

RECURSO DE REPOSICIÓN Y EN SUBSIDIO DE QUEJA RAD: 2019-00164-00

Ramírez & Asociados Bufete de Consultoría Legal Especializada
<notificaciones@ramirezabogados.com.co>

Miércoles 13/07/2022 16:19

Para: Juzgado 35 Laboral - Bogotá - Bogotá D.C. <j35lctobta@cendoj.ramajudicial.gov.co>



Ramírez & Asociados

Señores
Juzgado 35 Laboral del Circuito de Bogotá
E.S.D

Cordial saludo,

Por medio del presente me permito adjuntar Recurso de Reposición y en Subsidio de Apelación con radicado No. R&A2022-DJR-51115, dentro del proceso donde funjo como apoderado del señor ITERE MIGUEL ORTIZ ANGARITA.

Por la atención prestada, muchas gracias.

Cordialmente,

NOTA CONFIDENCIAL DE LA FIRMA DE ABOGADOS RAMÍREZ & ASOCIADOS

Este mensaje (incluyendo cualquier anexo) contiene información confidencial y se encuentra protegido por la Ley. Sólo puede ser utilizada por la persona o compañía a la cual está dirigido. Si usted no es el receptor autorizado, o por error recibe este mensaje, favor borrarlo inmediatamente. Cualquier

retención difusión, distribución, copia o toma cualquier acción basado en ella, se encuentra estrictamente prohibido.

Visita Nuestra Página de Internet



Ramírez & Asociados Bufete de
Consultoría Legal Especializada
Cra 12B No 12-72 Piso 2 Pereira Rda.
Edificio Ramírez & Asociados
notificaciones@ramirezabogados.com.co



Ha recibido este e-mail porque está suscrito a Ramirez & Asociados Bufete de
Consultoria Legal Especializada

Cancelar la suscripción

© 2020 Ramirez & Asociados Bufete de Consultoria Legal Especializada

Pereira, 13 de julio de 2022

Señor:
Juzgado 35 Laboral del Circuito de Bogotá.
Rama Jurisdiccional del Poder Publico
E.S.D

Numero de Oficio:
R&A2022-DJR-51115

Asunto: **Recurso De Reposición y En Subsidio De Queja**

Proceso: Ordinario Laboral de Primera Instancia

Demandante: *Itere Miguel Ortiz Angarita* C.C 1.007.336.428

Demandado: **Administradora de los Recursos Del Sistema General de Seguridad Social en Salud –ADRES-.**

Radicado: 110013105035-2019-00164-00

Juan David Aguirre Riaño, vecino de la Ciudad de Pereira (Risaralda), identificado con Cedula de Ciudadanía número 1.057.782.655, Abogado en ejercicio y portador de la Tarjeta Profesional Número 344223 expedida por el Consejo Superior de la Judicatura, actuando en calidad de apoderado de la señora *Itere Miguel Ortiz Angarita*, identificado (a) con Cedula de Ciudadanía No 1.007.336.428, quien actúa en calidad de representante legal de la menor *Mia Alejandra Ortiz Barboza*, identificado con NUIP No 1.157.966.124; de conformidad con el **artículo 62 y 68 de la obra procesal laboral y artículos 352 y 353 del C.G. del P.**, me dirijo a su honorable despacho, con el fin de interponer **Recurso de Reposición y en subsidio de Queja** en contra del auto proferido por el **juzgado 35 Laboral del Circuito de Bogotá**, mediante el cual se denegó el recurso de apelación, el cual fue notificado por Estados electrónicos el pasado 07 de julio de 2022, sustento el recurso bajo los siguientes argumentos:

CONSIDERACIONES Y RAZONES DE DERECHO

Su señoría, en síntesis, el **juzgado 35 Laboral del Circuito de Bogotá** resolvió **RECHAZAR POR IMPROCEDENTE** el recurso de apelación interpuesto contra el auto de fecha del 19 de mayo de 2022, argumentando que el auto que declara la falta de competencia o de jurisdicción no es susceptible de recurso alguno, bajo el entendido de que el superior funcional no tendría por qué especular respecto al factor de competencia o jurisdicción que declaró el juzgado de conocimiento en primera instancia, tesis que no tiene ningún fundamento ni asidero en nuestro ordenamiento jurídico.

Mal hizo el Juzgado en abordar una interpretación restrictiva del recurso interpuesto, impidiendo el acceso a la administración de justicia y vulnerando de manera flagrante el derecho al debido proceso, pues la norma es clara en establecer la procedencia de los recursos, concretamente el recurso de apelación, contenido en el artículo 65 del Código de Procedimiento Laboral y de La Seguridad Social, que reza:

"Artículo 65. Procedencia del recurso de apelación

Son apelables los siguientes autos proferidos en primera instancia:

1. El que rechace la demanda o su reforma y el que las dé por no contestada.
(Subrayado fuera de texto)

2. El que rechace la representación de una de las partes o la intervención de terceros.

3. El que decida sobre excepciones previas.

4. El que niegue el decreto o la práctica de una prueba.

5. El que deniegue el trámite de un incidente o el que lo decida.

6. El que decida sobre nulidades procesales.

7. El que decida sobre medidas cautelares.

8. El que decida sobre el mandamiento de pago.

9. El que resuelva las excepciones en el proceso ejecutivo.

10. El que resuelva sobre la liquidación del crédito en el proceso ejecutivo.

11. El que resuelva la objeción a la liquidación de las costas respecto de las agencias en derecho.

12. Los demás que señale la ley.

El recurso de apelación se interpondrá:

1. Oralmente, en la audiencia en que fue proferido el auto y allí mismo se concederá si es procedente.

2. Por escrito, dentro de los cinco (5) días siguientes cuando la providencia se notifique por estado. El juez resolverá dentro de los dos (2) días siguientes.

