguiente URL:
<https://procesojudicial.ramajudicial.gov.co/FirmaElectronica>

REPÚBLICA DE COLOMBIA
RAMA JUDICIAL



JUZGADO TERCERO ADMINISTRATIVO
CIRCUITO DE BOGOTÁ
SECCIÓN PRIMERA

Bogotá D.C, seis (seis) de diciembre de dos mil veintidós (2022)

Expediente: 1100133340032021 - 00330 -0 0

Demandante: MEDIMÁS EPS SAS

Demandada: ADMINISTRADORA DE LOS RECURSOS DEL SISTEMA GENERAL DE SEGURIDAD SOCIAL EN SALUD - ADRES

MEDIO DE CONTROL: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO

Asunto: Remite a Juzgados Administrativos de la sección cuarta

Procede el Juzgado a adoptar la decisión que en derecho corresponda con respecto de la competencia para conocer de la demanda, previo los siguientes:

I. ANTECEDENTES

1.1. El 4 de octubre de 2021, la Sociedad MEDIMÁS E.P.S. S.A.S., a través de apoderado judicial, presentó demanda en contra de la Administradora de los Recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud, con las siguientes pretensiones:

“Primera Declarativa: Se declare la nulidad de la Resolución No 42539 del 23 de diciembre de 2019, por la cual la Administradora de Los Recursos Del Sistema General De Seguridad Social En Salud-Adres ordeno a Medimás Eps – EPS SAS, identificada con Nit 901.097.473-5, el reintegro de los recursos de la auditoría ARS_BDEX002 a la Administradora de Recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud –ADRES.

Segunda Declarativa: Se declare la nulidad de la Resolución No 000164 de febrero 22 de 2021 por la cual se resuelve un recurso de reposición interpuesto por la EPS MEDIMÁS –EPS, identificada con NIT 901.097.473-5 en contra de la Resolución 42539 del 23 de diciembre de 2019.

*Primera de Restablecimiento: Que como consecuencia de la prosperidad de las pretensiones anteriores, a título de restablecimiento, se declare que MEDIMÁS no está obligada a reintegrar a la Administradora de los Recursos del Sistema **General de Seguridad Social en Salud – Adres la suma de CINCUENTA Y TRES MILLONES NOVENTA Y CUATRO MIL TRESCIENTOS VEINTEPESOS***

EXPEDIENTE: 1100133340032021-00330-00
DEMANDANTE: MEDIMÁS EPS SAS
DEMANDADA: ADRES
MEDIO DE CONTROL: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO
ASUNTO: REMITE A JUZGADOS DE LA SECCIÓN CUARTA

CON SESENTA Y CUATRO CENTAVOS M/CTE \$53.094.320,64 el cual debe ser actualizado al IPC con corte a la fecha de reintegro y DOS MILLONES SETECIENTOS OCHO MIL QUINIENTOS CINCUENTA Y SIETE PESOS CON ONCE CENTAVOS M/CTE \$ 2.708.557,11 producto de la actualización al IPC a la fecha efectiva de reintegro y con corte a octubre de 2020.

Segunda de Restablecimiento: Que, a título de restablecimiento, y en caso de que MEDIMAS haya reintegrado valores, se ordene a la Administradora de Los Recursos Del Sistema General De Seguridad Social En Salud-Adres al reembolso del valor que haya sido efectivamente pagado por MEDIMAS a la Administradora, suma que deberá ser indexada a la fecha efectiva de la restitución del pago.

Primera de Condena: Se condene a la Administradora Colombiana de Pensiones -Colpensiones al pago de las costas y agencias en derecho que se causen."

1.2. Como hechos que sustentan la demanda, la demandante señala que, como resultado de una auditoría, a través de la Resolución 42539, el ADRES estableció que presenta una apropiación o reconocimiento sin justa causa por valor total adeudado de \$55.257.972,67 más IPC, y dispuso el reintegro de la suma de \$17.546.819,89 más IPC.

Luego, a través de la Resolución No. 00164 de 22 de febrero de 2021, el ADRES dispuso reponer parcialmente la Resolución 42539 de 2019, en el sentido de que el valor reconocido sin justa causa era de \$53.094.320 más IPC, que la EPS reintegró la suma de \$51.655.982 por concepto de capital, y que debía reintegrar la suma de \$1.438.337,67 por capital, más \$382.309 por concepto de actualización por IPC.

1.3. La demanda correspondió por reparto de 4 de octubre de 2021 a este Juzgado¹.

1.4. A través de auto de 29 de julio de 2022, el Despacho inadmitió la demanda y señaló que debían subsanarse algunas falencias, en la forma que sigue²:

"1-Dar cumplimiento a lo dispuesto en el artículo 166, numeral 1 Ley 1437 de 2011 (...)

2-Dar aplicación al artículo 162, numeral 8 del de la Ley 1437 de 2011"

1.5. El auto de inadmisión de la demanda se notificó por estado de 29 de julio de 2022 y se comunicó al correo electrónico de notificaciones de la parte demandante el 16 de agosto de 2022³.

¹ Archivo 09ActaReparto.pdf.

² Archivo 17AutoInadmiteDemanda.pdf

³ Archivo 18CapturaEnvíoComunicaciónAutoInadmiteDemanda.pdf.

EXPEDIENTE: 1100133340032021-00330-00
DEMANDANTE: MEDIMÁS EPS SAS
DEMANDADA: ADRES
MEDIO DE CONTROL: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO
ASUNTO: REMITE A JUZGADOS DE LA SECCIÓN CUARTA

1.6. El 8 de agosto de 2022, la parte demandante presentó subsanación de la demanda.

1.7. Correspondería disponer sobre la admisión de la demanda, sin embargo, el Despacho advierte que no tiene competencia para conocer el proceso, de acuerdo con las siguientes

II. CONSIDERACIONES

La Corte Constitucional en providencia de 22 de julio de 2021 definió un conflicto entre el Juzgado 6º Laboral del Circuito de Bogotá y el Juzgado 61 Administrativo del Circuito de Bogotá, en cuanto a quién debía conocer de la demanda presentada por la Entidad Promotora de Salud Sanitas S.A. en contra de la **Administradora de los Recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud –ADRES–**, con el propósito de obtener (i) “[...] el reconocimiento y pago de las sumas de dinero que fueron asumidas por la EPS Sanitas y que están relacionadas con los gastos en que esta incurrió por razón de **la cobertura efectiva de servicios, procedimientos e insumos, no incorporados en el Plan Obligatorio de Salud –POS–** [...]”, en cumplimiento de decisiones de los comités técnicos científicos y de fallos de tutela, que no le fueron canceladas por la demandada, pues en el procedimiento de recobro que adelantó le opuso unas glosas, en su opinión, injustificadas; y (ii) “[...] el reconocimiento de los perjuicios que ocasionó el desgaste administrativo inherente a la gestión y al manejo de dichas prestaciones”.

En aquella ocasión, la Corte Constitucional concluyó que la competencia judicial para conocer asuntos relacionados con el **pago de recobros judiciales al Estado** por prestaciones no incluidas en el POS, hoy PBS, y por las devoluciones o glosas a las facturas entre entidades del Sistema General de Seguridad Social en Salud corresponde a la jurisdicción de lo contencioso administrativo. Expresamente, entre las consideraciones expuso lo siguiente:

“51. Así las cosas, con el proceso judicial la EPS busca principalmente recobrar unos valores que le fueron rechazados **por parte de la ADRES**, con ocasión de la prestación de servicios y tecnologías en salud **excluidos del POS**, hoy PBS, en cumplimiento de órdenes que fueron proferidas por comités técnicos científicos –en su momento– o por jueces de tutela. Es decir, **no se trata de un litigio que, en estricto sentido, pueda relacionarse directamente con la prestación de los servicios de la seguridad social, en donde se vean implicados los afiliados, beneficiarios, usuarios o empleadores**, como lo prevé el artículo 622 del Código General del Proceso, que modificó el numeral 4º del artículo 2 del Código Procesal del Trabajo y de la Seguridad Social.

52. Adicionalmente, la EPS demandante (i) **cuestiona por vía judicial actos administrativos que expidió la ADRES** como resultado

EXPEDIENTE: 1100133340032021-00330-00
DEMANDANTE: MEDIMÁS EPS SAS
DEMANDADA: ADRES
MEDIO DE CONTROL: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO
ASUNTO: REMITE A JUZGADOS DE LA SECCIÓN CUARTA

*del respectivo procedimiento administrativo de recobro que adelantó (supra 35), por medio de los cuales se pronunció respecto de las obligaciones por ella reclamadas (supra 37), y, además, (ii) pretende el pago de los **perjuicios que estima ocasionados por la entidad pública** (supra 40), en la modalidad de daño emergente y lucro cesante. Controversias estas que se enmarcan en la competencia judicial asignada a los jueces contencioso administrativos en el inciso primero del artículo 104 de la Ley 1437 de 2011 (supra 32)”⁴*

Si bien el caso expuesto no corresponde exactamente a la controversia que se plantea en la demanda de Medimás EPS SAS en contra del ADRES, la razón de la decisión resulta aplicable, puesto que se discute la legalidad de actos administrativos, y no se trata en estricto sentido una controversia que se relacione directamente con la prestación de los servicios de la seguridad social, en donde se vean implicados los afiliados, beneficiarios, usuarios o empleadores, y además porque dicha providencia fue emitida con anterioridad a la presentación de la demanda que hoy nos ocupa.

En este sentido, como primera conclusión, según esta nueva tesis jurisprudencial, se tiene que el litigio debe ser conocido la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo.

Ahora bien, los actos administrativos demandados declaran que la EPS MEDIMÁS se apropió o le fue reconocido sin justa causa algunos recursos del sistema de seguridad social en salud, por lo cual establecen una suma que dicha EPS debe reintegrar.

Las decisiones administrativas surgen de una auditoría y de la aplicación de lo establecido en el artículo 3 del Decreto Ley 1281 de 2002, modificado por el artículo 7 de la Ley 1949 de 2019:

*“Artículo 3o. Reintegro de **recursos apropiados o reconocidos** sin justa causa. Cuando la Administradora de los Recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud (ADRES) o quien haga sus veces o cualquier entidad o autoridad pública que en el ejercicio de sus competencias o actividades como participante o actor en el flujo de **recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud** detecte que se presentó **apropiación sin justa causa de los mismos**, solicitará la aclaración del hallazgo a la persona involucrada, para lo cual remitirá la información pertinente, analizará la respuesta dada por la misma y, en caso de establecer que se configuró la apropiación o **reconocimiento sin justa causa de recursos**, ordenará su reintegro, actualizado al Índice de Precios al Consumidor, IPC, dentro de los plazos establecidos por el Ministerio de Salud y Protección Social. Una vez quede en firme **el acto administrativo que ordena el reintegro**, de conformidad con el procedimiento definido, la ADRES o quien haga sus veces o cualquier entidad o autoridad pública que, en el ejercicio de sus competencias o actividades como participante o actor en el **flujo de recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud**,*

⁴ Corte Constitucional, Auto 389 de 22 de julio de 2021, M.P. Antonio José Lizarazo Ocampo.

EXPEDIENTE: 1100133340032021-00330-00
DEMANDANTE: MEDIMÁS EPS SAS
DEMANDADA: ADRES
MEDIO DE CONTROL: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO
ASUNTO: REMITE A JUZGADOS DE LA SECCIÓN CUARTA

compensará su valor contra los reconocimientos que resulten a favor del deudor por los diferentes procesos que ejecuta ante la entidad.

En todo caso, los valores a reintegrar serán actualizados con el Índice de Precios al Consumidor (IPC).

Cuando la apropiación o reconocimiento a que alude este artículo sea evidenciada por el actor que recibe los recursos, este deberá reintegrarlos actualizados con el Índice de Precios al Consumidor (IPC), en el momento en que detecte el hecho”.

De acuerdo con lo expuesto la discusión radica en la debida o no apropiación o reconocimiento de recursos del sistema de seguridad social, que provienen en su mayoría de contribuciones parafiscales, y justamente las auditorías o procesos que definen que hay lugar a su reintegro por las entidades prestadoras de salud buscan garantizar que estos recursos se inviertan según su destinación de ley.

Frente a la competencia de los Juzgados Administrativos de Bogotá, la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura, mediante el Acuerdo PSAA06-3345 del 13 de marzo de 2006, estableció que los juzgados asignados al mismo estarán distribuidos conforme a la estructura del Tribunal Administrativo de Cundinamarca.

En el artículo 18 del Decreto Extraordinario 2288 de 1989, “*por medio del cual se dictan algunas disposiciones en relación con la Jurisdicción Contencioso Administrativa*”, se precisan las competencias que corresponden a cada una de las secciones del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, así:

“Atribuciones de las secciones. *Las secciones tendrán las siguientes funciones:*

(...)

SECCIÓN PRIMERA. *Le corresponde el conocimiento de los siguientes procesos y actuaciones:*

1. *De nulidad y restablecimiento del derecho **que no correspondan a las demás Secciones.***

(...)

9. *De los demás asuntos de competencia del Tribunal, cuyo conocimiento no esté atribuido a las otras Secciones.*

(...)

SECCION CUARTA. *Le corresponde el conocimiento de los siguientes procesos:*

1. *De nulidad y restablecimiento del derecho relativos a impuestos, tasas **y contribuciones.***

EXPEDIENTE: 1100133340032021-00330-00
DEMANDANTE: MEDIMÁS EPS SAS
DEMANDADA: ADRES
MEDIO DE CONTROL: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO
ASUNTO: REMITE A JUZGADOS DE LA SECCIÓN CUARTA

2. De Jurisdicción Coactiva, en los casos previstos en la ley..." (Resalta el Juzgado).

En este caso, al estar frente a recursos de naturaleza tributaria (contribuciones parafiscales), que en modo alguno se pierde, sino cuya destinación de ley debe garantizarse, el conocimiento del proceso corresponde a los Juzgados Administrativos adscritos a la sección cuarta.

Los recursos cuyo reintegro se exigen a través de los actos administrativos demandados corresponden a la financiación de servicios de salud, administrados por el ADRES y su naturaleza es parafiscal, además el estudio jurídico implica analizar aspectos relacionados con la destinación específica de las contribuciones parafiscales, y establecer el monto del que la entidad promotora de salud podía apropiarse o el que le debía ser reconocido. Esto es, la verificación de los soportes para establecer, entre otros aspectos, el valor de las **cotizaciones** que hacen parte del flujo de recursos del sistema de seguridad social.

Las cotizaciones son contribuciones parafiscales y en el proceso de verificación de la correcta apropiación o reconocimiento de los recursos a una EPS, deben examinarse aspectos que se relacionan con ellas, incluso desde el punto de vista de la recaudación y el ingreso.

El artículo 2 de la Ley 225 de 1995 señala que las contribuciones parafiscales son los gravámenes establecidos con carácter obligatorio por la ley, que afectan a un determinado y único grupo social o económico y se utilizan para beneficio del propio sector. Señala que el manejo, administración y ejecución de estos recursos se hará exclusivamente en forma dispuesta en la ley que los crea y se destinarán sólo al objeto previsto en ella, lo mismo que los rendimientos y excedentes financieros que resulten al cierre del ejercicio contable.

De igual modo, el artículo citado señala que las contribuciones parafiscales administradas por los órganos que formen parte del Presupuesto General de la Nación se incorporarán al presupuesto solamente para registrar la estimación de su cuantía y en capítulo separado de las rentas fiscales y su recaudo será efectuado por los órganos encargados de su administración.

En la sentencia C - 607 de 2012, la Corte Constitucional al realizar el estudio de constitucionalidad del Decreto Ley 1281 de 2020, precisó lo siguiente:

"3.5 NATURALEZA JURÍDICA DE LOS RECURSOS DE SEGURIDAD SOCIAL EN SALUD

3.5.1 De manera imperativa el cuarto inciso del artículo 48 de la Constitución Política establece que "No se podrán destinar ni utilizar los recursos de las instituciones de la Seguridad Social para fines diferentes a ella".

EXPEDIENTE: 1100133340032021-00330-00
DEMANDANTE: MEDIMÁS EPS SAS
DEMANDADA: ADRES
MEDIO DE CONTROL: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO
ASUNTO: REMITE A JUZGADOS DE LA SECCIÓN CUARTA

3.5.2. En desarrollo de este mandado constitucional, la jurisprudencia ha reconocido de manera uniforme y pacífica que los recursos que ingresan al Sistema de Seguridad Social, “tanto en salud como en pensiones, con independencia de la denominación que de ellos se haga (cotizaciones, aportes, cuotas moderadoras, copagos, tarifas, deducibles, bonificaciones, etc.), no pueden ser utilizados para propósitos distintos a los relacionados **con la seguridad social debido a su naturaleza parafiscal**⁵.

Al referirse al alcance del artículo 48 de la Constitución, la Corte ha señalado:

“Al respecto la Corte ha hecho énfasis en i) la naturaleza parafiscal de los recursos de la seguridad social tanto en materia de salud como en pensiones ii) en el tratamiento particular que debe dársele a dichos recursos en los procesos de liquidación de las entidades financieras y iii) en la imposibilidad de asimilar el caso de los depósitos de recursos parafiscales de la seguridad social en las entidades financieras con las indemnizaciones debidas por concepto de contratos de reaseguro de las enfermedades de alto costo.

3.1.2 Esta Corporación de manera reiterada ha precisado en efecto que los recursos que ingresan al Sistema de Seguridad Social, tanto en Salud (C-577/97, C-542/98, T-569/99, C-1707/00) como en pensiones (C-179/97), **llámense cotizaciones, aportes, cuotas moderadoras, pagos compartidos, copagos, tarifas, deducibles o bonificaciones, son en realidad contribuciones parafiscales de destinación específica, en cuanto constituyen un gravamen, fruto de la soberanía fiscal del Estado**, que se cobra obligatoriamente a determinadas personas para satisfacer sus necesidades de salud y pensiones y que, al no comportar una contraprestación equivalente al monto de la tarifa fijada, se destinan también a la financiación global bien del Sistema General de Seguridad Social en Salud, bien del Sistema General de Seguridad Social en Pensiones (C-086/02, C-789/02)” (Negrilla y subrayado fuera de texto).

Por otra parte, la Sección Cuarta del Consejo de Estado, en sentencia de 18 de mayo de 2017⁶ al determinar la naturaleza de los aportes al sistema de seguridad social, precisó lo siguiente:

“También, en la sentencia C-430 de 2009⁷, expuso que “en reiterada jurisprudencia **ha atribuido a las cotizaciones efectuadas al Sistema de Seguridad Social en Salud, el carácter de “contribuciones parafiscales”**, definidas como gravámenes establecidos con carácter obligatorio por la ley para un determinado sector, en que tales recursos se utilizan en su

⁵ Corte Constitucional, Sentencias C-308 de 1994, SU-480 de 1997, C-577 de 1997, T-569 de 1999, C-821 de 2001, C-867 de 2001, C-791 de 2002, C-1040 de 2003, C-655 de 2003, C-155 de 2004, C-721 de 2004, C-824 de 2004 y C-1002 de 2004, entre muchas otras.

⁶ Radicación número: 11001-03-15-000-2016-03816-00(AC). Actor: UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE GESTIÓN PENSIONAL Y CONTRIBUCIONES PARAFISCALES DE LA PROTECCIÓN SOCIAL – UGPP. Demandado: TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA, SECCIÓN CUARTA, SUBSECCIÓN B.

⁷ M.P. Juan Carlos Henao Pérez

EXPEDIENTE: 1100133340032021-00330-00
DEMANDANTE: MEDIMÁS EPS SAS
DEMANDADA: ADRES
MEDIO DE CONTROL: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO
ASUNTO: REMITE A JUZGADOS DE LA SECCIÓN CUARTA

beneficio, tal como lo dispone el artículo 2 de la Ley 225 de 1995. Las contribuciones parafiscales no son otra cosa que un instrumento de intervención del Estado en la economía destinado a extraer recursos de un sector económico, para ser invertidos en el propio sector, al margen del presupuesto nacional, en donde su afectación a un propósito específico es su característica fundamental (negrillas de la Sala).

Ahora bien, la naturaleza parafiscal no se pierde por el hecho de que los recursos pasen de quien los recauda a quien los administra o viceversa, y es importante porque esta naturaleza otorga al recurso la condición de destinación específica. De ahí, que justamente se trata de un asunto tributario, porque su condición de parafiscalidad determina que puede financiar.

En consecuencia, la especialidad que conoce a profundidad las implicaciones que tiene una contribución parafiscal, debe ser la encargada de establecer si hubiera lugar a reconocer parte de estos recursos a las EPS, es decir, si los recursos apropiados o reconocidos están englobados en su destinación específica.

En cuanto al ADRES, el artículo 66 de la Ley 1753 de 9 de junio de 2015, "Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 "Todos por un nuevo país", estableció lo siguiente:

*"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), los que financien el aseguramiento en salud, **los copagos por concepto de prestaciones no incluidas en el plan de beneficios del Régimen Contributivo**, los recursos que se recauden como consecuencia de las gestiones que realiza la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social (UGPP); los cuales confluirán en la Entidad. En ningún caso la Entidad asumirá las funciones asignadas a las Entidades Promotoras de Salud.*

(...)

*Los recursos administrados por la Entidad **harán unidad de caja**, excepto los recursos de propiedad de las entidades territoriales, los cuales conservarán su destinación específica y se manejarán en contabilidad separada. **La estructuración del presupuesto de gastos se hará por conceptos**, dando prioridad al aseguramiento obligatorio en salud. La presupuestación y contabilización de los recursos administrados no se hará por subcuentas.*

(...)

El Gobierno Nacional determinará el régimen de transición respecto del inicio de las funciones de la Entidad y las diferentes operaciones que realiza el Fosyga. En el periodo de transición se podrán utilizar los excedentes de las diferentes Subcuentas del Fosyga para la garantía del aseguramiento en salud. Una vez entre en operación la Entidad a que hace referencia este artículo, se suprimirá el Fosyga.

EXPEDIENTE: 1100133340032021-00330-00
DEMANDANTE: MEDIMÁS EPS SAS
DEMANDADA: ADRES
MEDIO DE CONTROL: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO
ASUNTO: REMITE A JUZGADOS DE LA SECCIÓN CUARTA

PARÁGRAFO 1°. El Gobierno Nacional establecerá las condiciones generales de operación y estructura interna de la Entidad y adoptará la planta de personal necesaria para el cumplimiento de su objeto y funciones.

PARÁGRAFO 2°. El cobro de los copagos por concepto de prestaciones no incluidas en el plan de beneficios del régimen contributivo tendrá en cuenta la capacidad de pago de los usuarios y en consideración a los usos requeridos por pacientes con enfermedades crónicas y huérfanas”.