Este recurso se concederá en el efecto devolutivo enviando al superior copia de las piezas del proceso que fueren necesarias, salvo que la providencia recurrida impida la continuación del proceso o implique su terminación, caso en el cual se concederá en el efecto suspensivo.

El recurrente deberá proveer lo necesario para la obtención de las copias dentro de los cinco (5) días siguientes al auto que concedió el recurso. En caso contrario se declarará desierto.

Las copias se autenticarán gratuitamente por el secretario. Cumplido lo anterior deberán enviarse al superior dentro de los tres (3) días siguientes.

La sentencia definitiva no se pronunciará mientras esté pendiente la decisión del superior, cuando esta pueda influir en el resultado de aquella."

De la lectura del artículo precedente, se arriba sin dificultad a la conclusión de que el recurso interpuesto mediante oficio **R&A2022-DJR-51065**, cumplía con todas las características no solo para su procedencia, sino para su efectividad y reconocimiento, (I) al contemplar una carga argumentativa mediante la cual se sustentaron los motivos de forma clara, concisa y concreta presentando cada una de las objeciones e inconformidades frente al rechazo de la demanda; (II) que el recurso fue presentado dentro del término procesal correspondiente, esto es, dentro de los 5 días hábiles siguientes a la emisión del auto; (III) que este se interpuso contra una providencia susceptible de dicho recurso, de conformidad con el artículo 65 del C.P.L (IV) y que el señor *Itere Miguel Ortiz Angarita* es el legitimado para incoar el recurso de Apelación.

Así las cosas, el suscrito considera que el juzgador de instancia, al denegar de plano el recurso en mención, además de vulnerar el derecho de defensa y contradicción de mi prohijada, está dando por sentado que carece de competencia para conocer del caso, con el agravante de haber realizado una mala interpretación de las normas y de los hechos

del caso; de manera que, cualquier juez de la república por un simple capricho o por congestión en su despacho se podría declarar incompetente para conocer de determinados asuntos de los que verdaderamente si debería conocer, adicionalmente, conforme a la óptica del *a quo* se sigue que no exista ningún control (recursos) sobre tales decisiones, lo que inevitablemente va a derivar en una inseguridad jurídica para todos los usuarios de la administración de justicia.

Es que negar la procedencia del recurso deprecado, es cerrar la posibilidad de que el superior funcional realice un examen mucho más profundo y detallado, a fin de determinar si la declaratoria de falta de competencia del *a quo* responde realmente a un factor que impide conocer el caso, o llanamente es un error de hecho o derecho del funcionario judicial, como podría acaecer en la administración de justicia.

Señores magistrados, hay que tener de presente que remitir el expediente a la oficina de servicios judiciales, para que sea repartido en la jurisdicción de lo contencioso administrativa, sin considerar por lo menos el recurso presentado, sería condenar a mi prohijada al fracaso; esto, en virtud a que el juez administrativo sin ninguna dificultad lograría identificar los elementos que el suscrito señaló previamente en el recurso interpuesto, mediante los cuales se evidencia el porqué, sí es competente para conocer. En este orden de ideas, el resultado no va a ser otro que la declaratoria de un conflicto negativo de competencia, lo que significaría el menoscabo injustificado de los derechos de la persona que represento, además implicaría la dilación arbitraria del proceso judicial por consecuencia de las malas prácticas judiciales.

Evidentemente la **ADRES** es una entidad adscrita al Sistema General de Seguridad Social en Salud, como se ha venido mencionando, y mi representada es sin lugar a duda beneficiaria de la indemnización por muerte y gastos funerarios que se ha reclamado vía administrativa, y ahora judicialmente. Así pues, este servidor no encuentra razones suficientes y fundadas que justifiquen el rechazo de la demanda, alegando la falta de competencia

Ahora bien, en relación puntual a la postura esgrimida por el juzgador, se debe indicar que la demandante ostenta la calidad de beneficiaria respecto de la entidad demandada, en este sentido, es posible afirmar que el despacho se equivoca, a la luz del artículo 2.6.1.4.2.12, del Decreto 0780 de 2016, el cual estableció lo siguiente:

"Artículo 2.6.1.4.2.12. Beneficiarios y legitimados para reclamar. Se considerará beneficiario y legitimado para reclamar la indemnización por muerte y gastos funerarios, el cónyuge o compañero (a) permanente de la víctima, en la mitad de la indemnización y sus hijos en la otra mitad, distribuida en partes iguales. De no haber hijos, la totalidad de la indemnización corresponderá al cónyuge o compañero (a) permanente; de no existir alguno de los anteriores, serán beneficiarios los padres y a falta de ellos los hermanos de la víctima."

El juzgado utilizó el calificativo de afiliado, beneficiario y/o usuario de los servicios de seguridad social, mismos que se encuentran contemplados en las normas de competencia general del Código de Procedimiento Laboral citadas en el libelo introductorio, así:

"Artículo 2. La Jurisdicción Ordinaria, en sus especialidades laboral y de seguridad social conoce de: (...) 4. Las controversias relativas a la prestación de los servicios de la seguridad social que se susciten entre los afiliados, beneficiarios o usuarios, los empleadores y las entidades administradoras o prestadoras, salvo los de responsabilidad médica y los relacionados con contratos". (subrayados personales)

CONFLICTO DE JURISDICCIÓN

De acuerdo con lo dispuesto en el artículo 104 de la ley 1437 de 2011, la jurisdicción contencioso administrativo *"está instituida para conocer, además de lo dispuesto en la Constitución Política y en leyes especiales, de las controversias y litigios originados en actos, contratos, hechos, omisiones y operaciones, sujetos al derecho administrativo, en los que estén involucradas las entidades públicas, o los particulares cuando ejerzan función administrativa."*

Al respecto, se tiene que en el presente asunto no se cumple dicho presupuesto normativo, pues, lo que se pretende es el reconocimiento de la indemnización por muerte y gastos funerario a que tiene derecho la beneficiaria de la víctima fallecida como consecuencia de, entre otros, un accidente de tránsito, prevista en el artículo 2.6.1.4.2.11 del decreto 0780 de 2016 *"por medio del cual se expide el decreto único reglamentario del sector salud y protección social"* que fue negada por parte de la **ADRES**, controversia que corresponde a una reclamación ante una administradora del sistema general de salud

y seguridad social, por lo que, no corresponde a las controversias que conoce la jurisdicción contencioso como pasa a explicarse.

El artículo 2 del Código Procesal del Trabajo, estableció las reglas para los juzgados de la jurisdicción ordinaria laboral y de seguridad social, entre los asuntos a conocer, dispuso en su numeral 4 que dichos despachos tendrán competencia respecto de *"Las controversias relativas a la prestación de los servicios de la seguridad social que se susciten entre los afiliados, beneficiarios o usuarios, los empleadores y las entidades administradoras o prestadoras, salvo los de responsabilidad médica y los relacionados con contratos"*.

Esta norma fue demandada ante la corte constitucional, que en sentencia C-1027 de 2002, explicó que la seguridad social integral, que reguló la ley 100 de 1993, comprendía *"los sistemas generales de pensiones, de salud, de riesgos profesionales y los servicios sociales obligatorios"* (Resaltados fuera de texto) y que dicho sistema no incluía los llamados regímenes exceptuados.

La Corte constitucional es categórica en establecer que los conflictos entre afiliados, beneficiarios o usuarios del régimen de seguridad social integral y las aseguradoras, deben ser resueltos por la jurisdicción ordinaria en sus especialidades laboral y de Seguridad Social, excluyéndose únicamente aquellos casos en que se discute un servicio de un régimen exceptuado, en los cuales la competencia es de la jurisdicción contencioso administrativo.

FUNDAMENTOS DEL PORQUÉ LA JURISDICCIÓN ORDINARIA EN LA ESPECIALIDAD LABORAL SÍ ES COMPETENTE.

Respecto de la asignación de la competencia a la Jurisdicción Ordinaria, en la Especialidad Laboral, respecto de este tipo de proceso que se adelantan frente al otrora Fosyga ahora **ADRES**, el Consejo Superior de la Judicatura se ha pronunciado, asignado la competencia a los Jueces Laborales, como lo fue en la sentencia del 21 de Enero de 2015, dentro del proceso de Radicado No 110010102000201402289-00 (9869-20), siendo magistrada ponente la Dra. *Julia Emma Garzón de Gómez*, en donde se indicó lo siguiente:

"Recientemente, mediante el Decreto 2462 de 7 de noviembre 2013, el Ministerio de Salud y Protección Social, volvió a ratificar la competencia de la Jurisdicción

Ordinaria en su especialidad laboral para conocer de los asuntos que se tramiten en la Superintendencia de Salud dentro de sus funciones Jurisdiccionales en la Jurisdicción Ordinaria en su especialidad Laboral.

ARTÍCULO 30. FUNCIONES DEL DESPACHO DEL SUPERINTENDENTE DELEGADO PARA LA FUNCIÓN JURISDICCIONAL Y DE CONCILIACIÓN. Son funciones del Despacho del Superintendente delegado para la Función Jurisdiccional y de Conciliación, las siguientes:

- 1. Conocer a petición de parte y fallar en derecho, con carácter definitivo, en primera instancia y con las facultades propias de un juez, los asuntos contemplados en el artículo 41 de la Ley 1122 de 2007, modificado por el artículo 126 de la Ley 1438 de 2011 y en las demás normas que la reglamenten, modifiquen, adicionen o sustituyan. En caso que sus decisiones sean apeladas, el competente para resolver el recurso, conforme a la normativa vigente será el Tribunal Superior del Distrito Judicial -Sala Laboral- del domicilio del apelante.*

Finalmente, resulta importante señalar que frente a un asunto similar ya esta Corporación se ha pronunciado en igual sentido, en proveídos del 11 de agosto de 2014, dentro del proceso radicado bajo el número 110010102000201401722 00, con Ponencia del H. M. NÉSTOR IVÁN JAVIER OSUNA PATIÑO; y del 3 de diciembre de 2014, en el Radicado 110010102000201402665-00 (10002-21). M.P. JULIA EMMA GARZÓN DE GÓMEZ.

Por lo anterior y de conformidad con lo expuesto en el tema que nos ocupa se remitirán las diligencias a la Jurisdicción Ordinaria en su especialidad Laboral, representada en las presentes diligencias en el JUZGADO VEINTINUEVE LABORAL DEL CIRCUITO DE BOGOTÁ, para que asuma la competencia del mismo"

En el mismo sentido el tribunal Superior de Distrito Judicial de Bogotá, también se ha manifestado al respecto indicando lo siguiente:

*"En este sentido, la Corporación en cita señala, que el conocimiento de los asuntos derivados del cobro de servicios entre entidades de seguridad social con ocasión de servicios médicos hospitalarios, quirúrgicos, no incluidos en el POS o presentados con ocasión de riesgos derivados de daños corporales causados a las personas en accidentes de tránsito, eventos catastróficos y terroristas, así como la atención suministrada a población desplazada, corresponde a la jurisdicción ordinaria en sus especialidades laboral y de la seguridad social, por tratarse de controversias atinentes al sistema de seguridad social integral"*¹

Recientemente, en auto N° 389, de fecha de 22 de julio de 2021, la H. Corte Constitucional, al resolver un conflicto de competencia suscitado entre un Juzgado Laboral y un Juzgado administrativo, ambos del circuito de Bogotá, dejó en claro que sólo corresponden al conocimiento del Juez del Trabajo en materia de seguridad social, los litigios presentados que impliquen a afiliados, beneficiarios, usuarios o empleadores².