Por su parte, sobre los recursos que administra el ADRES, en el artículo 67 de la Ley 1753 de 2015 se establece lo siguiente:

“a) Los recursos del Sistema General de Participaciones en Salud del componente de subsidios a la demanda de propiedad de las entidades territoriales, en los términos del artículo 44 de la Ley 1438 de 2011, los cuales se contabilizarán individualmente a nombre de las entidades territoriales.

b) Los recursos del Sistema General de Participaciones que financian Fonsaet.

c) Los recursos obtenidos como producto del monopolio de juegos de suerte y azar (novedosos y localizados) que explota, administra y recauda Coljuegos de propiedad de las entidades territoriales destinados a financiar el aseguramiento, los cuales se contabilizarán individualmente a nombre de las entidades territoriales.

d) Las cotizaciones de los afiliados al Sistema General de Seguridad Social en Salud (SGSSS), incluidos los intereses, recaudados por las Entidades Promotoras de Salud. Las cotizaciones de los afiliados a los regímenes especiales y de excepción con vinculación laboral adicional respecto de la cual estén obligados a contribuir al SGSSS y el aporte solidario de los afiliados a los regímenes de excepción o regímenes especiales a que hacen referencia el artículo 279 de la Ley 100 de 1993 y el parágrafo del artículo 57 de la Ley 30 de 1992.

e) Los recursos correspondientes al monto de las Cajas de Compensación Familiar de que trata el artículo 217 de la Ley 100 de 1993.

f) Los recursos del Impuesto sobre la Renta para la Equidad (CREE) destinados al SGSSS, en los términos previstos en la Ley 1607 de 2012, la Ley 1739 de 2014 y las normas que modifiquen, adicionen o sustituyan estas disposiciones, los cuales serán transferidos a la Entidad, entendiéndose así ejecutados.

g) Los recursos del Presupuesto General de la Nación asignados para garantizar la universalización de la cobertura y la unificación de los planes de beneficios, los cuales serán girados directamente a la Entidad por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, entendiéndose así ejecutados.

EXPEDIENTE: 1100133340032021-00330-00
DEMANDANTE: MEDIMÁS EPS SAS
DEMANDADA: ADRES
MEDIO DE CONTROL: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO
ASUNTO: REMITE A JUZGADOS DE LA SECCIÓN CUARTA

h) *Los recursos por recaudo del IVA definidos en la Ley 1393 de 2010.*

i) *Los recursos del Fonsaet creado por el Decreto Ley 1032 de 1991.*

j) *Los recursos correspondientes a la contribución equivalente al 50% del valor de la prima anual establecida para el Seguro Obligatorio de Accidentes de Tránsito (SOAT) que se cobra con adición a ella.*

k) *Los recursos recaudados por Indumil correspondientes al impuesto social a las armas y de municiones y explosivos y los correspondientes a las multas en aplicación de la Ley 1335 de 2009.*

l) *Los recursos del monopolio de juegos de suerte y azar, diferentes a los que hace referencia el literal c), rentas cedidas de salud y demás recursos generados a favor de las entidades territoriales destinadas a la financiación del Régimen Subsidiado, incluidos los impuestos al consumo que la ley destina a dicho régimen, serán girados directamente por los administradores y/o recaudadores a la Entidad. La entidad territorial titular de los recursos gestionará y verificará que la transferencia se realice conforme a la ley. Este recurso se contabilizará en cuentas individuales a nombre de las Entidades Territoriales propietarias del recurso.*

m) *Los copagos que por concepto de prestaciones no incluidas en el plan de beneficios del Régimen Contributivo paguen los destinatarios de tales servicios.*

n) *Los rendimientos financieros generados por la administración de los recursos del Sistema y sus excedentes.*

o) *Los recursos que se recauden como consecuencia de las gestiones que realiza la Entidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social (UGPP), los cuales serán transferidos directamente a la Unidad sin operación presupuestal.*

p) *Los demás recursos que se destinen a la financiación del aseguramiento obligatorio en salud, de acuerdo con la ley o el reglamento.*

q) Los demás que en función a su naturaleza recaudaba el Fosyga"
(Negrilla y subrayado fuera de texto).

En el citado artículo 67 de la Ley 1753 de 2015, también se establece que los recursos enunciados se invertirán, entre otros aspectos, en los siguientes:

"a) El reconocimiento y pago a las Entidades Promotoras de Salud por el aseguramiento y demás prestaciones que se reconocen a los afiliados al Sistema General de Seguridad Social en Salud, incluido el pago de incapacidades por enfermedad de origen común que superen los quinientos cuarenta (540) días continuos. El Gobierno Nacional reglamentará, entre otras cosas, el procedimiento de revisión periódica de la incapacidad por parte de las EPS, el momento de

EXPEDIENTE: 1100133340032021-00330-00
DEMANDANTE: MEDIMÁS EPS SAS
DEMANDADA: ADRES
MEDIO DE CONTROL: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO
ASUNTO: REMITE A JUZGADOS DE LA SECCIÓN CUARTA

calificación definitiva, y las situaciones de abuso del derecho que generen la suspensión del pago de esas incapacidades.

(...)

h) Al pago de prestaciones no incluidas en el plan de beneficios, que venían siendo financiados con recursos del Fosyga.

(...)

*l) **Las demás destinaciones que haya definido la Ley con cargo a los recursos del Fosyga** y del Fonsaet” (Negrilla y subrayado fuera de texto).*

De acuerdo con lo expuesto, con la creación del ADRES se presentan cambios a nivel presupuestal sobre el manejo de los recursos para la seguridad social. Sin embargo, sus fuentes siguen siendo contribuciones parafiscales, luego tienen destinación específica, característica fundamental del tributo, y en general de todas las fuentes de financiación del Sistema General de Seguridad Social.

Justamente, la naturaleza parafiscal de los recursos es relevante en el litigio, puesto que a partir de su definición debe garantizarse que sean invertidos en la prestación del servicio de salud, y en el caso de las resoluciones de reintegro se trata de establecer que existiera sustento para su reconocimiento, lo que implica realizar la evaluación de aspectos atinentes a la UPC y número de afiliados a la EPS, pero también a las **cotizaciones recibidas**, tal y como se establece en el artículo 9 del Decreto 1281 de 2002 para efecto de las compensaciones:

“Artículo 9°. Proceso de compensación. El término establecido en el artículo 205 de la Ley 100 de 1993, para trasladar o cancelar la totalidad de la diferencia entre el valor de las cotizaciones y las Unidades de Pago por Capitación, UPC, será a más tardar el décimo día hábil del mes siguiente al del recaudo”

En similar sentido, el artículo 2.6.4.3.1.1.1 del Decreto 780 de 2016 (Decreto Único del Sector Salud), define la compensación como “(...) el proceso mediante el cual la ADRES determina y reconoce la unidad de pago por capitación (UPC), los recursos para el pago de las incapacidades originadas por enfermedad general de los afiliados cotizantes y los recursos para financiar las actividades de promoción de la salud y de prevención de la enfermedad, de los afiliados al régimen contributivo conforme con lo definido por el Ministerio de Salud y Protección Social, por cada período al que pertenece el pago de la cotización recaudada y conciliada entre el mecanismo de recaudo y la base de datos de afiliación al SGSSS”.

EXPEDIENTE: 1100133340032021-00330-00
DEMANDANTE: MEDIMÁS EPS SAS
DEMANDADA: ADRES
MEDIO DE CONTROL: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO
ASUNTO: REMITE A JUZGADOS DE LA SECCIÓN CUARTA

Se insiste entonces que, la naturaleza parafiscal no desaparece ni pierde relevancia por el hecho de diferenciarse la etapa presupuestal en la que se encuentre la discusión sobre los recursos, pues tal y como lo ha señalado la Corte Constitucional en la sentencia antes reseñada, estos siempre serán de dicha naturaleza tratándose de aportes realizados por el empleador, trabajador empleado o independiente, e incluso los aportes del presupuesto nacional; porque lo importante para el sistema es que los recursos lleguen y que se destinen a la función propia de la seguridad social (carácter de parafiscal). Es decir, estos recursos públicos, pertenecen al Estado, y deben estar destinados a favorecer solamente al grupo, gremio o sector que los tributa, por eso se invierten exclusivamente en beneficio de éstos.

De ahí que se haya concluido que las rentas públicas de destinación específica, denominadas parafiscales, se encuentran sometidas a un régimen presupuestario especial que impone que sólo puedan ser administrados de conformidad con las leyes que las regula, por lo que al analizar la denominación de contribución parafiscal contenida en el artículo 29 del Decreto 111 de 1996, la Corte haya establecido que, por expresa disposición del Constituyente, los recursos de la seguridad social, sólo pueden utilizarse para los fines de aquella, y su manejo, administración y ejecución se destinen exclusivamente al objeto previsto en aquélla. Con lo cual, se enfatiza, no desaparece su materia tributaria, porque su condición de parafiscalidad determina lo que constitucional y legalmente le está permitido financiar.

Aunado a lo expuesto, el Despacho considera que el criterio de especialización de las secciones tiene como finalidad, además de lograr la organización de numerosos juzgados de acuerdo con la dispuesta para el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, que los asuntos se distribuyan de tal manera que sea el Juez con mayor conocimiento en la controversia quien la resuelva, para lograr su evacuación célere, eficiente y con calidad.

Y en todo caso, el estatuto que rige esta jurisdicción, no limitó el conocimiento competencial en asuntos tributarios exclusivamente a la discusión sobre el monto o elementos constitutivos del mismo, sino también a temas relativos con su asignación y distribución⁸, en el entendido que dicha materia abarca todo ese conjunto y por tanto, no tendría sentido especializar determinados Despachos para su

8 “ARTÍCULO 155. COMPETENCIA DE LOS JUECES ADMINISTRATIVOS EN PRIMERA INSTANCIA. <Artículo modificado por el artículo 30 de la Ley 2080 de 2021. Consultar régimen de vigencia y transición normativa en el artículo 86. El nuevo texto es el siguiente:> Los juzgados administrativos conocerán en primera instancia de los siguientes asuntos:(...)

4. De los procesos que se promuevan sobre el montó, distribución o asignación de impuestos, contribuciones y tasas nacionales, departamentales, municipales o distritales, cuya cuantía no exceda de quinientos (500) salarios mínimos legales mensuales vigentes.” (Se resalta)

EXPEDIENTE: 1100133340032021-00330-00
DEMANDANTE: MEDIMÁS EPS SAS
DEMANDADA: ADRES
MEDIO DE CONTROL: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO
ASUNTO: REMITE A JUZGADOS DE LA SECCIÓN CUARTA

conocimiento, pero a la vez fragmentar sus asignaciones cuando la materia es una sola.

Esto, porque la asignación o distribución de los recursos parafiscales de la seguridad social en salud, si bien se sitúan en la órbita del gasto público, siguen siendo contribuciones parafiscales y estos tópicos aún pertenecen al marco de lo tributario en el entendido que este no sólo regula su establecimiento sino también su aplicación.

En ese orden, se contraponen los conceptos de especialización y residualidad, luego entonces, las reglas de reparto deben interpretarse atendiendo la relación de la controversia con los temas de cada sección y el criterio de utilidad del conocimiento especializado que fortalece a cada una.

Para el caso, el asunto solo puede considerarse residual si no tiene relación con la especialidad tributaria; no obstante, no debe acudir a un ejercicio estricto de determinación de competencia que limite el conocimiento de los asuntos al tributo en la etapa del ingreso o el gasto, sino que se extienda a la naturaleza y destinación del tributo, que no desaparece al ingresar a un presupuesto.

En ese sentido y como quiera que dentro del presente asunto se cuestionan actos administrativos a través de los cuales se solicita el reintegro de recursos de naturaleza parafiscal y que para establecer si hay lugar a su nulidad puede llegarse a examinar aspectos relacionados con las cotizaciones (contribuciones parafiscales) que reciben las prestadoras de salud, al realizarse el proceso de compensación, la sección competente es la cuarta, puesto que trata de una demanda de nulidad y restablecimiento relativa contribuciones parafiscales, por lo cual se remitirá el proceso a los Juzgados que la integran.

En mérito de lo expuesto, el Despacho

RESUELVE:

PRIMERO. Declarar que este Juzgado carece de competencia para conocer el proceso, por el criterio de especialidad, de acuerdo con lo expuesto en la parte considerativa.

SEGUNDO: Remitir el proceso a la Oficina de Apoyo de los Juzgados Administrativos de Bogotá, para su reparto entre los Juzgados que integran la sección cuarta.

TERCERO: Notificar a la demandante lo decidido, por el medio más rápido y expedito.

CUARTO: Por Secretaría déjense las constancias respectivas.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

EXPEDIENTE: 1100133340032021-00330-00
DEMANDANTE: MEDIMÁS EPS SAS
DEMANDADA: ADRES
MEDIO DE CONTROL: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO
ASUNTO: REMITE A JUZGADOS DE LA SECCIÓN CUARTA

EDNA PAOLA RODRÍGUEZ RIBERO
Jueza

JP

Firmado Por:
Edna Paola Rodriguez Ribero
Juez
Juzgado Administrativo
003
Bogotá, D.C. - Bogotá D.C.,

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: **d95e1a9b0923299fde1333cda866689d185ec408d7c2ab0b4bb39238f9ba2bb0**

Documento generado en 06/12/2022 07:49:39 AM

Descargue el archivo y valide éste documento electrónico en la siguiente URL:
<https://procesojudicial.ramajudicial.gov.co/FirmaElectronica>

REPÚBLICA DE COLOMBIA
RAMA JUDICIAL



JUZGADO TERCERO ADMINISTRATIVO
CIRCUITO DE BOGOTÁ
SECCIÓN PRIMERA

Bogotá D.C, seis (6) de diciembre de dos mil veintidós (2022)

Expediente: 1100133340032022- 00088 -00

Demandante: ALIANZA MEDELLÍN ANTIOQUIA E.P.S. S.A.S. SAVIA
SALUD EPS

Demandada: ADMINISTRADORA DE LOS RECURSOS DEL SISTEMA GENERAL
DE SEGURIDAD SOCIAL EN SALUD - ADRES

MEDIO DE CONTROL: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO

Asunto: Remite a Juzgados Administrativos de la sección cuarta

Procede el Juzgado a adoptar la decisión que en derecho corresponda con respecto de la competencia para conocer de la demanda, previo los siguientes:

I. ANTECEDENTES

1.1. El 22 de febrero de 2022, la ALIANZA MEDELLÍN ANTIOQUIA E.P.S. S.A.S. SAVIA SALUD E.P.S., a través de apoderada judicial, presentó demanda en contra de la Administradora de los Recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud, con las siguientes pretensiones:

“PRIMERO. Se DECLARE la nulidad de las Resoluciones No. 0003231 de 2020, 000546 de 2021, 0003318 de 2020, 000547 de 2021, 000571 de 2021 y la No. 0001322 de 2021 por la suma total de DOSCIENTOS TREINTA Y DOS MILLONES TRESCIENTOS NOVENTA Y OCHO MIL DOSCIENTOS SESENTA Y SIETE PESOS CON DIECINUEVE CENTAVOS MLC (\$232.398.267,19).

SEGUNDO. Que, como consecuencia de lo anterior, y a título de restablecimiento del derecho, se DECLARE que SAVIA SALUDEPS no está en la obligación de reintegrar y/o pagar la suma de DOSCIENTOS TREINTA Y DOS MILLONES TRESCIENTOS NOVENTA Y OCHO MIL DOSCIENTOS SESENTA Y SIETE PESOS CON DIECINUEVE CENTAVOS MLC (\$232.398.267,19) a favor de la ADRES, por concepto de apropiación o reconocimiento de recursos sin justa causa.

TERCERO. Que, en el evento de haberse efectuado algún pago o descuento en relación con los valores aclarados dentro de estas auditorías, se ORDENE la devolución de la suma pagada o descontada, con intereses moratorios o debidamente indexada.

EXPEDIENTE: 1100133340032022 - 00088 - 00
DEMANDANTE: ALIANZA MEDELLÍN ANTIOQUIA E.P.S. S.A.S. SAVIA SALUD EPS
DEMANDADA: ADRES
MEDIO DE CONTROL: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO
ASUNTO: REMITE A JUZGADOS DE LA SECCIÓN CUARTA

CUARTO. Que se condene en costas, y agencias en derecho a la demandada.

QUINTO. Que se me reconozca personería para actuar en el presente proceso”.

1.2. Como hechos que sustentan la demanda, la demandante señala que, como resultado de una auditoría, a través de las Resoluciones Nos. 0003231 y 0003318 de 2020, y 000571 de 2021, el ADRES estableció que presenta una apropiación o reconocimiento sin justa causa de distintos valores más IPC, y dispuso el reintegro estas sumas.

Luego, a través de las Resoluciones Nos. 000546, 000547 y 0001322 de 2021, la ADRES repuso parcialmente la decisión, en cuanto las sumas que la demandante debía reintegrar.

1.3. La demanda correspondió por reparto de 22 de febrero de 2022 a este Juzgado¹.

1.4. A través de auto de 30 de agosto de 2022, el Despacho inadmitió la demanda y señaló que se presentaba una indebida acumulación de pretensiones, por lo que se debían escindir las demandas, puesto que se pretendía la nulidad conjunta de actos expedidos en distintas actuaciones administrativas, sin unidad de fin y contenido².

1.5. El auto de inadmisión de la demanda se notificó por estado de 31 de agosto de 2022 y se comunicó al correo electrónico de notificaciones de la parte demandante el 13 de septiembre de 2022³.

1.6. El 15 de septiembre de 2022, la parte demandante presentó escrito de subsanación de la demanda⁴.

1.7. Correspondería disponer sobre la admisión de la demanda, sin embargo, el Despacho advierte que no tiene competencia para conocer el proceso, de acuerdo con las siguientes

II. CONSIDERACIONES

La Corte Constitucional en providencia de 22 de julio de 2021 definió un conflicto entre el Juzgado 6º Laboral del Circuito de Bogotá y el Juzgado 61 Administrativo del Circuito de Bogotá, en cuanto a quién debía conocer de la demanda presentada por la Entidad Promotora de Salud Sanitas S.A. en contra de la **Administradora de los Recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud –ADRES–**, con el propósito de obtener (i) “[...] *el reconocimiento y pago de las sumas de dinero que fueron asumidas por la EPS Sanitas y que están relacionadas*

¹ Archivo 09ActaReparto.pdf.

² Archivo 11AutoInadmiteDemanda yOrdenaEscindir.pdf

³ Archivo 12CapturaEnvíoComunicaciónAutoInadmiteDemanda.pdf.

⁴ Archivo 13CapturaRecibeSubsanaciónDemanda.png.

EXPEDIENTE: 1100133340032022 - 00088 - 00
DEMANDANTE: ALIANZA MEDELLÍN ANTIOQUIA E.P.S. S.A.S. SAVIA SALUD EPS
DEMANDADA: ADRES
MEDIO DE CONTROL: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO
ASUNTO: REMITE A JUZGADOS DE LA SECCIÓN CUARTA

con los gastos en que esta incurrió por razón de **la cobertura efectiva de servicios, procedimientos e insumos, no incorporados en el Plan Obligatorio de Salud –POS–** [...]”, en cumplimiento de decisiones de los comités técnicos científicos y de fallos de tutela, que no le fueron canceladas por la demandada, pues en el procedimiento de recobro que adelantó le opuso unas glosas, en su opinión, injustificadas; y (ii) “[...] el reconocimiento de los perjuicios que ocasionó el desgaste administrativo inherente a la gestión y al manejo de dichas prestaciones”.

En aquella ocasión, la Corte Constitucional concluyó que la competencia judicial para conocer asuntos relacionados con el **pago de recobros judiciales al Estado** por prestaciones no incluidas en el POS, hoy PBS, y por las devoluciones o glosas a las facturas entre entidades del Sistema General de Seguridad Social en Salud corresponde a la jurisdicción de lo contencioso administrativo. Expresamente, entre las consideraciones expuso lo siguiente:

“51. Así las cosas, con el proceso judicial la EPS busca principalmente recobrar unos valores que le fueron rechazados **por parte de la ADRES**, con ocasión de la prestación de servicios y tecnologías en salud **excluidos del POS**, hoy PBS, en cumplimiento de órdenes que fueron proferidas por comités técnicos científicos –en su momento– o por jueces de tutela. Es decir, **no se trata de un litigio que, en estricto sentido, pueda relacionarse directamente con la prestación de los servicios de la seguridad social, en donde se vean implicados los afiliados, beneficiarios, usuarios o empleadores**, como lo prevé el artículo 622 del Código General del Proceso, que modificó el numeral 4º del artículo 2 del Código Procesal del Trabajo y de la Seguridad Social.

52. Adicionalmente, la EPS demandante (i) **cuestiona por vía judicial actos administrativos que expidió la ADRES** como resultado del respectivo procedimiento administrativo de recobro que adelantó (supra 35), por medio de los cuales se pronunció respecto de las obligaciones por ella reclamadas (supra 37), y, además, (ii) pretende el pago de los **perjuicios que estima ocasionados por la entidad pública** (supra 40), en la modalidad de daño emergente y lucro cesante. Controversias estas que se enmarcan en la competencia judicial asignada a los jueces contencioso administrativos en el inciso primero del artículo 104 de la Ley 1437 de 2011 (supra 32)”⁵

Si bien el caso expuesto no corresponde exactamente a la controversia que se plantea en la demanda de ALIANZA MEDELLÍN ANTIOQUIA E.P.S. S.A.S. SAVIA SALUD EPS en contra del ADRES, la razón de la decisión resulta aplicable, puesto que se discute la legalidad de actos administrativos, y no se trata en estricto sentido una controversia que se relacione directamente con la prestación de los servicios de la seguridad social, en donde se vean implicados los afiliados, beneficiarios, usuarios o

⁵ Corte Constitucional, Auto 389 de 22 de julio de 2021, M.P. Antonio José Lizarazo Ocampo.

EXPEDIENTE: 1100133340032022 - 00088 - 00
DEMANDANTE: ALIANZA MEDELLÍN ANTIOQUIA E.P.S. S.A.S. SAVIA SALUD EPS
DEMANDADA: ADRES
MEDIO DE CONTROL: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO
ASUNTO: REMITE A JUZGADOS DE LA SECCIÓN CUARTA

empleadores, y además porque dicha providencia fue emitida con anterioridad a la presentación de la demanda que hoy nos ocupa.

En este sentido, como primera conclusión, según esta nueva tesis jurisprudencial, se tiene que el litigio debe ser conocido la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo.