Precisa recordar que el H. Tribunal Superior de Bogotá Sala Mixta, en decisión del conflicto negativo de competencia suscitado entre el Juzgado Veintinueve (29) Laboral del Circuito de Bogotá y el Juzgado Cuarenta y Tres (43) Civil del Circuito de Bogotá para conocer del proceso ordinario con radicado 2021-00266, sostuvo que:

" la controversia planteada corresponde a una de las previstas en el numeral 4º del artículo 2 del Código Procesal del Trabajo y de la Seguridad Social, en la medida en que se relaciona, en estricto sentido, con la prestación de los servicios de la seguridad social, sin que el libelo sobre el cual se edifica configure alguna de las excepciones a la cláusula general de competencia contenida en el artículo 2, numeral 4 del C.P.L. y de la S.S., como tampoco se basa en título valor alguno, por lo que conforme al antecedente jurisprudencial reseñado, evidentemente tiene su origen en una obligación de origen legal, en donde la misma ya fue objeto de glosa o negativa de pago por parte de la demandada.

Refuerza lo dicho lo dispuesto en el artículo 8º de la ley 100 de 1993, al establecer que el Sistema de Seguridad Social Integral es el conjunto armónico de entidades

¹ Tribunal Superior de Distrito Judicial de Bogotá. Sala Laboral M.P. Lilly Yolanda Vega Blanco. Sentencia del 19 de Julio de 2017. Exp. 017 -2012-00461-01.

² Conflicto de Competencia – 2021-097 Proceso Ordinario: 2021-00266 Entre JUZGADO 29 LABORAL DEL CIRCUITO DE BOGOTÁ y JUZGADO 43 CIVIL DEL CIRCUITO DE BOGOTÁ Página 4 de 9

públicas y privadas, normas y procedimientos y está conformado por los regímenes generales establecidos para pensiones, salud, riesgos profesionales y los servicios sociales complementarios que se definen en la presente Ley. (Resaltado propio de la Sala); de ahí que la controversia bien pueda ubicarse dentro de los asuntos asignados a los juzgados laborales, máxime si se tiene en cuenta que no todos los vínculos que tienen como uno de sus trasfondos el pago de prestaciones de la Seguridad Social en Salud, necesariamente deben ser de naturaleza civil o mercantil³

Así las cosas, al corresponder a la Jurisdicción Ordinaria en su Especialidad Laboral la competencia para tramitar y dirimir los asuntos que versan sobre seguridad integral entre los afiliados, beneficiarios o usuarios, los empleadores y las entidades administradoras o prestadoras de los servicios de salud (salvo las excepciones esbozadas en los apartes anteriores), el conocimiento del proceso declarativo No. 2021-00266 recae en el Juez Laboral del Circuito de esta ciudad, ya que el tema de discusión en la demanda no es otro distinto al reconocimiento y pago por la vía judicial de las sumas de dinero derivadas de uno de los varios servicios complementarios contenidos en la ley 100 de 1993, que se reclama por quien se considera beneficiaria del mismo, el cual ya fue objeto de glosa o negativa de pago por parte de la demandada ADMINISTRADORA DE LOS RECURSOS DEL SISTEMA GENERAL DE SEGURIDAD SOCIAL EN SALUD – ADRES, encargada de su reconocimiento.”

Así las cosas, honorables magistrados, es de resaltar que, con base en lo anteriormente expuesto, no es la jurisdicción contencioso administrativa, el medio para perseguir las pretensiones planteadas dentro del presente proceso, pues ante la existencia de una entidad adscrita al Sistema De Seguridad Social En Salud, en un asunto de naturaleza laboral, remitir el expediente ante otra jurisdicción, sería condenar a mi poderdante desde ya a un rotundo fracaso.

³ Corte Suprema de Justicia, providencia APL2642-2017 de 23 de marzo de 2017 M.P. Patricia Salazar Cuellar Exp. 110010230000201600178-00

Bajo este análisis el despacho deberá **REVOCAR** el auto que deniega el recurso de apelación interpuesto contra el que declara la falta de jurisdicción y competencia de la demanda ordinaria laboral y en su lugar impartir admisión al recurso de apelación.

ANEXOS PRUEBAS

1. Auto interlocutorio del 28 de mayo de 2021 del proceso con radicado 11001334104520210010400.
2. Auto interlocutorio del 04 de febrero de 2022 del proceso con radicado 11001334104520170027200.
3. Fallo de Conflicto Negativo de Competencia. Expediente (9869-21)
4. Fallo del Conflicto Negativo de Competencia Rad. 2021-097.
5. Fallo del Conflicto Negativo de Competencia. Rad. 110010102000201401722-00

PETICIÓN

Principal:

En virtud a todo lo anterior, solicito al honorable despacho, **REPONER** el Auto Notificado por estados electrónicos el pasado 07 de julio de 2022, dentro del proceso de la referencia, mediante el cual se el despacho **ABSTIENE DE CONCEDER EL RECURSO DE APELACIÓN INTERPUESTO Y DISPONE REMITIR EL PROCESO A LA OFICINA DE REPARTO ENTRE LOS JUZGADOS ADMINISTRATIVOS DEL CIRCUITO DE BOGOTÁ** respecto de la demanda Ordinaria Laboral.