Ahora bien, los actos administrativos demandados declaran que la EPS demandante se apropió o le fue reconocido sin justa causa algunos recursos del sistema de seguridad social en salud, por lo cual establecen una suma que dicha EPS debe reintegrar.

Las decisiones administrativas surgen de una auditoría y de la aplicación de lo establecido en el artículo 3 del Decreto Ley 1281 de 2002, modificado por el artículo 7 de la Ley 1949 de 2019:

*“Artículo 3o. Reintegro de **recursos apropiados o reconocidos** sin justa causa. Cuando la Administradora de los Recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud (ADRES) o quien haga sus veces o cualquier entidad o autoridad pública que en el ejercicio de sus competencias o actividades como participante o actor en el flujo de **recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud** detecte que se presentó **apropiación sin justa causa de los mismos**, solicitará la aclaración del hallazgo a la persona involucrada, para lo cual remitirá la información pertinente, analizará la respuesta dada por la misma y, en caso de establecer que se configuró la apropiación o **reconocimiento sin justa causa de recursos**, ordenará su reintegro, actualizado al Índice de Precios al Consumidor, IPC, dentro de los plazos establecidos por el Ministerio de Salud y Protección Social. Una vez quede en firme **el acto administrativo que ordena el reintegro**, de conformidad con el procedimiento definido, la ADRES o quien haga sus veces o cualquier entidad o autoridad pública que, en el ejercicio de sus competencias o actividades como participante o actor en el **flujo de recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud**, **compensará su valor contra los reconocimientos que resulten a favor del deudor por los diferentes procesos que ejecuta ante la entidad.***

En todo caso, los valores a reintegrar serán actualizados con el Índice de Precios al Consumidor (IPC).

Cuando la apropiación o reconocimiento a que alude este artículo sea evidenciada por el actor que recibe los recursos, este deberá reintegrarlos actualizados con el Índice de Precios al Consumidor (IPC), en el momento en que detecte el hecho”.

De acuerdo con lo expuesto la discusión radica en la debida o no apropiación o reconocimiento de recursos del sistema de seguridad social, que provienen en su mayoría de contribuciones parafiscales, y justamente las auditorías o procesos que definen que hay lugar a su reintegro por las entidades prestadoras de salud buscan garantizar que estos recursos se inviertan según su destinación de ley.

EXPEDIENTE: 1100133340032022 - 00088 - 00
DEMANDANTE: ALIANZA MEDELLÍN ANTIOQUIA E.P.S. S.A.S. SAVIA SALUD EPS
DEMANDADA: ADRES
MEDIO DE CONTROL: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO
ASUNTO: REMITE A JUZGADOS DE LA SECCIÓN CUARTA

Frente a la competencia de los Juzgados Administrativos de Bogotá, la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura, mediante el Acuerdo PSAA06-3345 del 13 de marzo de 2006, estableció que los juzgados asignados al mismo estarán distribuidos conforme a la estructura del Tribunal Administrativo de Cundinamarca.

En el artículo 18 del Decreto Extraordinario 2288 de 1989, "*por medio del cual se dictan algunas disposiciones en relación con la Jurisdicción Contencioso Administrativa*", se precisan las competencias que corresponden a cada una de las secciones del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, así:

"Atribuciones de las secciones. Las secciones tendrán las siguientes funciones:

(...)

SECCIÓN PRIMERA. Le corresponde el conocimiento de los siguientes procesos y actuaciones:

1. De nulidad y restablecimiento del derecho **que no correspondan a las demás Secciones.**

(...)

9. De los demás asuntos de competencia del Tribunal, cuyo conocimiento no esté atribuido a las otras Secciones.

(...)

SECCION CUARTA. Le corresponde el conocimiento de los siguientes procesos:

1. De nulidad y restablecimiento del derecho relativos a impuestos, tasas **y contribuciones.**

2. De Jurisdicción Coactiva, en los casos previstos en la ley..." (Resalta el Juzgado).

En este caso, al estar frente a recursos de naturaleza tributaria (contribuciones parafiscales), que en modo alguno se pierde, sino cuya destinación de ley debe garantizarse, el conocimiento del proceso corresponde a los Juzgados Administrativos adscritos a la sección cuarta.

Los recursos cuyo reintegro se exigen a través de los actos administrativos demandados corresponden a la financiación de servicios de salud, administrados por el ADRES y su naturaleza es parafiscal, además el estudio jurídico implica analizar aspectos relacionados con la destinación específica de las contribuciones parafiscales, y establecer el monto del que la entidad promotora de salud podía apropiarse o el que le debía ser reconocido. Esto es, la verificación de los soportes para establecer, entre otros aspectos, el valor de las **colizaciones** que hacen parte del flujo de recursos del sistema de seguridad social.

EXPEDIENTE: 1100133340032022 - 00088 - 00
DEMANDANTE: ALIANZA MEDELLÍN ANTIOQUIA E.P.S. S.A.S. SAVIA SALUD EPS
DEMANDADA: ADRES
MEDIO DE CONTROL: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO
ASUNTO: REMITE A JUZGADOS DE LA SECCIÓN CUARTA

Las cotizaciones son contribuciones parafiscales y en el proceso de verificación de la correcta apropiación o reconocimiento de los recursos a una EPS, deben examinarse aspectos que se relacionan con ellas, incluso desde el punto de vista de la recaudación y el ingreso.

El artículo 2 de la Ley 225 de 1995 señala que las contribuciones parafiscales son los gravámenes establecidos con carácter obligatorio por la ley, que afectan a un determinado y único grupo social o económico y se utilizan para beneficio del propio sector. Señala que el manejo, administración y ejecución de estos recursos se hará exclusivamente en forma dispuesta en la ley que los crea y se destinarán sólo al objeto previsto en ella, lo mismo que los rendimientos y excedentes financieros que resulten al cierre del ejercicio contable.

De igual modo, el artículo citado señala que las contribuciones parafiscales administradas por los órganos que formen parte del Presupuesto General de la Nación se incorporarán al presupuesto solamente para registrar la estimación de su cuantía y en capítulo separado de las rentas fiscales y su recaudo será efectuado por los órganos encargados de su administración.

En la sentencia C - 607 de 2012, la Corte Constitucional al realizar el estudio de constitucionalidad del Decreto Ley 1281 de 2020, precisó lo siguiente:

“3.5 NATURALEZA JURÍDICA DE LOS RECURSOS DE SEGURIDAD SOCIAL EN SALUD

3.5.1 De manera imperativa el cuarto inciso del artículo 48 de la Constitución Política establece que “No se podrán destinar ni utilizar los recursos de las instituciones de la Seguridad Social para fines diferentes a ella”.

*3.5.2. En desarrollo de este mandato constitucional, la jurisprudencia ha reconocido de manera uniforme y pacífica que los recursos que ingresan al Sistema de Seguridad Social, “tanto en salud como en pensiones, con independencia de la denominación que de ellos se haga (cotizaciones, aportes, cuotas moderadoras, copagos, tarifas, deducibles, bonificaciones, etc.), no pueden ser utilizados para propósitos distintos a los relacionados **con la seguridad social debido a su naturaleza parafiscal**⁶.*

Al referirse al alcance del artículo 48 de la Constitución, la Corte ha señalado:

“Al respecto la Corte ha hecho énfasis en i) la naturaleza parafiscal de los recursos de la seguridad social tanto en materia de salud como en pensiones ii) en el tratamiento particular que debe dársele a dichos recursos en los procesos de liquidación de las entidades financieras y

⁶ Corte Constitucional, Sentencias C-308 de 1994, SU-480 de 1997, C-577 de 1997, T-569 de 1999, C-821 de 2001, C-867 de 2001, C-791 de 2002, C-1040 de 2003, C-655 de 2003, C-155 de 2004, C-721 de 2004, C-824 de 2004 y C-1002 de 2004, entre muchas otras.

EXPEDIENTE: 1100133340032022 - 00088 - 00
DEMANDANTE: ALIANZA MEDELLÍN ANTIOQUIA E.P.S. S.A.S. SAVIA SALUD EPS
DEMANDADA: ADRES
MEDIO DE CONTROL: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO
ASUNTO: REMITE A JUZGADOS DE LA SECCIÓN CUARTA

iii) en la imposibilidad de asimilar el caso de los depósitos de recursos parafiscales de la seguridad social en las entidades financieras con las indemnizaciones debidas por concepto de contratos de reaseguro de las enfermedades de alto costo.

3.1.2 Esta Corporación de manera reiterada ha precisado en efecto que los recursos que ingresan al Sistema de Seguridad Social, tanto en Salud (C-577/97, C-542/98, T-569/99, C-1707/00) como en pensiones (C-179/97), **llámense cotizaciones, aportes, cuotas moderadoras, pagos compartidos, copagos, tarifas, deducibles o bonificaciones, son en realidad contribuciones parafiscales de destinación específica, en cuanto constituyen un gravamen, fruto de la soberanía fiscal del Estado,** que se cobra obligatoriamente a determinadas personas para satisfacer sus necesidades de salud y pensiones y que, al no comportar una contraprestación equivalente al monto de la tarifa fijada, se destinan también a la financiación global bien del Sistema General de Seguridad Social en Salud, bien del Sistema General de Seguridad Social en Pensiones (C-086/02, C-789/02)" (Negrilla y subrayado fuera de texto).

Por otra parte, la Sección Cuarta del Consejo de Estado, en sentencia de 18 de mayo de 2017⁷ al determinar la naturaleza de los aportes al sistema de seguridad social, precisó lo siguiente:

*"También, en la sentencia C-430 de 2009⁸, expuso que "en reiterada jurisprudencia **ha atribuido a las cotizaciones efectuadas al Sistema de Seguridad Social en Salud, el carácter de "contribuciones parafiscales",** definidas como gravámenes establecidos con carácter obligatorio por la ley para un determinado sector, en que tales recursos se utilizan en su beneficio, tal como lo dispone el artículo 2 de la Ley 225 de 1995. Las contribuciones parafiscales no son otra cosa que un instrumento de intervención del Estado en la economía destinado a extraer recursos de un sector económico, para ser invertidos en el propio sector, al margen del presupuesto nacional, en donde su afectación a un propósito específico es su característica fundamental (negrillas de la Sala).*

Ahora bien, la naturaleza parafiscal no se pierde por el hecho de que los recursos pasen de quien los recauda a quien los administra o viceversa, y es importante porque esta naturaleza otorga al recurso la condición de destinación específica. De ahí, que justamente se trata de un asunto tributario, porque su condición de parafiscalidad determina que puede financiar.

En consecuencia, la especialidad que conoce a profundidad las implicaciones que tiene una contribución parafiscal, debe ser la encargada de establecer si habría lugar a reconocer parte de estos recursos a las EPS, es decir, si los recursos apropiados o reconocidos están englobados en su destinación específica.

⁷ Radicación número: 11001-03-15-000-2016-03816-00(AC). Actor: UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE GESTIÓN PENSIONAL Y CONTRIBUCIONES PARAFISCALES DE LA PROTECCIÓN SOCIAL – UGPP. Demandado: TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA, SECCIÓN CUARTA, SUBSECCIÓN B.

⁸ M.P. Juan Carlos Henao Pérez

EXPEDIENTE: 1100133340032022 - 00088 - 00
DEMANDANTE: ALIANZA MEDELLÍN ANTIOQUIA E.P.S. S.A.S. SAVIA SALUD EPS
DEMANDADA: ADRES
MEDIO DE CONTROL: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO
ASUNTO: REMITE A JUZGADOS DE LA SECCIÓN CUARTA

En cuanto al ADRES, el artículo 66 de la Ley 1753 de 9 de junio de 2015, "Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 "Todos por un nuevo país", estableció lo siguiente:

*"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), los que financien el aseguramiento en salud, **los copagos por concepto de prestaciones no incluidas en el plan de beneficios del Régimen Contributivo**, los recursos que se recauden como consecuencia de las gestiones que realiza la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social (UGPP); los cuales confluirán en la Entidad. En ningún caso la Entidad asumirá las funciones asignadas a las Entidades Promotoras de Salud.*

(...)

*Los recursos administrados por la Entidad **harán unidad de caja**, excepto los recursos de propiedad de las entidades territoriales, los cuales conservarán su destinación específica y se manejarán en contabilidad separada. **La estructuración del presupuesto de gastos se hará por conceptos**, dando prioridad al aseguramiento obligatorio en salud. La presupuestación y contabilización de los recursos administrados no se hará por subcuentas.*

(...)

El Gobierno Nacional determinará el régimen de transición respecto del inicio de las funciones de la Entidad y las diferentes operaciones que realiza el Fosyga. En el periodo de transición se podrán utilizar los excedentes de las diferentes Subcuentas del Fosyga para la garantía del aseguramiento en salud. Una vez entre en operación la Entidad a que hace referencia este artículo, se suprimirá el Fosyga.

PARÁGRAFO 1°. El Gobierno Nacional establecerá las condiciones generales de operación y estructura interna de la Entidad y adoptará la planta de personal necesaria para el cumplimiento de su objeto y funciones.

PARÁGRAFO 2°. El cobro de los copagos por concepto de prestaciones no incluidas en el plan de beneficios del régimen contributivo tendrá en cuenta la capacidad de pago de los usuarios y en consideración a los usos requeridos por pacientes con enfermedades crónicas y huérfanas".

Por su parte, sobre los recursos que administra el ADRES, en el artículo 67 de la Ley 1753 de 2015 se establece lo siguiente:

"a) Los recursos del Sistema General de Participaciones en Salud del componente de subsidios a la demanda de propiedad de las entidades territoriales, en los términos del artículo 44 de la Ley 1438 de 2011, los cuales se contabilizarán individualmente a nombre de las entidades territoriales.

EXPEDIENTE: 1100133340032022 - 00088 - 00
DEMANDANTE: ALIANZA MEDELLÍN ANTIOQUIA E.P.S. S.A.S. SAVIA SALUD EPS
DEMANDADA: ADRES
MEDIO DE CONTROL: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO
ASUNTO: REMITE A JUZGADOS DE LA SECCIÓN CUARTA

b) *Los recursos del Sistema General de Participaciones que financian Fonsaet.*

c) *Los recursos obtenidos como producto del monopolio de juegos de suerte y azar (novedosos y localizados) que explota, administra y recauda Coljuegos de propiedad de las entidades territoriales destinados a financiar el aseguramiento, los cuales se contabilizarán individualmente a nombre de las entidades territoriales.*

d) *Las cotizaciones de los afiliados al Sistema General de Seguridad Social en Salud (SGSSS), incluidos los intereses, recaudados por las Entidades Promotoras de Salud. Las cotizaciones de los afiliados a los regímenes especiales y de excepción con vinculación laboral adicional respecto de la cual estén obligados a contribuir al SGSSS y el aporte solidario de los afiliados a los regímenes de excepción o regímenes especiales a que hacen referencia el artículo 279 de la Ley 100 de 1993 y el parágrafo del artículo 57 de la Ley 30 de 1992.*

e) *Los recursos correspondientes al monto de las Cajas de Compensación Familiar de que trata el artículo 217 de la Ley 100 de 1993.*

f) *Los recursos del Impuesto sobre la Renta para la Equidad (CREE) destinados al SGSSS, en los términos previstos en la Ley 1607 de 2012, la Ley 1739 de 2014 y las normas que modifiquen, adicionen o sustituyan estas disposiciones, los cuales serán transferidos a la Entidad, entendiéndose así ejecutados.*

g) *Los recursos del Presupuesto General de la Nación asignados para garantizar la universalización de la cobertura y la unificación de los planes de beneficios, los cuales serán girados directamente a la Entidad por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, entendiéndose así ejecutados.*

h) *Los recursos por recaudo del IVA definidos en la Ley 1393 de 2010.*

i) *Los recursos del Fonsaet creado por el Decreto Ley 1032 de 1991.*

j) *Los recursos correspondientes a la contribución equivalente al 50% del valor de la prima anual establecida para el Seguro Obligatorio de Accidentes de Tránsito (SOAT) que se cobra con adición a ella.*

k) *Los recursos recaudados por Indumil correspondientes al impuesto social a las armas y de municiones y explosivos y los correspondientes a las multas en aplicación de la Ley 1335 de 2009.*

l) *Los recursos del monopolio de juegos de suerte y azar, diferentes a los que hace referencia el literal c), rentas cedidas de salud y demás recursos generados a favor de las entidades territoriales destinadas a la financiación del Régimen Subsidiado, incluidos los impuestos al consumo que la ley destina a dicho régimen, serán girados directamente por los administradores y/o recaudadores a la Entidad. La entidad territorial titular de los recursos gestionará y verificará que la transferencia se realice conforme a la ley. Este recurso se contabilizará*

EXPEDIENTE: 1100133340032022 - 00088 - 00
DEMANDANTE: ALIANZA MEDELLÍN ANTIOQUIA E.P.S. S.A.S. SAVIA SALUD EPS
DEMANDADA: ADRES
MEDIO DE CONTROL: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO
ASUNTO: REMITE A JUZGADOS DE LA SECCIÓN CUARTA

en cuentas individuales a nombre de las Entidades Territoriales propietarias del recurso.

m) Los copagos que por concepto de prestaciones no incluidas en el plan de beneficios del Régimen Contributivo paguen los destinatarios de tales servicios.

n) Los rendimientos financieros generados por la administración de los recursos del Sistema y sus excedentes.

o) Los recursos que se recauden como consecuencia de las gestiones que realiza la Entidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social (UGPP), los cuales serán transferidos directamente a la Unidad sin operación presupuestal.

p) Los demás recursos que se destinen a la financiación del aseguramiento obligatorio en salud, de acuerdo con la ley o el reglamento.

g) Los demás que en función a su naturaleza recaudaba el Fosyga"
(Negrilla y subrayado fuera de texto).

En el citado artículo 67 de la Ley 1753 de 2015, también se establece que los recursos enunciados se invertirán, entre otros aspectos, en los siguientes:

"a) El reconocimiento y pago a las Entidades Promotoras de Salud por el aseguramiento y demás prestaciones que se reconocen a los afiliados al Sistema General de Seguridad Social en Salud, incluido el pago de incapacidades por enfermedad de origen común que superen los quinientos cuarenta (540) días continuos. El Gobierno Nacional reglamentará, entre otras cosas, el procedimiento de revisión periódica de la incapacidad por parte de las EPS, el momento de calificación definitiva, y las situaciones de abuso del derecho que generen la suspensión del pago de esas incapacidades.

(...)

h) Al pago de prestaciones no incluidas en el plan de beneficios, que venían siendo financiados con recursos del Fosyga.

(...)

l) Las demás destinaciones que haya definido la Ley con cargo a los recursos del Fosyga y del Fonsaet"
(Negrilla y subrayado fuera de texto).

De acuerdo con lo expuesto, con la creación del ADRES se presentan cambios a nivel presupuestal sobre el manejo de los recursos para la seguridad social. Sin embargo, l sus fuentes siguen siendo contribuciones parafiscales, luego tienen destinación específica, característica fundamental del tributo, y en general de todas las fuentes de financiación del Sistema General de Seguridad Social.

EXPEDIENTE: 1100133340032022 - 00088 - 00
DEMANDANTE: ALIANZA MEDELLÍN ANTIOQUIA E.P.S. S.A.S. SAVIA SALUD EPS
DEMANDADA: ADRES
MEDIO DE CONTROL: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO
ASUNTO: REMITE A JUZGADOS DE LA SECCIÓN CUARTA

Justamente, la naturaleza parafiscal de los recursos es relevante en el litigio, puesto que a partir de su definición debe garantizarse que sean invertidos en la prestación del servicio de salud, y en el caso de las resoluciones de reintegro se trata de establecer que existiera sustento para su reconocimiento, lo que implica realizar la evaluación de aspectos atinentes a la UPC y número de afiliados a la EPS, pero también a las **cotizaciones recibidas**, tal y como se establece en el artículo 9 del Decreto 1281 de 2002 para efecto de las compensaciones:

“Artículo 9º. Proceso de compensación. El término establecido en el artículo 205 de la Ley 100 de 1993, para trasladar o cancelar la totalidad de la diferencia entre el valor de las cotizaciones y las Unidades de Pago por Capitación, UPC, será a más tardar el décimo día hábil del mes siguiente al del recaudo”

En similar sentido, el artículo 2.6.4.3.1.1.1 del Decreto 780 de 2016 (Decreto Único del Sector Salud), define la compensación como “(...) el proceso mediante el cual la ADRES determina y reconoce la unidad de pago por capitación (UPC), los recursos para el pago de las incapacidades originadas por enfermedad general de los afiliados cotizantes y los recursos para financiar las actividades de promoción de la salud y de prevención de la enfermedad, de los afiliados al régimen contributivo conforme con lo definido por el Ministerio de Salud y Protección Social, por cada período al que pertenece el pago de la cotización recaudada y conciliada entre el mecanismo de recaudo y la base de datos de afiliación al SGSSS”.

Se insiste entonces que, la naturaleza parafiscal no desaparece ni pierde relevancia por el hecho de diferenciarse la etapa presupuestal en la que se encuentre la discusión sobre los recursos, pues tal y como lo ha señalado la Corte Constitucional en la sentencia antes reseñada, estos siempre serán de dicha naturaleza tratándose de aportes realizados por el empleador, trabajador empleado o independiente, e incluso los aportes del presupuesto nacional; porque lo importante para el sistema es que los recursos lleguen y que se destinen a la función propia de la seguridad social (carácter de parafiscal). Es decir, estos recursos públicos, pertenecen al Estado, y deben estar destinados a favorecer solamente al grupo, gremio o sector que los tributa, por eso se invierten exclusivamente en beneficio de éstos.

De ahí que se haya concluido que las rentas públicas de destinación específica, denominadas parafiscales, se encuentran sometidas a un régimen presupuestario especial que impone que sólo puedan ser administrados de conformidad con las leyes que las regula, por lo que al analizar la denominación de contribución parafiscal contenida en el artículo 29 del Decreto 111 de 1996, la Corte haya establecido que, por expresa disposición del Constituyente, los recursos de la seguridad social, sólo pueden utilizarse para los fines de aquella, y su manejo, administración y ejecución se destinen exclusivamente al objeto previsto en aquélla. Con lo cual, se enfatiza, no desaparece su materia

EXPEDIENTE: 1100133340032022 - 00088 - 00
DEMANDANTE: ALIANZA MEDELLÍN ANTIOQUIA E.P.S. S.A.S. SAVIA SALUD EPS
DEMANDADA: ADRES
MEDIO DE CONTROL: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO
ASUNTO: REMITE A JUZGADOS DE LA SECCIÓN CUARTA

tributaria, porque su condición de parafiscalidad determina lo que constitucional y legalmente le está permitido financiar.

Aunado a lo expuesto, el Despacho considera que el criterio de especialización de las secciones tiene como finalidad, además de lograr la organización de numerosos juzgados de acuerdo con la dispuesta para el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, que los asuntos se distribuyan de tal manera que sea el Juez con mayor conocimiento en la controversia quien la resuelva, para lograr su evacuación célere, eficiente y con calidad.

Y en todo caso, el estatuto que rige esta jurisdicción no limitó el conocimiento competencial en asuntos tributarios exclusivamente a la discusión sobre el monto o elementos constitutivos del mismo, sino también a temas relativos con su asignación y distribución⁹, en el entendido que dicha materia abarca todo ese conjunto y por tanto, no tendría sentido especializar determinados Despachos para su conocimiento, pero a la vez fragmentar sus asignaciones cuando la materia es una sola.

Esto, porque la asignación o distribución de los recursos parafiscales de la seguridad social en salud, si bien se sitúan en la órbita del gasto público, siguen siendo contribuciones parafiscales y estos tópicos aún pertenecen al marco de lo tributario en el entendido que este no sólo regula su establecimiento sino también su aplicación.

En ese orden, se contraponen los conceptos de especialización y residualidad, luego entonces, las reglas de reparto deben interpretarse atendiendo la relación de la controversia con los temas de cada sección y el criterio de utilidad del conocimiento especializado que fortalece a cada una.

Para el caso, el asunto solo puede considerarse residual si no tiene relación con la especialidad tributaria; no obstante, no debe acudir a un ejercicio estricto de determinación de competencia que limite el conocimiento de los asuntos al tributo en la etapa del ingreso o el gasto, sino que se extienda a la naturaleza y destinación del tributo, que no desaparece al ingresar a un presupuesto.

En ese sentido y como quiera que dentro del presente asunto se cuestionan actos administrativos a través de los cuales se solicita el reintegro de recursos de naturaleza parafiscal y que para establecer si hay lugar a su nulidad puede llegarse a examinar aspectos relacionados

9 “ARTÍCULO 155. COMPETENCIA DE LOS JUECES ADMINISTRATIVOS EN PRIMERA INSTANCIA. <Artículo modificado por el artículo 30 de la Ley 2080 de 2021. Consultar régimen de vigencia y transición normativa en el artículo 86. El nuevo texto es el siguiente:> Los juzgados administrativos conocerán en primera instancia de los siguientes asuntos:(...)

4. De los procesos que se promuevan sobre el montó, distribución o asignación de impuestos, contribuciones y tasas nacionales, departamentales, municipales o distritales, cuya cuantía no exceda de quinientos (500) salarios mínimos legales mensuales vigentes.” (Se resalta)

EXPEDIENTE: 1100133340032022 - 00088 - 00
DEMANDANTE: ALIANZA MEDELLÍN ANTIOQUIA E.P.S. S.A.S. SAVIA SALUD EPS
DEMANDADA: ADRES
MEDIO DE CONTROL: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO
ASUNTO: REMITE A JUZGADOS DE LA SECCIÓN CUARTA

con las cotizaciones (contribuciones parafiscales) que reciben las prestadoras de salud, al realizarse el proceso de compensación, la sección competente es la cuarta, puesto que trata de una demanda de nulidad y restablecimiento relativa contribuciones parafiscales, por lo cual se remitirá el proceso a los Juzgados que la integran.

En mérito de lo expuesto, el Despacho

RESUELVE:

PRIMERO. Declarar que este Juzgado carece de competencia para conocer el proceso, por el criterio de especialidad, de acuerdo con lo expuesto en la parte considerativa.

SEGUNDO: Remitir el proceso a la Oficina de Apoyo de los Juzgados Administrativos de Bogotá, para su reparto entre los Juzgados que integran la sección cuarta.

TERCERO: Notificar a la demandante lo decidido, por el medio más rápido y expedito.

CUARTO: Por Secretaría déjense las constancias respectivas.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

EDNA PAOLA RODRÍGUEZ RIBERO
Jueza

JEB

Firmado Por:

Edna Paola Rodriguez Ribero

Juez

Juzgado Administrativo

003

Bogotá, D.C. - Bogotá D.C.,

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: **8ff1201be8715ad4b885868896f41f3ac5baa7a81108b4df15f0a7dc50d2b74d**

Documento generado en 06/12/2022 07:49:40 AM

Descargue el archivo y valide éste documento electrónico en la siguiente URL:

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

REPÚBLICA DE COLOMBIA
RAMA JUDICIAL



JUZGADO TERCERO ADMINISTRATIVO
CIRCUITO DE BOGOTÁ
SECCIÓN PRIMERA

Bogotá D.C, seis (6) de diciembre de dos mil veintidós (2022)

Expediente: 1100133340032022-00230-00

Demandante: ESE HOSPITAL UNIVERSITARIO SAN RAFAEL DE TUNJA

Demandada: ADMINISTRADORA DE LOS RECURSOS DEL SISTEMA GENERAL DE SEGURIDAD SOCIAL EN SALUD - ADRES

MEDIO DE CONTROL: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO

Asunto: Declara falta de competencia por el factor funcional - cuantía.

Procede el Juzgado a adoptar la decisión que en derecho corresponda con respecto de la competencia para conocer de la demanda, previo los siguientes:

I. ANTECEDENTES

1.1. El 9 de marzo de 2022, la ESE HOSPITAL UNIVERSITARIO SAN RAFAEL DE TUNJA, a través de apoderado judicial, presentó demanda en contra de la Administradora de los Recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud, con las siguientes pretensiones:

“1. Declarar que la ESE HOSPITAL UNIVERSITARIO SAN RAFAEL DE TUNJA es una institución prestadora de servicios de salud.

2. Declarar que la ESE HOSPITAL UNIVERSITARIO SAN RAFAEL DE TUNJA prestó servicios médicos a las personas que se relacionadas (sic) en el hecho 5 de esta demanda.

Como consecuencia de las anteriores declaraciones realizar las siguientes condenas:

1. Condenar a la ADRES a pagar a la ESE HOSPITAL UNIVERSITARIO SAN RAFAEL DE TUNJA, la suma de **QUINIENTOS VEINTISÉIS MILLONES CUATROCIENTOS VEINTICINCO MIL TRECENTOS TREINTA PESOS.**

2. Condenar al pago de los intereses moratorios sobre la suma reclamada desde el momento en que se hizo exigible la obligación hasta que se produzca el pago efectivo; y,

EXPEDIENTE: 1100133340032022-00230-00
DEMANDANTE: ESE HOSPITAL UNIVERSITARIO SAN RAFAEL DE TUNJA
DEMANDADA: ADRES
MEDIO DE CONTROL: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO
ASUNTO: REMITE A TRIBUNAL ADMINISTRATIVO – SECCIÓN PRIMERA

3. *Condenar al pago de las costas procesales*".

1.2. Como hechos que sustentan la demanda, la demandante que prestó servicios de salud a personas lesionadas en eventos catastróficos y accidentes de tránsito, por lo cual efectuó el cobro al ADRES, dada su condición de administradora de los recursos de la subcuenta ECAT. Sin embargo, el ADRES se negó a pagar estos servicios.

1.3. El proceso correspondió por reparto de 9 de marzo de 2022, al Juzgado 36 Laboral del Circuito Judicial de Bogotá¹.

1.4. Mediante auto de 19 de abril de 2022, el Juzgado 36 Laboral del Circuito de Bogotá declaró la falta de jurisdicción y competencia, y remitió el proceso para su reparto a los Juzgados Administrativos del Circuito de Bogotá. Como sustento de la decisión, citó el Auto 389 de 2021².

1.5. El proceso correspondió a este Despacho, por nuevo reparto de 4 de mayo de 2022, de manera que correspondería decidir sobre su admisión; no obstante, a partir de la lectura de la demanda se evidencia la falta de competencia, de acuerdo con las siguientes³,

II. CONSIDERACIONES

De acuerdo con lo dispuesto en el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, en cuanto a la competencia para conocer del medio de control, el artículo 152, vigente al momento de presentación de la demanda, establecía:

"ARTÍCULO 152. COMPETENCIA DE LOS TRIBUNALES ADMINISTRATIVOS EN PRIMERA INSTANCIA. <Artículo modificado por el artículo 28 de la Ley 2080 de 2021. Consultar régimen de vigencia y transición normativa en el artículo 86. El nuevo texto es el siguiente:> Los tribunales administrativos conocerán en primera instancia de los siguientes asuntos: (...)

2. De los de nulidad y restablecimiento del derecho en que se controviertan actos administrativos de cualquier autoridad, cuando la cuantía exceda de **quinientos (500) salarios mínimos legales mensuales vigentes**. (...)" (Negrillas del Juzgado)

A su turno, el artículo 157 ídem señala:

"ARTÍCULO 157. COMPETENCIA POR RAZÓN DE LA CUANTÍA. <Artículo modificado por el artículo 32 de la Ley 2080 de 2021. Consultar régimen de vigencia y transición normativa en el artículo 86. El nuevo texto es el siguiente:> Para efectos de la

¹ Expediente electrónico, Carpeta 01Demanda2022-00137, Archivo 02Actadereparto.pdf.

² Expediente electrónico, carpeta 02. Auto falta de jurisdicción y competencia.

³ Expediente electrónico, Carpeta JuzgadoPequeñasCausas, archivos 04- ACTA DE REPARTO.pdf y 02ActaReparto.pdf

EXPEDIENTE: 1100133340032022-00230-00

DEMANDANTE: ESE HOSPITAL UNIVERSITARIO SAN RAFAEL DE TUNJA

DEMANDADA: ADRES

MEDIO DE CONTROL: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO

ASUNTO: REMITE A TRIBUNAL ADMINISTRATIVO – SECCIÓN PRIMERA

*competencia, cuando sea del caso, la cuantía se determinará **por el valor de la multa impuesta o de los perjuicios causados**, según la estimación razonada hecha por el actor en la demanda, sin que en ella pueda considerarse la estimación de los perjuicios inmateriales, salvo que estos últimos sean los únicos que se reclamen.*

***La cuantía se determinará por el valor de las pretensiones al tiempo de la demanda**, que tomará en cuenta los frutos, intereses, multas o perjuicios reclamados como accesorios, causados hasta la presentación de aquella.*

*Para los efectos aquí contemplados, cuando en la demanda se acumulen varias pretensiones, **la cuantía se determinará por el valor de la pretensión mayor.***

En el medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, no podrá prescindirse de la estimación razonada de la cuantía, so pretexto de renunciar al restablecimiento.

En asuntos de carácter tributario, la cuantía se establecerá por el valor de la suma discutida por concepto de impuestos, tasas, contribuciones y sanciones.

PARÁGRAFO. Cuando la cuantía esté expresada en salarios mínimos legales mensuales vigentes, se tendrá en cuenta aquel que se encuentre vigente en la fecha de la presentación de la demanda" (se resalta).

Pues bien, en el *sub examine* tal y como se indicó en precedencia, frente a la controversia planteada, se discute la negativa de la entidad demandada de pagar sumas de dinero reclamadas por la prestación de servicios a personas lesionadas en eventos catastróficos y accidentes de tránsito, **por la suma de \$526.425.330**, valor que la parte actora solicita se reconozca a su favor debidamente indexada. En ese mismo sentido, estableció como estimación razonada de la cuantía la misma suma de dinero.

Por tanto, la cuantía del presente asunto excede los 500 SMLMV para la época de presentación de la demanda, y de conformidad con la norma transcrita, la competencia por factor cuantía, corresponde al Tribunal Administrativo de Cundinamarca, en primera instancia, y en ese sentido, este Juzgado no asumirá conocimiento del asunto ni realizará ningún pronunciamiento frente a la remisión realizada por el Juzgado 36 Laboral del Circuito de Bogotá.

Por lo anterior, dando aplicación al artículo 168 ídem, este Juzgado declarará la falta de competencia para conocer y tramitar la presente demanda, y ordenará remitir el proceso a la Sección Primera de la referida Corporación, en consideración a lo dispuesto en el en el artículo 18 del Decreto Extraordinario 2288 de 1989 "*por medio del cual se dictan*

EXPEDIENTE: 1100133340032022-00230-00
DEMANDANTE: ESE HOSPITAL UNIVERSITARIO SAN RAFAEL DE TUNJA
DEMANDADA: ADRES
MEDIO DE CONTROL: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO
ASUNTO: REMITE A TRIBUNAL ADMINISTRATIVO – SECCIÓN PRIMERA

*algunas disposiciones en relación con la Jurisdicción Contencioso Administrativa*⁴.

En mérito de lo expuesto, el Juzgado Tercero Administrativo del Circuito de Bogotá,

RESUELVE:

PRIMERO. No asumir conocimiento de la presente demanda.

SEGUNDO. Declarar la falta de competencia de este Juzgado para conocer asunto de la referencia, por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

TERCERO. Remitir de manera inmediata el expediente al Tribunal Administrativo de Cundinamarca – Sección Primera (Reparto), por ser de su competencia.

CUARTO. Por Secretaría dejar las constancias respectivas.

NOTIFÍQUESE y CÚMPLASE

EDNA PAOLA RODRÍGUEZ RIBERO
Jueza

J/B

⁴ “**Atribuciones de las secciones.** Las secciones tendrán las siguientes funciones:
Sección Primera. Le corresponde el conocimiento de los siguientes procesos y actuaciones:
1. **De nulidad y restablecimiento del derecho que no correspondan a las demás Secciones.**
(...)” (Se resalta).

Firmado Por:

Edna Paola Rodríguez Ribero

Juez

Juzgado Administrativo

003

Bogotá, D.C. - Bogotá D.C.,

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: **42dcfbaabdfb455afaf56ed86ee918a296ea783d86df5d95ab0e12d72f17ca1f**

Documento generado en 06/12/2022 07:49:41 AM

Descargue el archivo y valide éste documento electrónico en la siguiente URL:

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

REPÚBLICA DE COLOMBIA
RAMA JUDICIAL



JUZGADO TERCERO ADMINISTRATIVO
CIRCUITO DE BOGOTÁ
SECCIÓN PRIMERA

Bogotá D.C, seis (6) de diciembre de dos mil veintidós (2022)

Expediente: 1100133340032022-00272-00

Demandante: ESE HOSPITAL SAN RAFAEL DE ESPINAL

Demandada: ADMINISTRADORA DE LOS RECURSOS DEL SISTEMA GENERAL DE SEGURIDAD SOCIAL EN SALUD - ADRES

MEDIO DE CONTROL: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO

Asunto: Declara falta de competencia por el factor funcional - cuantía.

Procede el Juzgado a adoptar la decisión que en derecho corresponda con respecto de la competencia para conocer de la demanda, previo los siguientes:

I. ANTECEDENTES

1.1. El 2 de octubre de 2020, la ESE HOSPITAL SAN RAFAEL DE ESPINAL, a través de apoderado judicial, presentó demanda en contra de la Administradora de los Recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud, con las siguientes pretensiones:

"PRIMERO: Que, en el marco del Sistema General de Seguridad Social en Salud, se declare que el HOSPITAL SAN RAFAEL DEL ESPINAL E.S.E., autorizó y garantizó la prestación de servicios de salud a las víctimas de los accidentes de tránsito, eventos catastróficos de origen natural, eventos terroristas o los demás eventos aprobados por el Ministerio de Salud, e igualmente se declare que existe la facultad legal de cobro ante la Nación – ADMINISTRADORA DE RECURSOS DEL SISTEMA GENERAL DE SEGURIDAD SOCIAL EN SALUD -ADRES antes FOSYGA, quien tiene la obligación legal de asumir los costos de los servicios prestados a diferentes usuarios víctimas de accidentes de tránsito señalados en el artículo 167 de la Ley 100 de 1993 y demás normas concordantes.

*SEGUNDO: Que, como consecuencia de la declaración anterior, se condene a la Nación – ADMINISTRADORA DE RECURSOS DEL SISTEMA GENERAL DE SEGURIDAD SOCIAL EN SALUD -ADRES a cancelar a la entidad demandante la suma de **SEISCIENTOS CINCUENTA Y OCHO MILLONES CIENTO VEINTICINCO MIL OCHOCIENTOS TREINTA Y SIETE PESOS (\$658.125.837)**,*

EXPEDIENTE: 1100133340032022-00272-00
DEMANDANTE: ESE HOSPITAL SAN RAFAEL DE ESPINAL
DEMANDADA: ADRES
MEDIO DE CONTROL: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO
ASUNTO: REMITE A TRIBUNAL ADMINISTRATIVO – SECCIÓN PRIMERA

correspondientes a las reclamaciones radicadas ante la entidad demandada y que me permito relacionar a continuación:

(...)

TERCERO: Que se declare y se ordene a la Nación – ADMINISTRADORA DE RECURSOS DEL SISTEMA GENERAL DE SEGURIDAD SOCIAL EN SALUD –ADRES a cancelar los intereses de mora, causados sobre cada una de la reclamaciones presentadas, liquidados a la tasa máxima legalmente permitida, a partir del mes siguiente a la radicación de cada una de las cuentas anteriormente relacionadas, hasta que se realice efectivamente el pago, conforme a los criterios señalados por la jurisdicción Ordinaria Laboral.

CUARTO: Que se condene a la entidad demandada al pago de costas y agencias en derecho que se ocasionen con motivo del trámite del presente proceso.”.

1.2. Como hechos que sustentan la demanda, la demandante que prestó servicios de salud a personas lesionadas en eventos catastróficos, accidentes de tránsito, eventos catastróficos y terroristas, por lo cual efectuó el cobro al ADRES, dada su condición de administradora de los recursos de la subcuenta ECAT. Sin embargo, el ADRES no ha pagado estos servicios.

1.3. El proceso correspondió por reparto de 2 de octubre de 2020, al Juzgado 39 Laboral del Circuito Judicial de Bogotá¹.

1.4. Mediante auto de 9 de febrero de 2021, el Juzgado 39 Laboral del Circuito de Bogotá inadmitió la demanda².

1.5. A través de auto de 29 de abril de 2021, el Juzgado Laboral emitió auto de admisión de la demanda³.

1.6. El trámite del proceso continuó ante la jurisdicción ordinaria laboral; sin embargo, mediante auto de 14 de diciembre de 2021, el Juzgado 39 Laboral del Circuito de Bogotá rechazó la demanda por falta de jurisdicción, y dispuso remitirla a los Juzgados Administrativos⁴.

1.7. El proceso correspondió por reparto al Juzgado 65 Administrativo de Bogotá, que mediante auto de 18 de mayo de 2022 dispuso su remisión a los Juzgados Administrativos adscritos a la sección primera⁵.

1.8. Posteriormente, el proceso correspondió a este Despacho, por nuevo reparto de 27 de mayo de 2022, de manera que correspondería decidir

¹ Expediente electrónico, Carpeta 01Demanda2022-00137, Archivo 02Actadereparto.pdf.

² Expediente electrónico, 03AutoInadmiteDemanda.pdf.

³ Expediente electrónico, 11AutoRechazaRemite.pdf.

⁴ Expediente electrónico, 06AutoAdmiteDemanda.pdf.

⁵ Expediente electrónico, 16AutoRemiteCompetencia.pdf.

EXPEDIENTE: 1100133340032022-00272-00
DEMANDANTE: ESE HOSPITAL SAN RAFAEL DE ESPINAL
DEMANDADA: ADRES
MEDIO DE CONTROL: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO
ASUNTO: REMITE A TRIBUNAL ADMINISTRATIVO – SECCIÓN PRIMERA

sobre su admisión; no obstante, a partir de la lectura de la demanda se evidencia la falta de competencia, de acuerdo con las siguientes

II. CONSIDERACIONES

De acuerdo con lo dispuesto en el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, en cuanto a la competencia para conocer del medio de control, el artículo 152, vigente en su momento, establecía:

“ARTÍCULO 152. COMPETENCIA DE LOS TRIBUNALES ADMINISTRATIVOS EN PRIMERA INSTANCIA. Los Tribunales Administrativos conocerán en primera instancia de los siguientes asuntos: (...)

3. De los de nulidad y restablecimiento del derecho en que se controvertan actos administrativos de cualquier autoridad, **cuando la cuantía exceda de trescientos (300) salarios mínimos legales mensuales vigentes**, y, sin atención a la cuantía, de los actos que se expidan en ejercicio del poder disciplinario asignado a los funcionarios de la Procuraduría General de la Nación, diferentes al Procurador General de la Nación. (...)
(Negrillas del Juzgado)

A su turno, el artículo 157 ídem señala:

“ARTÍCULO 157. COMPETENCIA POR RAZÓN DE LA CUANTÍA. <Ver Notas de Vigencia> Para efectos de competencia, cuando sea del caso, **la cuantía se determinará por el valor de la multa impuesta o de los perjuicios causados, según la estimación razonada hecha por el actor en la demanda**, sin que en ello pueda considerarse la estimación de los perjuicios morales, salvo que estos últimos sean los únicos que se reclamen. En asuntos de carácter tributario, la cuantía se establecerá por el valor de la suma discutida por concepto de impuestos, tasas, contribuciones y sanciones.

Para los efectos aquí contemplados, cuando en la demanda se acumulen varias pretensiones, la cuantía se determinará por el valor de la pretensión mayor.

En las acciones de nulidad y restablecimiento del derecho no podrá prescindirse de la estimación razonada de la cuantía, so pretexto de renunciar al restablecimiento.

La cuantía se determinará por el valor de las pretensiones al tiempo de la demanda, sin tomar en cuenta los frutos, intereses,

EXPEDIENTE: 1100133340032022-00272-00
DEMANDANTE: ESE HOSPITAL SAN RAFAEL DE ESPINAL
DEMANDADA: ADRES
MEDIO DE CONTROL: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO
ASUNTO: REMITE A TRIBUNAL ADMINISTRATIVO – SECCIÓN PRIMERA

multas o perjuicios reclamados como accesorios, que se causen con posterioridad a la presentación de aquella.

Cuando se reclame el pago de prestaciones periódicas de término indefinido, como pensiones, la cuantía se determinará por el valor de lo que se pretenda por tal concepto desde cuando se causaron y hasta la presentación de la demanda, sin pasar de tres (3) años." (se resalta).

Pues bien, en el *sub examine* tal y como se indicó en precedencia, frente a la controversia planteada, se discute la negativa de la entidad demandada de pagar sumas de dinero reclamadas por concepto de los servicios de salud prestados, **por la suma \$658.125.837**; valor que la parte actora solicita se reconozca a su favor debidamente indexada. En ese mismo sentido, estableció como estimación razonada de la cuantía la misma suma de dinero.