Subsidiaria:

De manera subsidiaria solicito al honorable despacho, que en caso de que no se dé trámite al presente recurso de reposición o se resuelva desfavorablemente, se disponga remitir el expediente al superior funcional para que en sede de **QUEJA** se revoque de manera total el Auto Notificado por Estados electrónicos el pasado 07 de julio de 2022, dentro del proceso de la referencia, mediante el cual se dispuso **ABSTENERSE DE CONCEDER**

DEL RECURSO DE APELACIÓN Y REMITIR EL PROCESO A LA OFICINA DE REPARTO ENTRE LOS JUZGADOS ADMINISTRATIVOS DEL CIRCUITO DE BOGOTÁ respecto la demanda Ordinaria Laboral.

NOTIFICACIONES

En razón a la virtualización que se vive en los procesos judiciales me permito indicarle al honorable despacho que, el correo electrónico mediante el cual será notificada cualquier actuación dentro del presente proceso es notificaciones@ramirezabogados.com.co, y que mi dirección física es, Carrera 7 # 19 – 48 Edificio Banco Popular Piso 6 en la ciudad de Pereira, Rda, PBX: 350-3160033.

Del señor(a) Juez, respetuosamente,



JUAN DAVID AGUIRRE RIAÑO
C.C. No 1.057.782.655 DE MANZANARES CALDAS
T. P. No 344223 del C.S.J

REPÚBLICA DE COLOMBIA



JUZGADO CUARENTA Y CINCO ADMINISTRATIVO
DEL CIRCUITO DE BOGOTÁ

Bogotá D.C., veintiocho (28) de mayo de dos mil veintiuno (2021).

AUTO INTERLOCUTORIO

PROCESO:	11001-33-41-045-2021-00104-00
CONVOCANTE:	DIANA MILENA SANGUÑA TRIVIÑO
CONVOCADO:	ADMINISTRADORA DE LOS RECURSOS DEL SISTEMA GENERAL DE SEGURIDAD SOCIAL EN SALUD – ADRES
MEDIO DE CONTROL:	NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO
ASUNTO:	IMPRUEBA CONCILIACIÓN PREJUDICIAL

De conformidad con lo previsto en el artículo 24 de la Ley 640 de 2001, corresponde al Despacho resolver sobre la aprobación o improbación del acuerdo suscrito entre Diana Milena Sanguña Triviño y la Administradora de los Recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud – ADRES, ante la Procuraduría 195 Judicial I para Asuntos Administrativos.

I. ANTECEDENTES

En audiencia celebrada el 20 de enero de 2021, ante la Procuraduría 195 Judicial I para Asuntos Administrativos, la apoderada de la entidad convocada presentó fórmula de arreglo, según certificado del Comité de Conciliación del 15 de enero de 2021, suscrita por la Secretaría Técnica del Comité de Conciliación, en la que indicó lo siguiente

“(…) Que para efectos del análisis, se tomó en cuenta el artículo 2.6.1.4.1.3 del decreto 780 de 2016 que establece los servicios de salud y las prestaciones económicas a las que tienen derecho las personas que sufran daños corporales causados en un evento catastrófico de origen natural, evento terrorista o en accidentes de tránsito ocurridos en el territorio nacional, bien sea con cargo a la entidad aseguradora que hubiere expedido el SOAT, respecto de los daños causados por el vehículo automotor asegurado y descrito en la carátula de la póliza, o con cargo a la Subcuenta ECAT del Fosyga ahora ADRES, para las víctimas de accidentes de tránsito de vehículos no asegurados o no identificados; éstos servicios de salud y prestaciones económicas son: • Servicios médico-quirúrgicos (Se reconoce a la Institución Prestadora de Salud que acredite haber prestado los servicios de salud). •Gastos de Transporte y movilización al establecimiento hospitalario o clínico. • Indemnización por incapacidad permanente. • Indemnización por muerte. •Gastos funerarios. Que así mismo, y de conformidad con el artículo 17 del decreto 1429 de 2016, el reconocimiento y pago de las prestaciones económicas por concepto de los servicios de salud determinados por el Ministerio de Salud y Protección Social, en asocio a las víctimas de accidentes de tránsito que frente a los casos

JS

expresamente determinados por la ley eran reconocidas por el extinto FOSYGA, actualmente son competencia de la ADRES. (...).

Es importante indicar que luego de realizadas las validaciones en la base de datos de pólizas y siniestros – el 4 de diciembre de 2020 – se evidenció que para la fecha del evento no existe póliza que asegurara el vehículo de placa OIV03B. (...) Así mismo, en los soportes de la reclamación obra subsanación de la glosa bajo el Código 365.1. Por lo expuesto, y atendiendo que el citado concepto otorgó la viabilidad técnica en el reconocimiento de la reclamación solicitada, y que con base en ello el Comité de conciliación adopta su fórmula conciliatoria, de manera unánime se decidió que, en virtud de los argumentos expuestos, la normativa aplicable al caso y el insumo técnico suministrado por la Dirección de otras prestaciones se PROPONE ACUERDO DE CONCILIACIÓN, para lo cual se plantea el reconocimiento y pago de la indemnización por muerte y gastos funerarios con ocasión de la muerte de la Tania Lucía Riaños Sanguña por la suma de DIECINUEVE MILLONES QUINIENTOS TREINTA Y UN MIL CINCUENTA PESOS M.CTE (\$19.531.050.00). Es pertinente tener presente que el pago se efectuaría una vez se cuente con el auto aprobatorio por parte del Despacho judicial, si a este hubiere lugar, y previo agotamiento del trámite administrativo que ello implica”.

De la anterior fórmula se corrió traslado al apoderado de la parte convocante, quien aceptó dicha propuesta; no obstante, la Procuradora Judicial 195 Judicial I para Asuntos Administrativos, efectuó reparos frente a los requisitos formales y sustanciales de legalidad del acuerdo, para lo cual se debía indicar y justificar en el Acta o en la Certificación las causales de revocación directa previstas en el artículo 93 de la Ley 1437 de 2011 que fundamenten tal acuerdo y si con éste se produce la revocatoria total o parcial de la decisión o del acto administrativo que eventualmente sería objeto de demanda, así como también incorporar copia digital del expediente administrativo de la reclamación de los convocantes con sustento documental de la oferta conciliatoria propuesta.