Por tanto, la cuantía del presente asunto excede los 300 SMLMV para la época de presentación de la demanda, y de acuerdo con la norma transcrita, la competencia por factor cuantía, corresponde al Tribunal Administrativo de Cundinamarca, en primera instancia, y en ese sentido, este Juzgado no asumirá conocimiento del asunto ni realizará ningún pronunciamiento frente a la remisión realizada por el Juzgado 39 Laboral del Circuito de Bogotá, ni del Juzgado 65 Administrativo de Bogotá.

Por lo anterior, dando aplicación al artículo 168 ídem, este Juzgado declarará la falta de competencia para conocer y tramitar la presente demanda, y ordenará remitir el proceso a la Sección Primera de la referida Corporación, en consideración a lo dispuesto en el artículo 18 del Decreto Extraordinario 2288 de 1989 "*por medio del cual se dictan algunas disposiciones en relación con la Jurisdicción Contencioso Administrativa*"⁶.

En mérito de lo expuesto, el Juzgado Tercero Administrativo del Circuito de Bogotá,

RESUELVE:

PRIMERO. No asumir conocimiento de la presente demanda.

SEGUNDO. Declarar la falta de Competencia de este Juzgado para conocer asunto de la referencia, por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

TERCERO. Remitir de manera inmediata el expediente al Tribunal Administrativo de Cundinamarca – Sección Primera (Reparto), por ser de su competencia.

⁶ "**Atribuciones de las secciones.** Las secciones tendrán las siguientes funciones:

Sección Primera. Le corresponde el conocimiento de los siguientes procesos y actuaciones:

1. **De nulidad y restablecimiento del derecho que no correspondan a las demás Secciones.** (...)" (Se resalta).

EXPEDIENTE: 1100133340032022-00272-00
DEMANDANTE: ESE HOSPITAL SAN RAFAEL DE ESPINAL
DEMANDADA: ADRES
MEDIO DE CONTROL: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO
ASUNTO: REMITE A TRIBUNAL ADMINISTRATIVO – SECCIÓN PRIMERA

CUARTO. Por Secretaría dejar las constancias respectivas.

NOTIFÍQUESE y CÚMPLASE

EDNA PAOLA RODRÍGUEZ RIBERO
Jueza

JB

Firmado Por:
Edna Paola Rodríguez Ribero
Juez
Juzgado Administrativo
003
Bogotá, D.C. - Bogotá D.C.,

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: **030a9046b24fad33f92610d0f811fc696bc57100869501cb34cae23e025b5438**

Documento generado en 06/12/2022 07:49:42 AM

Descargue el archivo y valide éste documento electrónico en la siguiente URL:
<https://procesojudicial.ramajudicial.gov.co/FirmaElectronica>

REPÚBLICA DE COLOMBIA
RAMA JUDICIAL



JUZGADO TERCERO ADMINISTRATIVO
CIRCUITO DE BOGOTÁ
SECCIÓN PRIMERA

Bogotá D.C, seis (6) de diciembre de dos mil veintidós (2022)

Expediente: 1100133340032022-00472-00

Demandante: SALUD TOTAL E.S.P.-S S.A.

Demandada: ADMINISTRADORA DE LOS RECURSOS DEL SISTEMA GENERAL DE SEGURIDAD SOCIAL EN SALUD - ADRES

MEDIO DE CONTROL: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO

Asunto: Propone conflicto negativo de competencia

Procede el Juzgado a adoptar la decisión que en derecho corresponda con respecto de la competencia para conocer de la demanda, previo los siguientes:

I. ANTECEDENTES

1.1. El 5 de agosto de 2022, la Sociedad SALUD TOTAL EPS-S S.A., a través de apoderado judicial, presentó demanda en contra de la Administradora de los Recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud, con las siguientes pretensiones:

*“PRIMERA: Se declare la NULIDAD PARCIAL de la comunicación UTF2014-OPE-13665 de fecha 12 de agosto de 2016; UTF2014-OPE-27198 de fecha 12 de diciembre de 2017; expedida por UNIÓN TEMPORAL FOSYGA 2014 como administrador fiduciario del FOSYGA, hoy competencias asumidas por la ADMINISTRADORA DE LOS RECURSOS DEL SGSSS -ADRES, como Actos Administrativos según lo dispuesto por la Corte Constitucional, mediante el cual se estableció el **resultado de auditoría de recobros por tecnologías en salud NOPOS**, radicadas en el paquete No. 516 y 717, y se determinó que 45 recobros radicados, dentro de los que se encuentran los 66 servicios objeto de esta demanda y que se relacionan a continuación, glosó injustificadamente los recobros de tecnologías en salud objeto de la presente demanda y contenidas en la base de datos anexa, al ser expedido este acto administrativo (i) con falsa motivación y (ii) con infracción de las normas en que debía fundarse:*

(...)

SEGUNDA: Que consecuentemente a la pretensión anterior, se ordene a la ADMINISTRADORA DE LOS RECURSOS DEL

EXPEDIENTE: 1100133340032022-00472-00
DEMANDANTE SALUD TOTAL E.S.P.-S S.A.
DEMANDADA: ADRES
MEDIO DE CONTROL: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO
ASUNTO: PROPONE CONFLICTO

SISTEMA GENERAL DE SEGURIDAD SOCIAL EN SALUD - ADRES, a título de restablecimiento del derecho, a pagar la suma de CUARENTA Y OCHO MILLONES QUINIENTOS SETENTA Y NUEVE MIL NOVECIENTOS OCHENTA Y CUATRO PESOS M/CTE. (\$48.579.984.00.) correspondiente a los 45 Recobros de 66 servicios, relacionados en el cuadro anterior, por haber sido glosados y negados injustificadamente por parte del antes FOSYGA."

Como pretensiones subsidiarias, se formularon las siguientes:

"PRIMERA.- Que se declare que la ADMINISTRADORA DE LOS RECURSOS DEL SISTEMA GENERAL DE SEGURIDAD SOCIAL EN SALUD -ADRES, es responsable por el daño antijurídico ocasionado a SALUD TOTAL EPS-SS.A. con ocasión de la negación o glosas injustificadas de las 45 cuentas de recobros referidas en el cuadro anterior, correspondientes a 66 servicios, teniendo en cuenta que la financiación de los servicios en salud NO POS de las cuentas de recobros se encuentra a cargo de la entidad demandada.

SEGUNDA. - Consecuencia de la pretensión anterior, que se condene a la ADMINISTRADORA DE LOS RECURSOS DEL SISTEMA GENERAL DE SEGURIDAD SOCIAL EN SALUD - ADRES al pago de la suma de CUARENTA Y OCHO MILLONES QUINIENTOS SETENTA Y NUEVE MIL NOVECIENTOS OCHENTA Y CUATRO PESOSM/CTE. (\$48.579.984.00.) por concepto de daño emergente, correspondiente al valor de las 45 cuentas de recobros referidas en el cuadro anterior, correspondientes a 66 servicios, glosados injustificadamente".

1.2. Como hechos que sustentan la demanda, la demandante señala que prestó los servicios y tecnologías en salud que no estaban incluidos en el plan de beneficios financiado con la UPC, por lo cual presentó recobros al FOSYGA, pero las cuentas fueron glosadas.

Precisó que las glosas correspondían a 63 por cuentas de recobro por el Comité Técnico Científico y 3 por cuentas de recobro mediante fallos de tutela.

Señaló que el 8 de agosto de 2019, presentó reclamación administrativa ante el ADRES, incluyendo las 66 cuentas, y este respondió el 20 de agosto de 2019, confirmando las glosas.

1.3. De igual manera, la parte demandante resalta que los recursos objeto de recobros son propios de la seguridad social, y que en el caso de los servicios y tecnologías en salud su financiación depende de que estén incluidos o no dentro del Plan de Beneficios o Plan Obligatorio de Salud, de tal manera que en el primer caso son financiadas con la UPC, y en el otro su reconocimiento debe obtenerse por la vía del recobro.

Menciona que el trámite de los recobros ante el FOSYGA se encontraba reglamentado, para la fecha de los hechos, en la Resolución No. 5395 de 2013 expedida por el Ministerio de Salud y Protección Social, donde se

EXPEDIENTE: 1100133340032022-00472-00
DEMANDANTE SALUD TOTAL E.S.P.-S S.A.
DEMANDADA: ADRES
MEDIO DE CONTROL: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO
ASUNTO: PROPONE CONFLICTO

consagraban los requisitos formales para presentar las solicitudes de recobros, así como el trámite que debían surtir dichas radicaciones ante el FOSYGA.

En cuanto a las causales de nulidad del acto administrativo demandado, la demandante señala que son la falsa motivación y la infracción de las normas en que debía fundarse, si se atiende a lo dispuesto en la Resolución 5395 de 2013 y en el Manual de Auditoría Integral de Recobros por Tecnologías en Salud No Incluidas en el POS adoptado por esta disposición normativa, en cuanto a que las glosas impuestas deben guardar armonía con los soportes de las cuentas de recobros y demás bases y tablas de referencia disponibles para su validación. Sin embargo, en este caso se tratan de glosas infundadas, que no atienden al Manual de Auditoría ni a la Resolución 5395 de 2013, ni a los soportes remitidos con cada cuenta de recobro radicada por esta EPS.

1.4. No obstante, la parte demandante también alude a que los hechos aluden a una operación administrativa, por lo que habría lugar a la reparación de un daño antijurídico, por ruptura del principio de igualdad ante las cargas públicas, en la medida en que el Estado se ha negado a reconocer y pagar los recobros, pese a que cumple con los requisitos señalados en la ley.

1.5. El proceso correspondió por reparto al Juzgado 41 Administrativo de la Sección Cuarta¹.

1.6. A través de auto de 16 de septiembre de 2022, el Juzgado 41 Administrativo del Circuito Judicial de Bogotá ordenó la remisión del proceso a los Juzgados adscritos a la sección primera. Sobre el particular, consideró lo siguiente²:

“Dicho lo anterior, resulta palmario que el hecho de que el ADRES tenga a su cargo la administración de los recursos que financian y/o cofinancian el Sistema General de Seguridad Social en Salud –SGSS, no implica per se, que todos los dineros de los que dispone o que recauda tenga naturaleza tributaria.

(...)

Sobre el particular, vale la pena traer a colación el pronunciamiento del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Cuarta – Subsección B, de fecha 4 de mayo de 2022, al interior del proceso 25000-23-15-000-2022-00441-00, en el que al desatar un conflicto de competencia entre un Juzgado Administrativo de la Sección Primera y uno de la Sección Cuarta, señaló:

“Nótese que la naturaleza de dichos recursos difiere de las cotizaciones en salud que pagan los trabajadores independientes, empleadores o pensionados para contribuir al financiamiento del

¹ Archivo 01ActaReparto

² Archivo 09REMITE X COMPETENCIA.pdf

EXPEDIENTE: 1100133340032022-00472-00
DEMANDANTE SALUD TOTAL E.S.P.-S S.A.
DEMANDADA: ADRES
MEDIO DE CONTROL: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO
ASUNTO: PROPONE CONFLICTO

Sistema de Seguridad Social, cuya recaudación, en efecto, le compete a las EPS, quienes, como se vio, deben girar los recursos a la ADRES previo proceso de compensación por el valor fijado de Unidad de Pago por Capitación.

Una vez las sumas de dinero anteriores ingresan a las administradoras del sistema, lo cierto es que ya hacen parte de los recursos para financiar el sistema de salud junto con las demás fuentes, como lo pueden ser las partidas provenientes del presupuesto nacional.

En ese orden de ideas, debe precisarse que las cotizaciones cuyo recaudo corresponde a las EPS son, en efecto, de carácter tributario, pero solamente hasta el momento en que las transfiera a la autoridad competente, en este caso, la ADRES. Una vez que dichos dineros nutran el sistema de salud junto con los demás ingresos de que trata la ley, las discusiones allí suscitadas corresponden a asuntos de distribuciones o asignaciones presupuestales, que escapan de contenido tributario".

4. Dicho lo anterior, resulta claro que la controversia suscitada por la Sociedad Salud Total EPS-S.A, en contra de Administradora de los Recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud -ADRES-, en torno los actos administrativos demandados, no son de naturaleza parafiscal o tributaria porque se están discutiendo recobros por tecnologías en salud NO POS.

Corolario de lo anterior, la controversia sometida a consideración de esta jurisdicción no está relacionada con un aporte parafiscal, en tanto que no se discuten tributos, contribuciones o tasas tampoco se trata de un asunto de cobro coactivo, por lo que en virtud de la cláusula residual, corresponde a la Sección Primera de los Juzgados Administrativos".

1.7. El proceso correspondió a este Despacho, por nuevo reparto de 22 de septiembre de 2022, de manera que correspondería decidir sobre su admisión; no obstante, a partir de la lectura de la demanda se evidencia la falta de competencia, de acuerdo con las siguientes³

II. CONSIDERACIONES

La Corte Constitucional en providencia de 22 de julio de 2021 definió un conflicto entre el Juzgado 6^o Laboral del Circuito de Bogotá y el Juzgado 61 Administrativo del Circuito de Bogotá, en cuanto a quién debía conocer de la demanda presentada por la Entidad Promotora de Salud Sanitas S.A. en contra de la **Administradora de los Recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud –ADRES–**, con el propósito de obtener (i) “[...] el reconocimiento y pago de las sumas de dinero que fueron asumidas por la EPS Sanitas y que están relacionadas con los gastos en que esta incurrió por razón de **la cobertura efectiva de servicios, procedimientos e insumos, no incorporados en el Plan Obligatorio de Salud –POS–** [...]”, en cumplimiento de decisiones de los

³ Archivo 12ActaIndividualReparto.pdf

EXPEDIENTE: 1100133340032022-00472-00
DEMANDANTE SALUD TOTAL E.S.P.-S S.A.
DEMANDADA: ADRES
MEDIO DE CONTROL: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO
ASUNTO: PROPONE CONFLICTO

comités técnicos científicos y de fallos de tutela, que no le fueron canceladas por la demandada, pues en el procedimiento de recobro que adelantó le opuso unas glosas, en su opinión, injustificadas; y (ii) “[...] el reconocimiento de los perjuicios que ocasionó el desgaste administrativo inherente a la gestión y al manejo de dichas prestaciones”.

En aquella ocasión, la Corte Constitucional concluyó que la competencia judicial para conocer asuntos relacionados con el **pago de recobros judiciales al Estado** por prestaciones no incluidas en el POS, hoy PBS, y por las devoluciones o glosas a las facturas entre entidades del Sistema General de Seguridad Social en Salud corresponde a la jurisdicción de lo contencioso administrativo. Expresamente, entre las consideraciones expuso lo siguiente:

*“51. Así las cosas, con el proceso judicial la EPS busca principalmente recobrar unos valores que le fueron rechazados **por parte de la ADRES**, con ocasión de la prestación de servicios y tecnologías en salud **excluidos del POS**, hoy PBS, en cumplimiento de órdenes que fueron proferidas por comités técnicos científicos –en su momento– o por jueces de tutela. Es decir, **no se trata de un litigio que, en estricto sentido, pueda relacionarse directamente con la prestación de los servicios de la seguridad social, en donde se vean implicados los afiliados, beneficiarios, usuarios o empleadores**, como lo prevé el artículo 622 del Código General del Proceso, que modificó el numeral 4º del artículo 2 del Código Procesal del Trabajo y de la Seguridad Social.*

*52. Adicionalmente, la EPS demandante (i) **cuestiona por vía judicial actos administrativos que expidió la ADRES** como resultado del respectivo procedimiento administrativo de recobro que adelantó (supra 35), por medio de los cuales se pronunció respecto de las obligaciones por ella reclamadas (supra 37), y, además, (ii) pretende el pago de los **perjuicios que estima ocasionados por la entidad pública** (supra 40), en la modalidad de daño emergente y lucro cesante. Controversias estas que se enmarcan en la competencia judicial asignada a los jueces contencioso administrativos en el inciso primero del artículo 104 de la Ley 1437 de 2011 (supra 32)”⁴*

De acuerdo con el criterio expuesto, se trata de una controversia de la que debe conocer la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, debido a que, entre otras razones, se discute la legalidad de actos administrativos.

En este caso, los actos administrativos (oficios con el resultado de auditoría de recobros por tecnologías en salud NOPOS), niegan el reconocimiento y pago de cuentas presentadas por servicios de salud no incluidos en el plan obligatorio de salud, hoy plan de beneficios en salud, autorizados por comités científicos o fallos de tutelas.

⁴ Corte Constitucional, Auto 389 de 22 de julio de 2021, M.P. Antonio José Lizarazo Ocampo.

EXPEDIENTE: 1100133340032022-00472-00
DEMANDANTE SALUD TOTAL E.S.P.-S S.A.
DEMANDADA: ADRES
MEDIO DE CONTROL: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO
ASUNTO: PROPONE CONFLICTO

De otra parte, la parte demandante no presenta argumentos adicionales que sustenten la existencia de una operación administrativa o fuente del daño distinta a la ilegalidad de un acto administrativo. Luego, no hay lugar a tramitar el proceso por el medio de control de reparación directa, en tanto que la vía procesal no es un aspecto que se pueda proponer de manera subsidiaria o que este determinado por la voluntad de la parte actora; por el contrario, su procedencia está condicionada a la fuente del daño, de tal manera que si esta es un acto administrativo del que se alega la nulidad, el medio de control procedente es el de nulidad y restablecimiento del derecho.

Frente a la competencia de los Juzgados Administrativos de Bogotá, la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura, mediante el Acuerdo PSAA06-3345 del 13 de marzo de 2006, estableció que los juzgados asignados al mismo estarán distribuidos conforme a la estructura del Tribunal Administrativo de Cundinamarca.

En el artículo 18 del Decreto Extraordinario 2288 de 1989, "*por medio del cual se dictan algunas disposiciones en relación con la Jurisdicción Contencioso Administrativa*", se precisan las competencias que corresponden a cada una de las secciones del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, así:

"Atribuciones de las secciones. Las secciones tendrán las siguientes funciones:

(...)

SECCIÓN PRIMERA. Le corresponde el conocimiento de los siguientes procesos y actuaciones:

1. De nulidad y restablecimiento del derecho **que no correspondan a las demás Secciones.**

(...)

9. De los demás asuntos de competencia del Tribunal, cuyo conocimiento no esté atribuido a las otras Secciones.

(...)

SECCION CUARTA. Le corresponde el conocimiento de los siguientes procesos:

1. De nulidad y restablecimiento del derecho relativos a impuestos, tasas **y contribuciones.**

2. De Jurisdicción Coactiva, en los casos previstos en la ley..." (Resalta el Juzgado).

Ahora bien, el Juzgado 41 Administrativo del Circuito Judicial de Bogotá descartó que fuera el competente para conocer el proceso, por

EXPEDIENTE: 1100133340032022-00472-00
DEMANDANTE SALUD TOTAL E.S.P.-S S.A.
DEMANDADA: ADRES
MEDIO DE CONTROL: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO
ASUNTO: PROPONE CONFLICTO

considerar que no todos los recursos del ADRES tienen naturaleza tributaria. Y con apoyo en un antecedente de la Sección Cuarta del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, menciona que las cotizaciones cuyo recaudo corresponde a las EPS son, en efecto, de carácter tributario, pero solamente hasta el momento en que las transfiera a la autoridad competente, en este caso, al ADRES. Una vez que dichos dineros nutran el sistema de salud junto con los demás ingresos de que trata la ley, las discusiones allí suscitadas corresponden a asuntos de distribuciones o asignaciones presupuestales, que escapan de contenido tributario, luego, a su juicio, concierne a un tema residual de competencia de la sección primera.

Este Despacho considera desacertada tal interpretación, porque los recursos reclamados corresponden a la financiación de servicios de salud, administrado por el ADRES, antes el FOYGA, y su naturaleza es parafiscal, además el estudio jurídico implica analizar aspectos relacionados con la destinación específica de las contribuciones parafiscales, y establecer su monto de acuerdo con los descuentos de copagos, cuotas moderadoras, etc. de los usuarios de servicios no pos, es decir, relacionado con contribuciones parafiscales incluso desde el punto de vista de la recaudación y el ingreso.

El artículo 2 de la Ley 225 de 1995 señala que las contribuciones parafiscales son los gravámenes establecidos con carácter obligatorio por la ley, que afectan a un determinado y único grupo social o económico y se utilizan para beneficio del propio sector. Señala que el manejo, administración y ejecución de estos recursos se hará exclusivamente en forma dispuesta en la ley que los crea y se destinarán sólo al objeto previsto en ella, lo mismo que los rendimientos y excedentes financieros que resulten al cierre del ejercicio contable.

De igual modo, el artículo citado señala que las contribuciones parafiscales administradas por los órganos que formen parte del Presupuesto General de la Nación se incorporarán al presupuesto solamente para registrar la estimación de su cuantía y en capítulo separado de las rentas fiscales y su recaudo será efectuado por los órganos encargados de su administración.

En la sentencia C - 607 de 2012, la Corte Constitucional al realizar el estudio de constitucionalidad del Decreto Ley 1281 de 2020, precisó lo siguiente:

“3.5 NATURALEZA JURÍDICA DE LOS RECURSOS DE SEGURIDAD SOCIAL EN SALUD

3.5.1 De manera imperativa el cuarto inciso del artículo 48 de la Constitución Política establece que “No se podrán destinar ni utilizar los recursos de las instituciones de la Seguridad Social para fines diferentes a ella”.

EXPEDIENTE: 1100133340032022-00472-00
DEMANDANTE SALUD TOTAL E.S.P.-S S.A.
DEMANDADA: ADRES
MEDIO DE CONTROL: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO
ASUNTO: PROPONE CONFLICTO

3.5.2. En desarrollo de este mandado constitucional, la jurisprudencia ha reconocido de manera uniforme y pacífica que los recursos que ingresan al Sistema de Seguridad Social, “tanto en salud como en pensiones, con independencia de la denominación que de ellos se haga (cotizaciones, aportes, cuotas moderadoras, copagos, tarifas, deducibles, bonificaciones, etc.), no pueden ser utilizados para propósitos distintos a los relacionados **con la seguridad social debido a su naturaleza parafiscal**⁵.

Al referirse al alcance del artículo 48 de la Constitución, la Corte ha señalado:

“Al respecto la Corte ha hecho énfasis en i) la naturaleza parafiscal de los recursos de la seguridad social tanto en materia de salud como en pensiones ii) en el tratamiento particular que debe dársele a dichos recursos en los procesos de liquidación de las entidades financieras y iii) en la imposibilidad de asimilar el caso de los depósitos de recursos parafiscales de la seguridad social en las entidades financieras con las indemnizaciones debidas por concepto de contratos de reaseguro de las enfermedades de alto costo.