Para tal fin, se convocó nuevamente audiencia que celebró el 17 de marzo de 2021, en la ella la convocante allegó certificado del Comité de Conciliación del 1 de marzo de 2021, suscrita por la Secretaría Técnica del Comité de Conciliación, señalado:

“(...

En el orden del día dispuesto se efectuó el análisis de la conciliación prejudicial identificada con el No. 555423 de 20 de octubre de 2020 (176) cursante actualmente en la Procuraduría 195 Judicial delegada para asuntos Administrativos de Bogotá y cuya convocante es la señora Diana Milena Sanguña Triviño, quien solicitó el reconocimiento y pago de la indemnización por muerte y gastos funerarios con ocasión del fallecimiento de la señora Tania Lucía Riaño Sanguña por la suma de \$19.531.050,00. Que el presente asunto ya había sido estudiado en la sesión 60 semipresencial llevada a cabo el 14 de enero de 2021 donde el Comité dispuso presentar fórmula conciliatoria para lo cual planteó el reconocimiento y pago de la indemnización por muerte y gastos funerarios por la suma de \$19.531.050.00. (...) Que llegado el día y hora de audiencia la Procuraduría indicó que, si bien se trataba de un medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, y se estaba proponiendo el reconocimiento de la indemnización que obedecería al restablecimiento del derecho, nada se decía entorno a la nulidad del acto administrativo o revocatoria que era lo que el convocante solicitaba en su pretensión, por lo que el asunto fue estudiado nuevamente. Que tras validar el requerimiento de la Procuraduría

y los postulados normativos que disponen la revocatoria de los actos, se concluyó que el Comité de Conciliación no es la instancia para pronunciarse al respecto ya que por una parte no fue el órgano que expidió el acto administrativo, ni es el superior jerárquico del funcionario que así lo hizo; no obstante la propuesta emitida implica la expedición de una comunicación que dejaría sin efectos la anterior, por lo que el Comité mantiene la propuesta inicialmente efectuada, máxime cuando se han adelantado propuestas en el mismo sentido que a la fecha se encuentran en reparto de los despachos judiciales para efectos de que se pronuncien sobre la legalidad que corresponde. El Comité de Conciliación de la ADRES en virtud de los argumentos expuestos para el presente caso mantiene la propuesta de conciliación efectuada en la sesión 60 extraordinaria, teniendo en cuenta que se adelantará para el reconocimiento de la reclamación en el marco de la conciliación (que es lo que habilita la revisión) la expedición de una comunicación por parte del área competente que en todo caso dejaría sin sustento la anterior (...)"

En dicha diligencia, la Procuraduría corrió traslado de lo decidido al apoderado de los convocantes, teniendo en cuenta que la convocada mantiene su posición conciliatoria como la propuso en la audiencia inicial. Al respecto, nuevamente dicha propuesta fue aceptada.

En este orden de ideas, se procederá al correspondiente control de legalidad del citado acuerdo al que han llegado las partes.

II. CONSIDERACIONES

El artículo 70 de la Ley 446 de 1998¹, que modificó el artículo 59 de la Ley 23 de 1991, dispone que se podrán conciliar en sede prejudicial, conflictos de carácter particular y de contenido económico de los cuales conozca o pueda conocer la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo.

Por su parte, el artículo 73 de esa misma Ley prevé que *"La autoridad judicial improbará el acuerdo conciliatorio cuando no se hayan presentado las pruebas necesarias para ello, sea violatorio de la ley o resulte lesivo para el patrimonio público"*.

Por lo anterior, para que el juez pueda aprobar el acuerdo conciliatorio, es necesario verificar el cumplimiento de los requisitos atinentes a (i) jurisdicción, (ii) caducidad, (iii) legitimidad y representación de las partes, y (iv) procedencia del acuerdo conciliatorio; razón por la cual el Despacho pasa a analizar cada uno ellos, así:

Jurisdicción: De acuerdo con lo dispuesto en el artículo 104 de la Ley 1437 de

NS

¹ Podrán conciliar, total o parcialmente, en las etapas prejudicial o judicial, las personas jurídicas de derecho público, a través de sus representantes legales o por conducto de apoderado, sobre conflictos de carácter particular y contenido económico de que conozca o pueda conocer la jurisdicción de lo Contencioso Administrativo a través de las acciones previstas en los artículos 85, 86 y 87 del Código Contencioso Administrativo.

Parágrafo 1o. En los procesos ejecutivos de que trata el artículo 75 de la Ley 80 de 1993, la conciliación procederá siempre que en ellos se hayan propuesto excepciones de mérito.

Parágrafo 2o. No puede haber conciliación en los asuntos que versen sobre conflictos de carácter tributario."

2011, la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo “*está instituida para conocer de las controversias y litigios originados en actos, contratos, hechos, omisiones y operaciones sujetos al derecho administrativo, en los que estén involucradas las entidades públicas o los particulares cuando ejerzan función administrativa*”.

Al respecto, se tiene que en el presente asunto no se cumple dicho presupuesto normativo, pues, lo que pretendían los convocantes es el reconocimiento de la indemnización por muerte y gastos funerarios a que tienen derecho los beneficiarios de la víctima fallecida como consecuencia de, entre otros, un accidente de tránsito, prevista en el artículo 2.6.1.4.2.11 del Decreto 780 de 2016 “*Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Salud y Protección Social*”, que le fue negada por parte del ADRES, controversia que corresponde a una reclamación ante una administradora del Sistema General de Salud y Seguridad Social, por lo que, no corresponde a las controversias que conoce esta jurisdicción, como pasa a explicarse.