3.1.2 Esta Corporación de manera reiterada ha precisado en efecto que los recursos que ingresan al Sistema de Seguridad Social, tanto en Salud (C-577/97, C-542/98, T-569/99, C-1707/00) como en pensiones (C-179/97), **llámense cotizaciones, aportes, cuotas moderadoras, pagos compartidos, copagos, tarifas, deducibles o bonificaciones, son en realidad contribuciones parafiscales de destinación específica, en cuanto constituyen un gravamen, fruto de la soberanía fiscal del Estado,** que se cobra obligatoriamente a determinadas personas para satisfacer sus necesidades de salud y pensiones y que, al no comportar una contraprestación equivalente al monto de la tarifa fijada, se destinan también a la financiación global bien del Sistema General de Seguridad Social en Salud, bien del Sistema General de Seguridad Social en Pensiones (C-086/02, C-789/02)” (Negrilla y subrayado fuera de texto).

Por otra parte, la Sección Cuarta del Consejo de Estado, en sentencia de 18 de mayo de 2017⁶ al determinar la naturaleza de los aportes al sistema de seguridad social, precisó lo siguiente:

“También, en la sentencia C-430 de 2009⁷, expuso que “en reiterada jurisprudencia **ha atribuido a las cotizaciones efectuadas al Sistema de Seguridad Social en Salud, el carácter de “contribuciones parafiscales”**, definidas como gravámenes establecidos con carácter obligatorio por la ley para un determinado sector, en que tales recursos se utilizan en su beneficio, tal como lo dispone el artículo 2 de la Ley 225 de 1995. Las

⁵ Corte Constitucional, Sentencias C-308 de 1994, SU-480 de 1997, C-577 de 1997, T-569 de 1999, C-821 de 2001, C-867 de 2001, C-791 de 2002, C-1040 de 2003, C-655 de 2003, C-155 de 2004, C-721 de 2004, C-824 de 2004 y C-1002 de 2004, entre muchas otras.

⁶ Radicación número: 11001-03-15-000-2016-03816-00(AC). Actor: UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE GESTIÓN PENSIONAL Y CONTRIBUCIONES PARAFISCALES DE LA PROTECCIÓN SOCIAL – UGPP. Demandado: TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA, SECCIÓN CUARTA, SUBSECCIÓN B.

⁷ M.P. Juan Carlos Henao Pérez

EXPEDIENTE: 1100133340032022-00472-00
DEMANDANTE SALUD TOTAL E.S.P.-S S.A.
DEMANDADA: ADRES
MEDIO DE CONTROL: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO
ASUNTO: PROPONE CONFLICTO

contribuciones parafiscales no son otra cosa que un instrumento de intervención del Estado en la economía destinado a extraer recursos de un sector económico, para ser invertidos en el propio sector, al margen del presupuesto nacional, en donde su afectación a un propósito específico es su característica fundamental (negrillas de la Sala).

Ahora bien, la naturaleza parafiscal no se pierde por el hecho de que los recursos pasen de quien los recauda a quien los administra, y es importante porque otorga al recurso la condición de destinación específica. De ahí que justamente se trata de un asunto tributario, porque su naturaleza parafiscal determina que puede financiar.

En consecuencia, la especialidad que conoce a profundidad las implicaciones que tiene una contribución parafiscal, debe ser la encargada de establecer si hay lugar a reconocer parte de estos recursos a las EPS, es decir, si las actividades o servicios por las cuales formulan los recobros están englobadas en su destinación específica.

En cuanto al ADRES, el artículo 66 de la Ley 1753 de 9 de junio de 2015, "Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 "Todos por un nuevo país", estableció lo siguiente:

*"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), los que financien el aseguramiento en salud, **los copagos por concepto de prestaciones no incluidas en el plan de beneficios del Régimen Contributivo**, los recursos que se recauden como consecuencia de las gestiones que realiza la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social (UGPP); los cuales confluirán en la Entidad. En ningún caso la Entidad asumirá las funciones asignadas a las Entidades Promotoras de Salud.*

(...)

*Los recursos administrados por la Entidad **harán unidad de caja**, excepto los recursos de propiedad de las entidades territoriales, los cuales conservarán su destinación específica y se manejarán en contabilidad separada. **La estructuración del presupuesto de gastos se hará por conceptos**, dando prioridad al aseguramiento obligatorio en salud. La presupuestación y contabilización de los recursos administrados no se hará por subcuentas.*

(...)

El Gobierno Nacional determinará el régimen de transición respecto del inicio de las funciones de la Entidad y las diferentes operaciones que realiza el Fosyga. En el periodo de transición se podrán utilizar los excedentes de las diferentes Subcuentas del Fosyga para la garantía del aseguramiento en salud. Una vez entre en operación la Entidad a que hace referencia este artículo, se suprimirá el Fosyga.

EXPEDIENTE: 1100133340032022-00472-00
DEMANDANTE SALUD TOTAL E.S.P.-S S.A.
DEMANDADA: ADRES
MEDIO DE CONTROL: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO
ASUNTO: PROPONE CONFLICTO

PARÁGRAFO 1º. El Gobierno Nacional establecerá las condiciones generales de operación y estructura interna de la Entidad y adoptará la planta de personal necesaria para el cumplimiento de su objeto y funciones.

PARÁGRAFO 2º. El cobro de los copagos por concepto de prestaciones no incluidas en el plan de beneficios del régimen contributivo tendrá en cuenta la capacidad de pago de los usuarios y en consideración a los usos requeridos por pacientes con enfermedades crónicas y huérfanas”.

Por su parte, sobre los recursos que administra el ADRES, en el artículo 67 de la Ley 1753 de 2015 se establece lo siguiente:

“a) Los recursos del Sistema General de Participaciones en Salud del componente de subsidios a la demanda de propiedad de las entidades territoriales, en los términos del artículo 44 de la Ley 1438 de 2011, los cuales se contabilizarán individualmente a nombre de las entidades territoriales.

b) Los recursos del Sistema General de Participaciones que financian Fonsaet.

c) Los recursos obtenidos como producto del monopolio de juegos de suerte y azar (novedosos y localizados) que explota, administra y recauda Coljuegos de propiedad de las entidades territoriales destinados a financiar el aseguramiento, los cuales se contabilizarán individualmente a nombre de las entidades territoriales.

d) Las cotizaciones de los afiliados al Sistema General de Seguridad Social en Salud (SGSSS), incluidos los intereses, recaudados por las Entidades Promotoras de Salud. Las cotizaciones de los afiliados a los regímenes especiales y de excepción con vinculación laboral adicional respecto de la cual estén obligados a contribuir al SGSSS y el aporte solidario de los afiliados a los regímenes de excepción o regímenes especiales a que hacen referencia el artículo 279 de la Ley 100 de 1993 y el parágrafo del artículo 57 de la Ley 30 de 1992.

e) Los recursos correspondientes al monto de las Cajas de Compensación Familiar de que trata el artículo 217 de la Ley 100 de 1993.

f) Los recursos del Impuesto sobre la Renta para la Equidad (CREE) destinados al SGSSS, en los términos previstos en la Ley 1607 de 2012, la Ley 1739 de 2014 y las normas que modifiquen, adicionen o sustituyan estas disposiciones, los cuales serán transferidos a la Entidad, entendiéndose así ejecutados.

g) Los recursos del Presupuesto General de la Nación asignados para garantizar la universalización de la cobertura y la unificación de los planes de beneficios, los cuales serán girados directamente a la Entidad por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, entendiéndose así ejecutados.

h) Los recursos por recaudo del IVA definidos en la Ley 1393 de 2010.

EXPEDIENTE: 1100133340032022-00472-00
DEMANDANTE SALUD TOTAL E.S.P.-S S.A.
DEMANDADA: ADRES
MEDIO DE CONTROL: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO
ASUNTO: PROPONE CONFLICTO

- i) Los recursos del Fonsaet creado por el Decreto Ley 1032 de 1991.
- j) Los recursos correspondientes a la contribución equivalente al 50% del valor de la prima anual establecida para el Seguro Obligatorio de Accidentes de Tránsito (SOAT) que se cobra con adición a ella.
- k) Los recursos recaudados por Indumil correspondientes al impuesto social a las armas y de municiones y explosivos y los correspondientes a las multas en aplicación de la Ley 1335 de 2009.
- l) Los recursos del monopolio de juegos de suerte y azar, diferentes a los que hace referencia el literal c), rentas cedidas de salud y demás recursos generados a favor de las entidades territoriales destinadas a la financiación del Régimen Subsidiado, incluidos los impuestos al consumo que la ley destina a dicho régimen, serán girados directamente por los administradores y/o recaudadores a la Entidad. La entidad territorial titular de los recursos gestionará y verificará que la transferencia se realice conforme a la ley. Este recurso se contabilizará en cuentas individuales a nombre de las Entidades Territoriales propietarias del recurso.
- m) Los copagos que por concepto de prestaciones no incluidas en el plan de beneficios del Régimen Contributivo paguen los destinatarios de tales servicios.
- n) Los rendimientos financieros generados por la administración de los recursos del Sistema y sus excedentes.
- o) Los recursos que se recauden como consecuencia de las gestiones que realiza la Entidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social (UGPP), los cuales serán transferidos directamente a la Unidad sin operación presupuestal.
- p) Los demás recursos que se destinen a la financiación del aseguramiento obligatorio en salud, de acuerdo con la ley o el reglamento.
- q) Los demás que en función a su naturaleza recaudaba el Fosyga"**
(Negrilla y subrayado fuera de texto).

En el citado artículo 67 de la Ley 1753 de 2015, también se establece que los recursos enunciados se invertirán, entre otros aspectos, en los siguientes:

“a) El reconocimiento y pago a las Entidades Promotoras de Salud por el aseguramiento y demás prestaciones que se reconocen a los afiliados al Sistema General de Seguridad Social en Salud, incluido el pago de incapacidades por enfermedad de origen común que superen los quinientos cuarenta (540) días continuos. El Gobierno Nacional reglamentará, entre otras cosas, el procedimiento de revisión periódica de la incapacidad por parte de las EPS, el momento de calificación definitiva, y las situaciones de abuso del derecho que generen la suspensión del pago de esas incapacidades.

EXPEDIENTE: 1100133340032022-00472-00
DEMANDANTE SALUD TOTAL E.S.P.-S S.A.
DEMANDADA: ADRES
MEDIO DE CONTROL: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO
ASUNTO: PROPONE CONFLICTO

(...)

h) Al pago de prestaciones no incluidas en el plan de beneficios, que venían siendo financiados con recursos del Fosyga.

(...)

l) Las demás destinaciones que haya definido la Ley con cargo a los recursos del Fosyga y del Fonsaet" (Negrilla y subrayado fuera de texto).

De acuerdo con lo expuesto, con la creación del ADRES se presentan cambios a nivel presupuestal sobre el manejo de los recursos para la seguridad social. Sin embargo, sus fuentes siguen siendo contribuciones parafiscales, luego tienen destinación específica, característica fundamental del tributo, y en general de todas las fuentes de financiación del Sistema General de Seguridad Social.

Cuando surge el ADRES reemplaza al FOSYGA, recibe sus recursos y debe cumplir con todas las obligaciones de financiación a cargo del extinto Fondo, de manera que tanto el acto administrativo que expide, como la legitimación por pasiva en el proceso judicial está dada como su sucesor.

En este caso, para el momento de la presentación de los cobros, la financiación de los recobros estaba supeditada a la naturaleza de parafiscal de los recursos, puesto que, en la reglamentación anterior, en materia presupuestal el Fosyga se organizaba por subcuentas, que correspondían netamente a contribuciones parafiscales.

Con todo, es una premisa cierta que se usan **contribuciones parafiscales** para el pago de los recobros, sea con cargo a subcuentas cuando existía el FOSYGA, o con cargo a los recursos administrados por el ADRES. Luego, la verificación del derecho al reconocimiento y pago de estos recobros corresponde a la sección especializada en materia tributaria.

Justamente, la naturaleza parafiscal de los recursos es relevante en el litigio, puesto que a partir de su definición debe garantizarse que sean invertidos en la prestación del servicio de salud.

En este caso, la naturaleza parafiscal y con ello la destinación específica de los recursos empieza a destacarse, porque el reconocimiento de los montos cobrados dependerá, incluso, de lo recaudado por las EPS por copagos a los usuarios de servicios no pos.

En este sentido, vale la pena señalar que en el artículo 40 de la Resolución No. 5395 de 2013 del ministro de Salud y Protección Social, "Por la cual se establece el procedimiento de recobro ante el Fondo de Solidaridad y Garantía -FOSYGA y se dictan otras disposiciones", se consigna expresamente que es necesario descontar de los valores

EXPEDIENTE: 1100133340032022-00472-00
DEMANDANTE SALUD TOTAL E.S.P.-S S.A.
DEMANDADA: ADRES
MEDIO DE CONTROL: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO
ASUNTO: PROPONE CONFLICTO

recobrados los copagos realizados por los usuarios de los servicios no pos:

“Artículo 40. Monto a reconocer y pagar por recobro de tecnologías en salud NO POS. El monto a reconocer y pagar por recobros de tecnologías en salud NO POS, se determinará sobre el precio de compra al proveedor, soportado en la factura de venta o documento equivalente, de la siguiente forma:

1. Medicamentos No POS autorizados por Comité Técnico Científico -CTC, u ordenados por fallos de tutela. El valor a reconocer y pagar por concepto de medicamentos no incluidos en el Plan Obligatorio de Salud -POS, autorizados por el Comité Técnico Científico -CTC, u ordenados por fallos de tutela, será la diferencia entre el valor facturado del medicamento suministrado y el valor calculado para el o los medicamentos incluidos en dicho Plan del mismo grupo terapéutico que se reemplaza(n) o sustituye(n).

(...)

*Al valor resultante se le **deducirá el valor de la cuota moderadora o copago que las entidades recobrantes hayan cobrado al afiliado de acuerdo con su Plan General de Cuotas Moderadoras y Copagos y el valor que deba cancelar el usuario, conforme lo determine el reglamento que se expida para el efecto.***

(...)

Procedimientos de salud NO POS, autorizados por Comité Técnico Científico -CTC, u ordenados por fallos de tutela. El valor a reconocer y pagar por concepto de procedimientos de salud no incluidos en el Plan Obligatorio de Salud -POS, autorizados por Comité Técnico Científico -CTC, u ordenados por fallos de tutela, será el valor facturado por el proveedor del servicio médico y/o prestación de salud.

Al valor resultante, se le deducirá el valor de la cuota moderadora o copago que las entidades recobrantes hayan cobrado al afiliado conforme a su Plan General de Cuotas Moderadoras y Copagos y el valor que deba cancelar el usuario, de acuerdo con el reglamento que expida este Ministerio.

(...)

3. Procedimientos de salud incluidos en el Plan Obligatorio de Salud -POS, realizados bajo diferente tecnología y/o vía quirúrgica, autorizados por Comité Técnico Científico -CTC, o por fallos de tutela. El valor a reconocer y pagar por concepto de procedimientos de salud incluidos en el Plan Obligatorio de Salud -POS, pero realizados con diferente tecnología y/o vía quirúrgica, autorizados por el Comité Técnico Científico -CTC u ordenados por fallos de tutela, será la diferencia entre el valor facturado del procedimiento de salud suministrado con esta tecnología y/o vía quirúrgica y el valor del

EXPEDIENTE: 1100133340032022-00472-00
DEMANDANTE SALUD TOTAL E.S.P.-S S.A.
DEMANDADA: ADRES
MEDIO DE CONTROL: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO
ASUNTO: PROPONE CONFLICTO

procedimiento de salud con la tecnología y/o vía de acceso incluidos en el Plan Obligatorio de Salud -POS.

Para el cálculo de los valores diferenciales antes mencionados, se tendrán en cuenta las tarifas vigentes del manual único tarifario para la facturación de los servicios de salud. Hasta tanto se expida dicho manual, aplicarán las tarifas que reconoce la Subcuenta de Eventos Catastróficos y Accidentes de Tránsito - ECAT del Fondo de Solidaridad y Garantía -FOSYGA.

Al valor resultante, se le deducirá el valor de la cuota moderadora o copago que las entidades recobrantes hayan cobrado al afiliado de acuerdo con su Plan General de Cuotas Moderadoras y Copagos y el valor que deba cancelar el usuario, conforme lo determine el reglamento que se expida para el efecto (...) (Negrilla y subrayado fuera de texto).

En similar sentido, en el artículo 68 de la Resolución No. 1885 de 10 de mayo de 2018 del ministro de Salud y Protección Social, “por la cual se establece el procedimiento de acceso, reporte de prescripción. Suministro, verificación, control, pago y análisis de la información de tecnologías en salud no financiadas con recursos de la UPC, de servicios complementarios y se dictan otras disposiciones, se establece lo siguiente sobre el monto a reconocer y pagar por recobro/cobro de tecnologías en salud no financiadas con recursos de la UPC o servicios complementarios:

“El monto a reconocer y pagar por recobros/cobros de tecnologías en salud no financiadas con recursos de la UPC o servicios complementarios se determinará sobre el precio de compra al proveedor, considerando los valores de reconocimiento o los precios de medicamentos regulados, segt:m aplique. soportado en la factura de venta o documento equivalente, de la siguiente forma:

1. Medicamentos no financiados con recursos de la UPC, prescritos por el profesional de la salud u ordenados por fallos de tutela.

(...)

c) Al valor resultante se le deducirá el valor de la cuota moderadora o copago que las entidades recobrantes hayan cobrado al afiliado de acuerdo con su Plan General de Cuotas Moderadoras y Copagos y el valor que deba cancelar el usuario, conforme lo determine el reglamento que se expida para el efecto.

(...)

e) Cuando la Comisión Nacional de Precios de Medicamentos y Dispositivos Médicos o la entidad competente, establezca precios máximos de venta de medicamentos y dispositivos médicos en salud no financiados con recursos de la UPC, ADRES reconocerá y pagará dicho valor y no el facturado, en el evento que el valor facturado sea mayor al precio máximo, previas las deducciones correspondientes al valor calculado para la o las tecnologías en salud financiadas con

EXPEDIENTE: 1100133340032022-00472-00
DEMANDANTE SALUD TOTAL E.S.P.-S S.A.
DEMANDADA: ADRES
MEDIO DE CONTROL: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO
ASUNTO: PROPONE CONFLICTO

recursos de la UPC utilizadas o descartadas, o el monto del comparador administrativo que señale el listado de comparadores administrativos adoptado por este Ministerio, el **valor de la cuota moderadora o copago que las entidades recobrantes hayan cobrado al afiliado de acuerdo con su Plan General de Cuotas Moderadoras y Copagos y el valor que deba cancelar el usuario,** conforme lo determine el reglamento que se expida para el efecto.

f) Cuando el valor facturado sea inferior al precio máximo definido por la Comisión Nacional de Precios de Medicamentos y Dispositivos Médicos o la entidad competente. la ADRES reconocerá el valor facturado, previas las deducciones correspondientes al valor calculado para las tecnologías en salud financiadas con recursos de la UPC utilizadas o descartadas, o el monto del comparador administrativo contenido en el listado de comparadores administrativos que adopte el Ministerio de Salud y Protección Social; **el valor de la cuota moderadora o copago que las Entidades Promotoras de Salud hayan cobrado al afiliado de acuerdo con su Plan General de Cuotas Moderadoras y Copagos y el valor que deba cancelar el usuario, conforme lo determine el reglamento que se expida para el efecto.**

2. Procedimientos en salud no financiados con recursos de la UPC prescritos por el profesional de la salud u ordenados por fallos de tutela.

(...)

Al valor resultante se le deducirá el **valor de la cuota moderadora o copago que las entidades recobrantes hayan cobrado al afiliado conforme a su Plan General de Cuotas Moderadoras y Copagos y el valor que deba cancelar el usuario,** de acuerdo con el reglamento que expida este Ministerio.

(...)

3. Procedimientos en salud financiados con recursos de la UPC, realizados bajo diferente tecnología o vía quirúrgica, prescritos por el profesional de la salud o por fallos de tutela

(...)

c) Al valor resultante. **se le deducirá el valor de la cuota moderadora o copago que las entidades recobrantes hayan cobrado al afiliado de acuerdo con su Plan General de Cuotas Moderadoras y Copagos y el valor que deba cancelar el usuario,** conforme lo determine el reglamento que se expida para el efecto.

(...)

Parágrafo 1. Cuando el valor solicitado del tratamiento con la tecnología en salud no financiada con recursos de la UPC. calculado por evento o per cápita sea menor o igual al monto calculado por

EXPEDIENTE: 1100133340032022-00472-00
DEMANDANTE SALUD TOTAL E.S.P.-S S.A.
DEMANDADA: ADRES
MEDIO DE CONTROL: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO
ASUNTO: PROPONE CONFLICTO

*evento o per cápita para su respectivo comparador administrativo. **se deberá entender que dicha tecnología en salud es suministrada con recursos de la Unidad de Pago por Capitación (UPC)** y no procederá la radicación del recobro/cobro (...)"*

De acuerdo con las resoluciones citadas, queda claro que para establecer el monto de los recobros sería necesario:

1. Determinar que se trate de servicios para los cuales puedan destinarse contribuciones parafiscales, aspecto ligado a los estudios en materia tributaria.
2. Determinar cuáles recursos deben descontarse, correspondientes a copagos, cuotas moderadoras, etc., los cuales corresponden a contribuciones parafiscales, de manera que también se trata de un aspecto tributario que debe verificarse.

Los copagos y las cuotas moderadoras tienen relación con aspectos definitorios de la determinación y recaudo de la contribución parafiscal, por lo que eminentemente conciernen a un asunto tributario. Y para resolver controversias relacionadas con recobros por servicios no POS, se debe verificar cuanto **ingresó** a la EPS por contribuciones parafiscales, para deducirlo de lo que debería pagar el Estado, luego cobra relevancia el origen tributario de tales aportes, aun cuando en principio ya se haya cumplido su cometido frente al aforo asignado al FOSYGA, pues se insiste que si bien en esta etapa estaríamos frente al gasto público, para establecer la existencia o no de la obligación, se deben igualmente determinar aspectos relacionados con el ingreso.

Se insiste entonces que, la naturaleza parafiscal no desaparece ni pierde relevancia por el hecho de diferenciarse la etapa presupuestal en la que se encuentre la discusión sobre los recursos, pues tal y como lo ha señalado la Corte Constitucional en la sentencia antes reseñada, estos siempre serán de dicha naturaleza tratándose de aportes realizados por el empleador, trabajador empleado o independiente, e incluso los aportes del presupuesto nacional; porque lo importante para el sistema es que los recursos lleguen y que se destinen a la función propia de la seguridad social (carácter de parafiscal). Es decir, estos recursos públicos, pertenecen al Estado, y deben estar destinados a favorecer solamente al grupo, gremio o sector que los tributa, por eso se invierten exclusivamente en beneficio de éstos.

De ahí que se haya concluido que las rentas públicas de destinación específica, denominadas parafiscales, se encuentran sometidas a un régimen presupuestario especial que impone que sólo puedan ser administrados de conformidad con las leyes que las regula, por lo que al analizar la denominación de contribución parafiscal contenida en el artículo 29 del Decreto 111 de 1996, la Corte haya establecido que, por expresa disposición del Constituyente, los recursos de la seguridad

EXPEDIENTE: 1100133340032022-00472-00
DEMANDANTE SALUD TOTAL E.S.P.-S S.A.
DEMANDADA: ADRES
MEDIO DE CONTROL: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO
ASUNTO: PROPONE CONFLICTO

social, sólo pueden utilizarse para los fines de aquella, y su manejo, administración y ejecución se destinen exclusivamente al objeto previsto en aquélla. Con lo cual, se enfatiza, no desaparece su materia tributaria, porque su condición de parafiscalidad determina lo que constitucional y legalmente le está permitido financiar.

Al margen de lo expuesto, el Despacho considera que el criterio de especialización de las secciones tiene como finalidad, además de lograr la organización de numerosos Juzgado de acuerdo con la dispuesta para el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, que los asuntos se distribuyan de tal manera que sea el Juez con mayor conocimiento en la controversia quien la resuelva, para lograr su evacuación célere, eficiente y con calidad.

Y en todo caso, el estatuto que rige esta jurisdicción no limitó el conocimiento competencial en asuntos tributarios exclusivamente a la discusión sobre el monto o elementos constitutivos del mismo, sino también a temas relativos con su asignación y distribución⁸, en el entendido que dicha materia abarca todo ese conjunto y, por tanto, no tendría sentido especializar determinados Despachos para su conocimiento, pero a la vez fragmentar sus asignaciones cuando la materia es una sola.

Esto, porque la asignación o distribución de los recursos parafiscales de la seguridad social en salud, si bien se sitúan en la órbita del gasto público, siguen siendo contribuciones parafiscales y estos tópicos aún pertenecen al marco de lo tributario en el entendido que este no sólo regula su establecimiento sino también su aplicación.

En ese orden, se contraponen los conceptos de especialización y residualidad, luego entonces, las reglas de reparto deben interpretarse atendiendo la relación de la controversia con los temas de cada sección y el criterio de utilidad del conocimiento especializado que fortalece a cada una.

En este caso, el asunto solo puede considerarse residual si no tiene relación con la especialidad tributaria, para lo cual no debe acudir a un ejercicio estricto de determinación de competencia que limite el conocimiento de los asuntos al tributo en la etapa del ingreso o el gasto, sino que se extienda a la naturaleza y destinación del tributo, que no desaparece al ingresar a un presupuesto.

⁸ “ARTÍCULO 155. COMPETENCIA DE LOS JUECES ADMINISTRATIVOS EN PRIMERA INSTANCIA. <Artículo modificado por el artículo 30 de la Ley 2080 de 2021. Consultar régimen de vigencia y transición normativa en el artículo 86. El nuevo texto es el siguiente:> Los juzgados administrativos conocerán en primera instancia de los siguientes asuntos:(...)

4. De los procesos que se promuevan sobre el montó, distribución o asignación de impuestos, contribuciones y tasas nacionales, departamentales, municipales o distritales, cuya cuantía no exceda de quinientos (500) salarios mínimos legales mensuales vigentes.” (Se resalta)

EXPEDIENTE: 1100133340032022-00472-00
DEMANDANTE SALUD TOTAL E.S.P.-S S.A.
DEMANDADA: ADRES
MEDIO DE CONTROL: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO
ASUNTO: PROPONE CONFLICTO

Con todo, en materia de recobros es necesario realizar análisis concerniente a las contribuciones parafiscales al momento de su ingreso, porque algunos copagos, cuotas moderadoras etc. deben ser descontados para establecer su monto.

En ese sentido y como quiera que dentro del presente asunto se cuestionan actos administrativos a través de los cuales se realiza el cobro de recursos de naturaleza parafiscal, y que para establecer su monto es necesario descontar contribuciones parafiscales recaudadas por la Entidad Promotora de Salud, la sección competente es la cuarta, puesto que trata de una demanda de nulidad y restablecimiento relativa contribuciones parafiscales, por lo cual se propondrá conflicto negativo de competencia.

En mérito de lo expuesto, el Despacho

RESUELVE

PRIMERO. Proponer el conflicto negativo de competencia frente al Juzgado 41 Administrativo de Bogotá, adscrito a la Sección Cuarta, de acuerdo con lo expuesto en la parte considerativa de esta providencia.

SEGUNDO: Remitir de manera inmediata el expediente a la Secretaría del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, para que sea repartido entre los Magistrados que conforman dicha Corporación, competentes para resolver el conflicto negativo de competencia, de acuerdo con lo señalado en el artículo 158 del C.P.A.C.A.

TERCERO: Notificar a la demandante lo decidido, por el medio más rápido y expedito.

CUARTO: Por Secretaría dejar las constancias respectivas.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

EDNA PAOLA RODRÍGUEZ RIBERO
Jueza

JB

Firmado Por:
Edna Paola Rodríguez Ribero

Juez
Juzgado Administrativo
003
Bogotá, D.C. - Bogotá D.C.,

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: **7ea3b663eb412daca85f3cfbe2011b4888e02f3f98f96175082a1e32b681ceb**

Documento generado en 06/12/2022 07:49:43 AM

Descargue el archivo y valide éste documento electrónico en la siguiente URL:
<https://procesojudicial.ramajudicial.gov.co/FirmaElectronica>

REPÚBLICA DE COLOMBIA
RAMA JUDICIAL



JUZGADO TERCERO ADMINISTRATIVO
CIRCUITO DE BOGOTÁ
SECCIÓN PRIMERA

Bogotá D.C, seis (6) de diciembre de dos mil veintidós (2022)

Expediente: 1100133340032022-00475-00

Demandante: SALUD TOTAL E.S.P.-S S.A.

Demandada: ADMINISTRADORA DE LOS RECURSOS DEL SISTEMA GENERAL DE SEGURIDAD SOCIAL EN SALUD - ADRES

MEDIO DE CONTROL: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO

Asunto: Remite a Juzgados de la sección cuarta

Procede el Juzgado a adoptar la decisión que en derecho corresponda con respecto de la competencia para conocer de la demanda, previo los siguientes:

I. ANTECEDENTES

1.1. El 26 de septiembre de 2022, la Sociedad SALUD TOTAL EPS-S S.A., a través de apoderado judicial, presentó demanda en contra de la Administradora de los Recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud, con las siguientes pretensiones:

"PRIMERA.- Que se declare la NULIDAD del Acto Administrativo complejo que se configura, entre otros, con la Resolución No. 9728 del 8 de noviembre de 2019 que ordena la restitución de recursos objeto de la presente litis, y la Resolución No. 2022590000003616-6 del 16 de junio de 2022 que resuelve el recurso de reposición en contra de la primera, al ser expedidos (i) por falta de competencia, (ii) en forma irregular, (iii) con desconocimiento del derecho de audiencia y defensa y (iv) con falsa motivación.

SEGUNDA.- Consecuentemente a la pretensión anterior, que se condene a LA NACIÓN – SUPERINTENDENCIA NACIONAL DE SALUD y ADMINISTRADORA DE LOS RECURSOS DEL SISTEMA GENERAL DE SEGURIDAD SOCIAL EN SALUD - ADRES, a título de restablecimiento del derecho, a abstenerse de ejecutar o descontar las sumas antes referidas, o procedan a reintegrar o devolver la suma equivalente a SETENTA Y DOS MILLONES CUATROCIENTOS VEINTIUN MIL DOSCIENTOS CINCUENTA Y SEIS PESOS CON CUARENTA Y CINCO CENTAVOS (\$72.421.256,45 m/cte) por concepto de capital, más la suma de CIENTO VEINTISEIS MILLONES DOSCIENTOS TRES MIL TRESCIENTOS OCHO PESOS CON SESENTA Y OCHO CENTAVOS (\$126.203.308,68 m/cte) por concepto de intereses moratorios

EXPEDIENTE: 1100133340032022-00475-00
DEMANDANTE SALUD TOTAL E.S.P.-S S.A.
DEMANDADA: ADRES
MEDIO DE CONTROL: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO
ASUNTO: PROPONE CONFLICTO

consolidados, o el valor que se acredite como descontado por los demandados, en caso de efectuarse dicho descuento.

TERCERA. - *Que, sobre la suma anteriormente comentada, se reconozca y pague por parte de LA NACIÓN – SUPERINTENDENCIA NACIONAL DE SALUD y ADMINISTRADORA DE LOS RECURSOS DEL SISTEMA GENERAL DE SEGURIDAD SOCIAL EN SALUD - ADRES, la correspondiente INDEXACIÓN derivada de la pérdida del poder adquisitivo de la moneda, hasta tanto se verifique la devolución efectiva del valor objeto de demanda.*

CUARTA. - *Que se condene a las demandadas en costas y agencias en derecho.”*

Como pretensiones subsidiarias, se formularon las siguientes:

“PRIMERA. - *Que se declare que LA NACIÓN – SUPERINTENDENCIA NACIONAL DE SALUD y la ADMINISTRADORA DE LOS RECURSOS DEL SISTEMA GENERAL DE SEGURIDAD SOCIAL EN SALUD – ADRES, son responsables solidariamente por el daño antijurídico ocasionado a SALUD TOTAL EPS-S con ocasión de la orden de reintegro de unos recursos sobre los cuales no existe reconocimiento sin justa causa o apropiación indebida, generando así un enriquecimiento sin justa causa para el Estado.*

SEGUNDA.- *Que se condene a LA NACIÓN – SUPERINTENDENCIA NACIONAL DE SALUD y a la ADMINISTRADORA DE LOS RECURSOS DEL SISTEMA GENERAL DE SEGURIDAD SOCIAL EN SALUD - ADRES al pago de la suma de **CIENTO NOVENTA Y OCHO MILLONES SEISCIENTOS VEINTICUATRO MIL QUINIENTOS SESENTA Y CINCO PESOS CON TRECE CENTAVOS (\$198.624.565,13 m/cte)** por concepto de daño emergente, correspondiente al valor de capital e intereses moratorios ordenados reintegrar por las Entidades demandadas, o el valor que se acredite como reintegrado o descontado por estas Entidades, en caso de efectuarse su descuento durante el presente trámite.*

TERCERA. - *Que, sobre la suma anteriormente comentada, se reconozca y pague por parte de LA NACIÓN – SUPERINTENDENCIA NACIONAL DE SALUD y la ADMINISTRADORA DE LOS RECURSOS DEL SISTEMA GENERAL DE SEGURIDAD SOCIAL EN SALUD - ADRES, la correspondiente INDEXACIÓN derivada de la pérdida del poder adquisitivo de la moneda, hasta tanto se verifique la devolución efectiva del valor.*

CUARTA. - *Que se condene a las demandadas en costas y agencias en derecho”.*

1.2. Como hechos que sustentan la demanda, la demandante señala que la UNIÓN TEMPORAL FOSYGA 2014 presentó solicitud de aclaraciones por posible apropiación o reconocimiento sin justa causa en el pago de recobros que, presuntamente, superan los valores máximos de recobros de servicios pagados a la EPS en el período comprendido entre el 1 de

EXPEDIENTE: 1100133340032022-00475-00
DEMANDANTE SALUD TOTAL E.S.P.-S S.A.
DEMANDADA: ADRES
MEDIO DE CONTROL: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO
ASUNTO: PROPONE CONFLICTO

enero de 2014 y el 31 de julio de 2014, correspondiente a 377 recobros que incluían 385 ítems, por valor total de \$111.665.156,15.

Precisó que presentó respuesta a la solicitud de aclaraciones, señalando que las normas que regulaban los valores máximos de medicamentos referidos en la solicitud se encontraban suspendidas, y por ende la presente actuación había perdido su fundamento por decaimiento del acto administrativo; adicionalmente se planteó que varios de los recobros no superaban los topes de los medicamentos.

Sostuvo que resultaba procedente el reintegro de 356 recobros, por ser el valor recobrado superior al tope del medicamento reglamentado, pero solo en la diferencia entre el precio tope y el valor recobrado, por cuanto el valor restante, es decir hasta el valor del tope del medicamento, correspondía al monto que la EPS tenía el derecho a recobrar. La demandante acreditó ante la UNIÓN TEMPORAL FOSYGA 2014, el reintegro de los recobros antes señalados, correspondientes a la suma de \$83.397.151 por concepto de capital, y su respectiva indexación,

Manifestó que la UNIÓN TEMPORAL FOSYGA 2014 emitió un informe de análisis y solicitud de reintegro de recursos, mediante el cual declaró la apropiación indebida de 369 recobros que comprendían 377 ítems, declarando que, sobre el restantes, correspondientes a 8 recobros, no se produjo apropiación o reconocimiento sin justa causa. Ante esto, se realizó una nueva validación que concluyó procedente el reintegro de la suma de \$103.667.093 por concepto de capital, mientras que, sobre el restante, se trataban de ítems cuya regulación normativa de precios topes de medicamentos se encontraban suspendidas por el Consejo de Estado.

Afirma que procedió a realizar el reintegro de la suma señalada, más su respectiva indexación. Sin embargo, y por error involuntario de la EPS-S, no se tuvo en cuenta que, del monto que se aceptaba reintegrar, ya se había efectuado un anterior reintegro por \$83.397, por lo que el valor total reintegrado correspondió a la suma de \$224.822.768.

Agrega que la UNIÓN TEMPORAL FOSYGA 2014 presentó otra solicitud de aclaraciones por posible apropiación o reconocimiento sin justa causa en el pago de recobros que, presuntamente, se encontraban incluidos en el POS, del periodo de reconocimiento y pago comprendido entre el 1 de enero de 2014 y el 31 de julio de 2014, correspondiente a 288 recobros que incluían 295 ítems, por valor total de \$86.543.241,15, a la cual se respondió que del total de recobros solicitados, solamente procedía su reintegro en cuantía de \$25.430.690, monto que fue acreditado reintegrado con su respectiva indexación.

Informó que la UNIÓN TEMPORAL FOSYGA 2014 expidió la Resolución No. 9728 del 8 de noviembre de 2019 mediante la cual ordenó a SALUD TOTAL EPS-S el reintegro de las sumas indicadas por el administrador fiduciario del FOSYGA, sin tener en cuenta los soportes de pago acreditados. Esta

EXPEDIENTE: 1100133340032022-00475-00
DEMANDANTE SALUD TOTAL E.S.P.-S S.A.
DEMANDADA: ADRES
MEDIO DE CONTROL: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO
ASUNTO: PROPONE CONFLICTO

resolución fue objeto de recurso de reposición, sin embargo, al haber transcurrido un año sin una decisión de fondo sobre este, operó el silencio administrativo positivo que se protocolizó en escritura pública No. 831 del 12 de marzo de 2021 otorgada por la Notaría 11 del Círculo de Bogotá.

Indica que la escritura pública señalada fue puesta en conocimiento de la Superintendencia Nacional de Salud, que profirió la Resolución No. 2022590000003616-6 del 16 de junio de 2022 mediante la cual resolvió el recurso de reposición y modificó la Resolución No. 9728 de 2019, en el sentido de ordenar el reintegro de la suma de \$72.421.256,45 por concepto de capital, y la suma de \$126.203.308,68 por concepto de intereses moratorios, de acuerdo a lo certificado por la ADRES, y sin tener en cuenta los argumentos y soportes remitidos por esta EPS.

1.3. El proceso correspondió a este Despacho, por reparto de 26 de septiembre de 2022, de manera que correspondería decidir sobre su admisión; no obstante, a partir de la lectura de la demanda se evidencia la falta de competencia, de acuerdo con las siguientes¹,

II. CONSIDERACIONES

La Corte Constitucional en providencia de 22 de julio de 2021 definió un conflicto entre el Juzgado 6º Laboral del Circuito de Bogotá y el Juzgado 61 Administrativo del Circuito de Bogotá, en cuanto a quién debía conocer de la demanda presentada por la Entidad Promotora de Salud Sanitas S.A. en contra de la **Administradora de los Recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud –ADRES–**, con el propósito de obtener (i) “[...] el reconocimiento y pago de las sumas de dinero que fueron asumidas por la EPS Sanitas y que están relacionadas con los gastos en que esta incurrió por razón de **la cobertura efectiva de servicios, procedimientos e insumos, no incorporados en el Plan Obligatorio de Salud –POS–** [...]”, en cumplimiento de decisiones de los comités técnicos científicos y de fallos de tutela, que no le fueron canceladas por la demandada, pues en el procedimiento de recobro que adelantó le opuso unas glosas, en su opinión, injustificadas; y (ii) “[...] el reconocimiento de los perjuicios que ocasionó el desgaste administrativo inherente a la gestión y al manejo de dichas prestaciones”.

En aquella ocasión, la Corte Constitucional concluyó que la competencia judicial para conocer asuntos relacionados con el **pago de recobros judiciales al Estado** por prestaciones no incluidas en el POS, hoy PBS, y por las devoluciones o glosas a las facturas entre entidades del Sistema General de Seguridad Social en Salud corresponde a la jurisdicción de lo contencioso administrativo. Expresamente, entre las consideraciones expuso lo siguiente:

“51. Así las cosas, con el proceso judicial la EPS busca principalmente recobrar unos valores que le fueron rechazados **por parte de la ADRES**, con ocasión de la prestación de servicios y tecnologías en salud **excluidos del POS**, hoy PBS, en cumplimiento de órdenes que fueron proferidas por comités técnicos científicos

¹ Expediente electrónico, archivo 03ActaIndividualReparto.pdf

EXPEDIENTE: 1100133340032022-00475-00
DEMANDANTE SALUD TOTAL E.S.P.-S S.A.
DEMANDADA: ADRES
MEDIO DE CONTROL: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO
ASUNTO: PROPONE CONFLICTO

–en su momento– o por jueces de tutela. Es decir, **no se trata de un litigio que, en estricto sentido, pueda relacionarse directamente con la prestación de los servicios de la seguridad social, en donde se vean implicados los afiliados, beneficiarios, usuarios o empleadores**, como lo prevé el artículo 622 del Código General del Proceso, que modificó el numeral 4º del artículo 2 del Código Procesal del Trabajo y de la Seguridad Social.

52. Adicionalmente, la EPS demandante (i) **cuestiona por vía judicial actos administrativos que expidió la ADRES** como resultado del respectivo procedimiento administrativo de recobro que adelantó (supra 35), por medio de los cuales se pronunció respecto de las obligaciones por ella reclamadas (supra 37), y, además, (ii) pretende el pago de los **perjuicios que estima ocasionados por la entidad pública** (supra 40), en la modalidad de daño emergente y lucro cesante. Controversias estas que se enmarcan en la competencia judicial asignada a los jueces contencioso administrativos en el inciso primero del artículo 104 de la Ley 1437 de 2011 (supra 32)”²

Si bien el caso expuesto no corresponde exactamente a la controversia que se plantea en la demanda de Salud Total EPS en contra de la Superintendencia Nacional de Salud, la razón de la decisión resulta aplicable, puesto que se discute la legalidad de actos administrativos, y no se trata en estricto sentido una controversia que se relacione directamente con la prestación de los servicios de la seguridad social, en donde se vean implicados los afiliados, beneficiarios, usuarios o empleadores, y además porque dicha providencia fue emitida con anterioridad a la presentación de la demanda que hoy nos ocupa.

En este sentido, como primera conclusión, según esta nueva tesis jurisprudencial, se tiene que el litigio debe ser conocido por la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo.

Ahora bien, los actos administrativos demandados declaran que la EPS demandante se apropió o le fue reconocido sin justa causa algunos recursos del sistema de seguridad social en salud, por lo cual establecen una suma que dicha EPS debe reintegrar.

Las decisiones administrativas surgen de una auditoría y de la aplicación de lo establecido en el artículo 3 del Decreto Ley 1281 de 2002:

“**ARTÍCULO 3. REINTEGRO DE RECURSOS APROPIADOS O RECONOCIDOS SIN JUSTA CAUSA.** Cuando el administrador fiduciario del Fosyga o cualquier entidad o autoridad pública, en el ejercicio de sus competencias o actividades como participante o actor en el flujo de caja, detecte que se presentó **apropiación sin justa causa de recursos del sector salud**, en los eventos que señale el reglamento, solicitará en forma inmediata las aclaraciones respectivas o su reintegro, el cual procederá a más tardar dentro de los veinte días hábiles siguientes a la comunicación del hecho. Cuando la situación no sea subsanada o aclarada en el plazo señalado se informará de manera inmediata y con las pruebas correspondientes a la Superintendencia Nacional de Salud quien **ordenará el reintegro inmediato de los recursos** y adelantará las acciones que considere pertinentes.

² Corte Constitucional, Auto 389 de 22 de julio de 2021, M.P. Antonio José Lizarazo Ocampo.

EXPEDIENTE: 1100133340032022-00475-00
DEMANDANTE SALUD TOTAL E.S.P.-S S.A.
DEMANDADA: ADRES
MEDIO DE CONTROL: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO
ASUNTO: PROPONE CONFLICTO

Cuando la apropiación o reconocimiento a que alude este artículo sea evidenciada por el actor que maneja los recursos, éste deberá reintegrarlos en el momento en que detecte el hecho.

En el evento en que la apropiación o reconocimiento sin justa causa se haya producido a pesar de contarse con las herramientas, información o instrumentos para evitarlo, los recursos deberán reintegrarse junto con los respectivos intereses liquidados a la tasa de interés moratorio establecida para los impuestos administrados por la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales, DIAN. Cuando la apropiación se presente pese a la diligencia del respectivo actor o por circunstancias que escaparon a su control, los recursos deberán reintegrarse debidamente actualizados por el Índice de Precios al Consumidor, IPC.³"

De acuerdo con lo expuesto la discusión radica en la debida o no apropiación o reconocimiento de recursos del sistema de seguridad social, que provienen en su mayoría de contribuciones parafiscales, y justamente las auditorías o procesos que definen que hay lugar a su reintegro por las entidades prestadoras de salud buscan garantizar que estos recursos se inviertan según su destinación de ley.

Frente a la competencia de los Juzgados Administrativos de Bogotá, la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura, mediante el Acuerdo PSAA06-3345 del 13 de marzo de 2006, estableció que los juzgados asignados al mismo estarán distribuidos conforme a la estructura del Tribunal Administrativo de Cundinamarca.