El artículo 2 del Código Procesal del Trabajo, estableció las reglas para los juzgados de la Jurisdicción Ordinaria en sus especialidades laboral y de **seguridad social**, entre los asuntos a conocer, dispuso en su numeral 4 que dichos despachos tendrían competencia respecto de “Las controversias relativas a la prestación de los servicios de la seguridad social que se susciten entre los *afiliados, beneficiarios o usuarios*, los *empleadores y las entidades administradoras o prestadoras*, salvo los de responsabilidad médica y los relacionados con contratos.” (resaltado fuera de texto)

Esta norma fue demandada ante la Corte Constitucional, que en sentencia C-1027 de 2002, explicó que la seguridad social integral, que reguló la Ley 100 de 1993, comprendía “*los sistemas generales de pensiones, de salud, de riesgos profesionales y los servicios sociales obligatorios*” (resaltado fuera de texto), y que dicho sistema no incluía los llamados regímenes exceptuados.

Del mismo modo, la Corte Constitucional dispuso que, a raíz de esta diferencia de regímenes, es viable que las controversias sobre la prestación de servicios de la seguridad social puedan ser conocidas por distintas jurisdicciones dependiendo el caso, puntualmente explicó:

*“Así mismo, en el artículo 2° de la ley en mención se regula la competencia general de la **jurisdicción ordinaria** “en sus **especialidades laboral y de seguridad social**”, atribuyéndole en su numeral 4° acusado el conocimiento de las controversias referentes al “sistema de seguridad social integral” que se susciten entre **los afiliados, beneficiarios o usuarios, los empleadores y las entidades administradoras o prestadoras**, cualquiera que sea la naturaleza de la relación jurídica y de los actos jurídicos que se controviertan.”*

*De esta forma, queda claro que el nuevo estatuto procesal del trabajo reconoce expresamente la autonomía conceptual que al tenor de lo dispuesto en el artículo 48 Fundamental ha adquirido la disciplina de la seguridad social, **asignándole a la jurisdicción ordinaria laboral el conocimiento de los*** NS

asuntos relacionados con el sistema de seguridad social integral en los términos señalados en el numeral 4° del artículo 2° de la Ley 712 de 2001.

Los conflictos relacionados con los regímenes de excepción establecidos en el artículo 279 de la Ley 100 de 1993 no fueron asignados por el legislador a la justicia ordinaria laboral, por tratarse de regímenes patronales de pensiones o prestacionales que no constituyen un conjunto institucional armónico, ya que los derechos allí regulados no tienen su fuente en cotizaciones ni en la solidaridad social, ni acatan las exigencias técnicas que informan el sistema de seguridad social integral."

Nótese que la Corte Constitucional es categórica en establecer que los conflictos entre afiliados, beneficiarios o usuarios del régimen de seguridad social integral y las aseguradoras, deben ser resueltos por la Jurisdicción Ordinaria en sus especialidades laboral y de seguridad social, excluyéndose únicamente aquellos casos en que se discute un servicio de un régimen exceptuado, en los cuales la competencia es de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo.

En ese sentido, se tiene que el artículo 167 de la Ley 100 de 1993, estableció los servicios de seguridad social, del régimen general, para casos de riesgos catastróficos y accidentes de tránsito y, a partir de esta norma, se expidió el artículo 2.6.1.4.2.11 del Decreto 780 de 2016.

En ese orden de ideas, la reclamación que pretendía elevar el demandante era el pago de una indemnización por muerte en accidente de tránsito por un vehículo que no se encontraba con póliza SOAT vigente, sin que se discuta de manera alguna que la víctima pertenecía a algún régimen exceptuado de salud y seguridad social, es decir, se trata de una controversia entre unos usuarios del sistema general de seguridad social y una administradora de recursos de este.

Por lo tanto, conforme a lo explicado por la Corte Constitucional, al margen que exista un acto administrativo expedido por una entidad pública, esta controversia hace parte de aquellas que debe ser resuelta por la Jurisdicción Ordinaria en sus especialidades Laboral y de Seguridad Social y, así las cosas, este Despacho debe improbar el acuerdo conciliatorio en tanto que la acción judicial que se pretendió evitar con el mecanismo alternativo, no es del conocimiento de la Jurisdicción Contencioso Administrativa.

Con fundamento en las anteriores consideraciones, este Despacho

RESUELVE

PRIMERO: IMPROBAR el acuerdo conciliatorio celebrado entre Diana Milena Sanguña Triviño y la Administradora de los Recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud – ADRES, de conformidad con lo expuesto en la parte motiva, el cual goza de los efectos de cosa juzgada.

NS

SEGUNDO: DEVOLVER a las interesadas los anexos, sin necesidad de desglose.

TERCERO: Una vez ejecutoriado este proveído y hechas las anotaciones de ley, **ARCHIVAR** el expediente.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE,


NATALI SOFÍA MUÑOZ TORRES
Jueza

F.A.R.G.

REPÚBLICA DE COLOMBIA



JUZGADO CUARENTA Y CINCO ADMINISTRATIVO
DEL CIRCUITO DE BOGOTÁ

Bogotá D.C., cuatro (4) de febrero de dos mil veintidós (2022)

AUTO INTERLOCUTORIO

PROCESO:	11001-33-41-045-2017-00272-00
DEMANDANTE:	DANIZA RICARDO ALVARADO
DEMANDADO:	NACIÓN- MINISTERIO DE SALUD Y PROTECCIÓN SOCIAL – ADMINISTRADORA DE LOS RECURSOS DEL SISTEMA GENERAL DE SEGURIDAD SOCIAL EN SALUD- ADRES
MEDIO DE CONTROL:	NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO.