En el artículo 18 del Decreto Extraordinario 2288 de 1989, "por medio del cual se dictan algunas disposiciones en relación con la Jurisdicción Contencioso Administrativa", se precisan las competencias que corresponden a cada una de las secciones del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, así:

"Atribuciones de las secciones. Las secciones tendrán las siguientes funciones:

(...)

SECCIÓN PRIMERA. Le corresponde el conocimiento de los siguientes procesos y actuaciones:

1. De nulidad y restablecimiento del derecho **que no correspondan a las demás Secciones.**

(...)

9. De los demás asuntos de competencia del Tribunal, cuyo conocimiento no esté atribuido a las otras Secciones.

³ Aparte subrayado del texto original declarado EXEQUIBLE, por el cargo estudiado, por la Corte Constitucional mediante Sentencia [C-607-12](#) de 1o. de agosto de 2012, Magistrado Ponente Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.

EXPEDIENTE: 1100133340032022-00475-00
DEMANDANTE SALUD TOTAL E.S.P.-S S.A.
DEMANDADA: ADRES
MEDIO DE CONTROL: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO
ASUNTO: PROPONE CONFLICTO

(...)

SECCION CUARTA. *Le corresponde el conocimiento de los siguientes procesos:*

1. *De nulidad y restablecimiento del derecho relativos a impuestos, tasas **y contribuciones.***

2. *De Jurisdicción Coactiva, en los casos previstos en la ley..." (Resalta el Juzgado).*

En este caso, al estar frente a recursos de naturaleza tributaria (contribuciones parafiscales), que en modo alguno se pierde, sino cuya destinación de ley debe garantizarse, el conocimiento del proceso corresponde a los Juzgados Administrativos adscritos a la sección cuarta. Los recursos cuyo reintegro se exigen a través de los actos administrativos demandados corresponden a la financiación de servicios de salud, administrados por el ADRES y su naturaleza es parafiscal, además el estudio jurídico implica analizar aspectos relacionados con la destinación específica de las contribuciones parafiscales, y establecer el monto del que la entidad promotora de salud podía apropiarse o el que le debía ser reconocido. Esto es, la verificación de los soportes para establecer, entre otros aspectos, el valor de las **cotizaciones** que hacen parte del flujo de recursos del sistema de seguridad social.

Las cotizaciones son contribuciones parafiscales y en el proceso de verificación de la correcta apropiación o reconocimiento de los recursos a una EPS, deben examinarse aspectos que se relacionan con ellas, incluso desde el punto de vista de la recaudación y el ingreso.

El artículo 2 de la Ley 225 de 1995 señala que las contribuciones parafiscales son los gravámenes establecidos con carácter obligatorio por la ley, que afectan a un determinado y único grupo social o económico y se utilizan para beneficio del propio sector. Señala que el manejo, administración y ejecución de estos recursos se hará exclusivamente en forma dispuesta en la ley que los crea y se destinarán sólo al objeto previsto en ella, lo mismo que los rendimientos y excedentes financieros que resulten al cierre del ejercicio contable.

De igual modo, el artículo citado señala que las contribuciones parafiscales administradas por los órganos que formen parte del Presupuesto General de la Nación se incorporarán al presupuesto solamente para registrar la estimación de su cuantía y en capítulo separado de las rentas fiscales y su recaudo será efectuado por los órganos encargados de su administración.

En la sentencia C - 607 de 2012, la Corte Constitucional al realizar el estudio de constitucionalidad del Decreto Ley 1281 de 2020, precisó lo siguiente:

"3.5 NATURALEZA JURÍDICA DE LOS RECURSOS DE SEGURIDAD SOCIAL EN SALUD

EXPEDIENTE: 1100133340032022-00475-00
DEMANDANTE SALUD TOTAL E.S.P.-S S.A.
DEMANDADA: ADRES
MEDIO DE CONTROL: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO
ASUNTO: PROPONE CONFLICTO

3.5.1 De manera imperativa el cuarto inciso del artículo 48 de la Constitución Política establece que “No se podrán destinar ni utilizar los recursos de las instituciones de la Seguridad Social para fines diferentes a ella”.

3.5.2. En desarrollo de este mandado constitucional, la jurisprudencia ha reconocido de manera uniforme y pacífica que los recursos que ingresan al Sistema de Seguridad Social, “tanto en salud como en pensiones, con independencia de la denominación que de ellos se haga (cotizaciones, aportes, cuotas moderadoras, copagos, tarifas, deducibles, bonificaciones, etc.), no pueden ser utilizados para propósitos distintos a los relacionados **con la seguridad social debido a su naturaleza parafiscal**⁴.

Al referirse al alcance del artículo 48 de la Constitución, la Corte ha señalado:

“Al respecto la Corte ha hecho énfasis en i) la naturaleza parafiscal de los recursos de la seguridad social tanto en materia de salud como en pensiones ii) en el tratamiento particular que debe dársele a dichos recursos en los procesos de liquidación de las entidades financieras y iii) en la imposibilidad de asimilar el caso de los depósitos de recursos parafiscales de la seguridad social en las entidades financieras con las indemnizaciones debidas por concepto de contratos de reaseguro de las enfermedades de alto costo.

3.1.2 Esta Corporación de manera reiterada ha precisado en efecto que los recursos que ingresan al Sistema de Seguridad Social, tanto en Salud (C-577/97, C-542/98, T-569/99, C-1707/00) como en pensiones (C-179/97), **llámense cotizaciones, aportes, cuotas moderadoras, pagos compartidos, copagos, tarifas, deducibles o bonificaciones, son en realidad contribuciones parafiscales de destinación específica, en cuanto constituyen un gravamen, fruto de la soberanía fiscal del Estado**, que se cobra obligatoriamente a determinadas personas para satisfacer sus necesidades de salud y pensiones y que, al no comportar una contraprestación equivalente al monto de la tarifa fijada, se destinan también a la financiación global bien del Sistema General de Seguridad Social en Salud, bien del Sistema General de Seguridad Social en Pensiones (C-086/02, C-789/02)” (Negrilla y subrayado fuera de texto).

Por otra parte, la Sección Cuarta del Consejo de Estado, en sentencia de 18 de mayo de 2017⁵ al determinar la naturaleza de los aportes al sistema de seguridad social, precisó lo siguiente:

“También, en la sentencia C-430 de 2009⁶, expuso que “en reiterada jurisprudencia **ha atribuido a las cotizaciones efectuadas al Sistema de Seguridad Social en Salud, el carácter de “contribuciones parafiscales”**, definidas como gravámenes establecidos con carácter obligatorio por la ley para un determinado sector, en que tales recursos se utilizan en su

⁴ Corte Constitucional, Sentencias C-308 de 1994, SU-480 de 1997, C-577 de 1997, T-569 de 1999, C-821 de 2001, C-867 de 2001, C-791 de 2002, C-1040 de 2003, C-655 de 2003, C-155 de 2004, C-721 de 2004, C-824 de 2004 y C-1002 de 2004, entre muchas otras.

⁵ Radicación número: 11001-03-15-000-2016-03816-00(AC). Actor: UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE GESTIÓN PENSIONAL Y CONTRIBUCIONES PARAFISCALES DE LA PROTECCIÓN SOCIAL – UGPP. Demandado: TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA, SECCIÓN CUARTA, SUBSECCIÓN B.

⁶ M.P. Juan Carlos Henao Pérez

EXPEDIENTE: 1100133340032022-00475-00
DEMANDANTE SALUD TOTAL E.S.P.-S S.A.
DEMANDADA: ADRES
MEDIO DE CONTROL: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO
ASUNTO: PROPONE CONFLICTO

beneficio, tal como lo dispone el artículo 2 de la Ley 225 de 1995. Las contribuciones parafiscales no son otra cosa que un instrumento de intervención del Estado en la economía destinado a extraer recursos de un sector económico, para ser invertidos en el propio sector, al margen del presupuesto nacional, en donde su afectación a un propósito específico es su característica fundamental.” (negrillas de la Sala).

Ahora bien, la naturaleza parafiscal no se pierde por el hecho de que los recursos pasen de quien los recauda a quien los administra o viceversa, y es importante porque esta naturaleza otorga al recurso la condición de destinación específica. De ahí, que justamente se trata de un asunto tributario, porque su condición de parafiscalidad determina que puede financiar.

En consecuencia, la especialidad que conoce a profundidad las implicaciones que tiene una contribución parafiscal, debe ser la encargada de establecer si habría lugar a reconocer parte de estos recursos a las EPS, es decir, si los recursos apropiados o reconocidos están englobados en su destinación específica, acorde precisamente con la naturaleza que por virtud constitucional tienen dichos ingresos.

En cuanto al ADRES, el artículo 66 de la Ley 1753 de 9 de junio de 2015, “*Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 “Todos por un nuevo país”*”, estableció lo siguiente:

*“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), los que financien el aseguramiento en salud, **los copagos por concepto de prestaciones no incluidas en el plan de beneficios del Régimen Contributivo**, los recursos que se recauden como consecuencia de las gestiones que realiza la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social (UGPP); los cuales confluirán en la Entidad. En ningún caso la Entidad asumirá las funciones asignadas a las Entidades Promotoras de Salud.*

(...)

*Los recursos administrados por la Entidad **harán unidad de caja**, excepto los recursos de propiedad de las entidades territoriales, los cuales conservarán su destinación específica y se manejarán en contabilidad separada. **La estructuración del presupuesto de gastos se hará por conceptos**, dando prioridad al aseguramiento obligatorio en salud. La presupuestación y contabilización de los recursos administrados no se hará por subcuentas.*

(...)

El Gobierno Nacional determinará el régimen de transición respecto del inicio de las funciones de la Entidad y las diferentes operaciones que realiza el Fosyga. En el periodo de transición se podrán utilizar los excedentes de las diferentes Subcuentas del Fosyga para la garantía del aseguramiento en salud. Una vez entre en operación la Entidad a que hace referencia este artículo, se suprimirá el Fosyga.

EXPEDIENTE: 1100133340032022-00475-00
DEMANDANTE SALUD TOTAL E.S.P.-S S.A.
DEMANDADA: ADRES
MEDIO DE CONTROL: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO
ASUNTO: PROPONE CONFLICTO

PARÁGRAFO 1º. El Gobierno Nacional establecerá las condiciones generales de operación y estructura interna de la Entidad y adoptará la planta de personal necesaria para el cumplimiento de su objeto y funciones.

PARÁGRAFO 2º. El cobro de los copagos por concepto de prestaciones no incluidas en el plan de beneficios del régimen contributivo tendrá en cuenta la capacidad de pago de los usuarios y en consideración a los usos requeridos por pacientes con enfermedades crónicas y huérfanas”.

Por su parte, sobre los recursos que administra el ADRES, en el artículo 67 de la Ley 1753 de 2015 se establece lo siguiente:

“a) Los recursos del Sistema General de Participaciones en Salud del componente de subsidios a la demanda de propiedad de las entidades territoriales, en los términos del artículo 44 de la Ley 1438 de 2011, los cuales se contabilizarán individualmente a nombre de las entidades territoriales.

b) Los recursos del Sistema General de Participaciones que financian Fonsaet.

c) Los recursos obtenidos como producto del monopolio de juegos de suerte y azar (novedosos y localizados) que explota, administra y recauda Coljuegos de propiedad de las entidades territoriales destinados a financiar el aseguramiento, los cuales se contabilizarán individualmente a nombre de las entidades territoriales.

d) Las cotizaciones de los afiliados al Sistema General de Seguridad Social en Salud (SGSSS), incluidos los intereses, recaudados por las Entidades Promotoras de Salud. Las cotizaciones de los afiliados a los regímenes especiales y de excepción con vinculación laboral adicional respecto de la cual estén obligados a contribuir al SGSSS y el aporte solidario de los afiliados a los regímenes de excepción o regímenes especiales a que hacen referencia el artículo 279 de la Ley 100 de 1993 y el parágrafo del artículo 57 de la Ley 30 de 1992.

e) Los recursos correspondientes al monto de las Cajas de Compensación Familiar de que trata el artículo 217 de la Ley 100 de 1993.

f) Los recursos del Impuesto sobre la Renta para la Equidad (CREE) destinados al SGSSS, en los términos previstos en la Ley 1607 de 2012, la Ley 1739 de 2014 y las normas que modifiquen, adicionen o sustituyan estas disposiciones, los cuales serán transferidos a la Entidad, entendiéndose así ejecutados.

g) Los recursos del Presupuesto General de la Nación asignados para garantizar la universalización de la cobertura y la unificación de los planes de beneficios, los cuales serán girados directamente a la Entidad por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, entendiéndose así ejecutados.

h) Los recursos por recaudo del IVA definidos en la Ley 1393 de 2010.

i) Los recursos del Fonsaet creado por el Decreto Ley 1032 de 1991.

j) Los recursos correspondientes a la contribución equivalente al 50% del valor de la prima anual establecida para el Seguro Obligatorio de Accidentes de Tránsito (SOAT) que se cobra con adición a ella.

k) Los recursos recaudados por Indumil correspondientes al impuesto social a las armas y de municiones y explosivos y los correspondientes a las multas en aplicación de la Ley 1335 de 2009.

EXPEDIENTE: 1100133340032022-00475-00
DEMANDANTE SALUD TOTAL E.S.P.-S S.A.
DEMANDADA: ADRES
MEDIO DE CONTROL: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO
ASUNTO: PROPONE CONFLICTO

l) Los recursos del monopolio de juegos de suerte y azar, diferentes a los que hace referencia el literal c), rentas cedidas de salud y demás recursos generados a favor de las entidades territoriales destinadas a la financiación del Régimen Subsidiado, incluidos los impuestos al consumo que la ley destina a dicho régimen, serán girados directamente por los administradores y/o recaudadores a la Entidad. La entidad territorial titular de los recursos gestionará y verificará que la transferencia se realice conforme a la ley. Este recurso se contabilizará en cuentas individuales a nombre de las Entidades Territoriales propietarias del recurso.

m) Los copagos que por concepto de prestaciones no incluidas en el plan de beneficios del Régimen Contributivo paguen los destinatarios de tales servicios.

n) Los rendimientos financieros generados por la administración de los recursos del Sistema y sus excedentes.

o) Los recursos que se recauden como consecuencia de las gestiones que realiza la Entidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social (UGPP), los cuales serán transferidos directamente a la Unidad sin operación presupuestal.

p) Los demás recursos que se destinen a la financiación del aseguramiento obligatorio en salud, de acuerdo con la ley o el reglamento.

g) Los demás que en función a su naturaleza recaudaba el Fosyga"
(Negrilla y subrayado fuera de texto).

En el citado artículo 67 de la Ley 1753 de 2015, también se establece que los recursos enunciados se invertirán, entre otros aspectos, en los siguientes:

"a) El reconocimiento y pago a las Entidades Promotoras de Salud por el aseguramiento y demás prestaciones que se reconocen a los afiliados al Sistema General de Seguridad Social en Salud, incluido el pago de incapacidades por enfermedad de origen común que superen los quinientos cuarenta (540) días continuos. El Gobierno Nacional reglamentará, entre otras cosas, el procedimiento de revisión periódica de la incapacidad por parte de las EPS, el momento de calificación definitiva, y las situaciones de abuso del derecho que generen la suspensión del pago de esas incapacidades.

(...)

h) Al pago de prestaciones no incluidas en el plan de beneficios, que venían siendo financiados con recursos del Fosyga.

(...)

l) Las demás destinaciones que haya definido la Ley con cargo a los recursos del Fosyga y del Fonsaet" (Negrilla y subrayado fuera de texto).

De acuerdo con lo expuesto, con la creación del ADRES se presentan cambios a nivel presupuestal sobre el manejo de los recursos para la seguridad social. Sin embargo, sus fuentes siguen siendo contribuciones parafiscales, luego tienen destinación específica, característica fundamental del tributo, y en general de todas las fuentes de financiación del Sistema General de Seguridad Social.

EXPEDIENTE: 1100133340032022-00475-00
DEMANDANTE SALUD TOTAL E.S.P.-S S.A.
DEMANDADA: ADRES
MEDIO DE CONTROL: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO
ASUNTO: PROPONE CONFLICTO

Justamente, la naturaleza parafiscal de los recursos es relevante en el litigio, puesto que a partir de su definición debe garantizarse que sean invertidos en la prestación del servicio de salud, y en el caso de las resoluciones de reintegro se trata de establecer que existiera sustento para su reconocimiento, lo que implica realizar la evaluación de aspectos atinentes a la UPC y número de afiliados a la EPS, pero también a las **cotizaciones recibidas**, tal y como se establece en el artículo 9 del Decreto 1281 de 2002 para efecto de las compensaciones:

“Artículo 9º. Proceso de compensación. El término establecido en el artículo 205 de la Ley 100 de 1993, para trasladar o cancelar la totalidad de la diferencia entre el valor de las cotizaciones y las Unidades de Pago por Capitación, UPC, será a más tardar el décimo día hábil del mes siguiente al del recaudo”

En similar sentido, el artículo 2.6.4.3.1.1.1 del Decreto 780 de 2016 (Decreto Único del Sector Salud), define la compensación como “(...) el proceso mediante el cual la ADRES determina y reconoce la unidad de pago por capitación (UPC), los recursos para el pago de las incapacidades originadas por enfermedad general de los afiliados cotizantes y los recursos para financiar las actividades de promoción de la salud y de prevención de la enfermedad, de los afiliados al régimen contributivo conforme con lo definido por el Ministerio de Salud y Protección Social, por cada período al que pertenece el pago de la cotización recaudada y conciliada entre el mecanismo de recaudo y la base de datos de afiliación al SGSSS”.

Se insiste entonces que, la naturaleza parafiscal no desaparece ni pierde relevancia por el hecho de diferenciarse la etapa presupuestal en la que se encuentre la discusión sobre los recursos, pues tal y como lo ha señalado la Corte Constitucional en la sentencia antes reseñada, estos siempre serán de dicha naturaleza tratándose de aportes realizados por el empleador, trabajador empleado o independiente, e incluso los aportes del presupuesto nacional; porque lo importante para el sistema es que los recursos lleguen y que se destinen a la función propia de la seguridad social (carácter de parafiscal). Es decir, estos recursos públicos, pertenecen al Estado, y deben estar destinados a favorecer solamente al grupo, gremio o sector que los tributa, por eso se invierten exclusivamente en beneficio de éstos.

De ahí que se haya concluido que las rentas públicas de destinación específica, denominadas parafiscales, se encuentran sometidas a un régimen presupuestario especial que impone que sólo puedan ser administrados de conformidad con las leyes que las regula, por lo que al analizar la denominación de contribución parafiscal contenida en el artículo 29 del Decreto 111 de 1996, la Corte haya establecido que, por expresa disposición del Constituyente, los recursos de la seguridad social, sólo pueden utilizarse para los fines de aquella, y su manejo, administración y ejecución se destinen exclusivamente al objeto previsto en aquélla. Con lo cual, se enfatiza, no desaparece su materia

EXPEDIENTE: 1100133340032022-00475-00
DEMANDANTE SALUD TOTAL E.S.P.-S S.A.
DEMANDADA: ADRES
MEDIO DE CONTROL: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO
ASUNTO: PROPONE CONFLICTO

tributaria, porque su condición de parafiscalidad determina lo que constitucional y legalmente le está permitido financiar.

Aunado a lo expuesto, el Despacho considera que el criterio de especialización de las secciones tiene como finalidad, además de lograr la organización de numerosos juzgados de acuerdo con la dispuesta para el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, que los asuntos se distribuyan de tal manera que sea el Juez con mayor conocimiento en la controversia quien la resuelva, para lograr su evacuación célere, eficiente y con calidad.

En ese orden, se contraponen los conceptos de especialización y residualidad, luego entonces, las reglas de reparto deben interpretarse atendiendo la relación de la controversia con los temas de cada sección y el criterio de utilidad del conocimiento especializado que fortalece a cada una.

Y en todo caso, el estatuto que rige esta jurisdicción no limitó el conocimiento competencial en asuntos tributarios exclusivamente a la discusión sobre el monto o elementos constitutivos del mismo, sino también a temas relativos con su asignación y distribución, en el entendido que dicha materia abarca todo ese conjunto y por tanto, no tendría sentido especializar determinados Despachos para su conocimiento, pero a la vez fragmentar sus asignaciones cuando la materia es una sola.

Esto, porque la asignación o distribución de los recursos parafiscales de la seguridad social en salud, si bien se sitúan en la órbita del gasto público, siguen siendo contribuciones parafiscales y estos tópicos aún pertenecen al marco de lo tributario en el entendido que este no sólo regula su establecimiento sino también su aplicación.

Para el caso, el asunto solo puede considerarse residual si no tiene relación con la especialidad tributaria; no obstante, no debe acudir a un ejercicio estricto de determinación de competencia que limite el conocimiento de los asuntos al tributo en la etapa del ingreso o el gasto, sino que se extienda a la naturaleza y destinación del tributo, que no desaparece al ingresar a un presupuesto.

En ese sentido y como quiera que dentro del presente asunto se cuestionan actos administrativos a través de los cuales se solicita el reintegro de recursos de naturaleza parafiscal y que para establecer si hay lugar a su nulidad puede llegarse a examinar aspectos relacionados con las cotizaciones (contribuciones parafiscales) que reciben las prestadoras de salud, al realizarse el proceso de compensación, la sección competente es la cuarta, puesto que trata de una demanda de nulidad y restablecimiento relativa contribuciones parafiscales, por lo cual se remitirá el proceso a los Juzgados que la integran.

En mérito de lo expuesto, el Despacho

EXPEDIENTE: 1100133340032022-00475-00
DEMANDANTE SALUD TOTAL E.S.P.-S S.A.
DEMANDADA: ADRES
MEDIO DE CONTROL: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO
ASUNTO: PROPONE CONFLICTO

RESUELVE:

PRIMERO. Declarar que este Juzgado carece de competencia para conocer el proceso, por el criterio de especialidad, de acuerdo con lo expuesto en la parte considerativa.

SEGUNDO. Remitir el proceso a la Oficina de Apoyo de los Juzgados Administrativos de Bogotá, para su reparto entre los Juzgados que integran la sección cuarta.

TERCERO. Por Secretaría dejar las constancias y anotaciones respectivas.

NOTIFÍQUESE y CÚMPLASE

EDNA PAOLA RODRÍGUEZ RIBERO

Jueza

JB

Firmado Por:

Edna Paola Rodríguez Ribero

Juez

Juzgado Administrativo

003

Bogotá, D.C. - Bogotá D.C.,

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: **ee8bc35f2e5aa70ca306723bb490461e5bb4503c76cf90aaf90df6cdf245f681**

Documento generado en 06/12/2022 07:49:43 AM

Descargue el archivo y valide éste documento electrónico en la siguiente URL:

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