Estando el proceso para resolver el recurso de reposición presentado por la apoderada de la sociedad que integran la Unión Temporal Fosyga en contra del auto de 27 de agosto de 2021, observa el Despacho que, en virtud de la naturaleza del asunto, el proceso no puede ser conocido por esta jurisdicción, como pasa a explicarse.

ANTECEDENTES

En oficio No. UTF2014-OPE-24130, la Union Temporal Fosyga no aprobó la reclamación realizada por el extremo demandante, respecto el pago de indemnización por muerte y gastos funerarios por la muerte del señor Jorge Luis Sierra Montes.

II. CONSIDERACIONES

De acuerdo con lo dispuesto en el artículo 104 de la Ley 1437 de 2011, la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo *“está instituida para conocer de las controversias y litigios originados en actos, contratos, hechos, omisiones y operaciones sujetos al derecho administrativo, en los que estén involucradas las entidades públicas o los particulares cuando ejerzan función administrativa”*.

Al respecto, se tiene que en el presente asunto no se cumple dicho presupuesto normativo, pues, lo que se discute en este proceso es el acto mediante se niega el pago de una reclamación por indemnización por muerte y gastos funerarios que se ocasionaron por un accidente de tránsito, figura prevista en el artículo 2.6.1.4.2.11 del Decreto 780 de 2016 *“Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Salud y Protección Social”*, controversia que corresponde a una reclamación ante una Administradora del Sistema General de Salud y Seguridad Social, por lo que no corresponde a los asuntos que conoce esta jurisdicción.

Al respecto, el artículo 2 del Código Procesal del Trabajo estableció las reglas para los juzgados de la Jurisdicción Ordinaria en sus especialidades laboral y de **seguridad social**, entre los asuntos a conocer, dispuso en su numeral 4 que dichos despachos tendrían competencia respecto de *“Las controversias*

relativas a la prestación de los servicios de la seguridad social que se susciten entre los afiliados, beneficiarios o usuarios, los empleadores y las entidades administradoras o prestadoras, salvo los de responsabilidad médica y los relacionados con contratos." (resaltado fuera de texto)

Esta norma fue demandada ante la Corte Constitucional, que en sentencia C-1027 de 2002, explicó que la seguridad social integral, que reguló la Ley 100 de 1993, comprendía "los sistemas generales de pensiones, de salud, de riesgos profesionales y los servicios sociales obligatorios" (resaltado fuera de texto), y que dicho sistema no incluía los llamados regímenes exceptuados.

Del mismo modo, la Corte Constitucional dispuso que a raíz de esta diferencia de regímenes, es viable que las controversias sobre la prestación de servicios de la seguridad social puedan ser conocidas por distintas jurisdicciones dependiendo el caso, puntualmente explicó:

*"Así mismo, en el artículo 2° de la ley en mención se regula la competencia general de la **jurisdicción ordinaria** "en sus **especialidades laboral y de seguridad social**", atribuyéndole en su numeral 4° acusado el conocimiento de las controversias referentes al "sistema de seguridad social integral" que se susciten entre **los afiliados, beneficiarios o usuarios, los empleadores y las entidades administradoras o prestadoras, cualquiera que sea la naturaleza de la relación jurídica y de los actos jurídicos que se controviertan.***

*De esta forma, queda claro que el nuevo estatuto procesal del trabajo reconoce expresamente la autonomía conceptual que al tenor de lo dispuesto en el artículo 48 Fundamental ha adquirido la disciplina de la seguridad social, **asignándole a la jurisdicción ordinaria laboral el conocimiento de los asuntos relacionados con el sistema de seguridad social integral en los términos señalados en el numeral 4° del artículo 2° de la Ley 712 de 2001.***

Los conflictos relacionados con los regímenes de excepción establecidos en el artículo 279 de la Ley 100 de 1993 no fueron asignados por el legislador a la justicia ordinaria laboral, por tratarse de regímenes patronales de pensiones o prestacionales que no constituyen un conjunto institucional armónico, ya que los derechos allí regulados no tienen su fuente en cotizaciones ni en la solidaridad social, ni acatan las exigencias técnicas que informan el sistema de seguridad social integral.

Nótese que la Corte Constitucional es categórica en establecer que los conflictos entre afiliados, beneficiarios o usuarios del régimen de seguridad social integral y las aseguradoras, deben ser resueltos por la Jurisdicción Ordinaria en sus especialidades laboral y de seguridad social "**cualquiera que sea la naturaleza de la relación jurídica y de los actos jurídicos que se controviertan**", excluyéndose únicamente aquellos casos en que se discute un servicio de un régimen exceptuado, en los cuales la competencia es de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo.

En ese sentido, se tiene que el artículo 167 de la Ley 100 de 1993, estableció los servicios de seguridad social del régimen general, para casos de riesgos catastróficos y accidentes de tránsito y, a partir de esta norma, se expidió el artículo 2.6.1.4.2.11 del Decreto 780 de 2016, en el cual se regula lo atinente a gastos indemnización por muerte y gastos funerarios que pretende aquí demandante.

En ese orden de ideas, la solicitud de nulidad que pretendía elevar el demandante corresponde a un asunto relativo a un servicio contemplado en el régimen de seguridad social integral, sin que se discuta de manera alguna que la víctima o el demandante pertenecían a algún régimen exceptuado de salud y seguridad social, es decir, se trata de una controversia entre un usuario del sistema general de seguridad social y la administradora de recursos de este, (ADRES).

Nótese que en la página 27 y 64 del archivo 4 figura el formulario de reclamación de indemnizaciones a nombre del beneficiario de la víctima, sin que allí se estipule que esta última pertenecía a algún régimen de salud exceptuado, ni se estipula que la víctima no se encontraba afiliado a algún fondo de pensiones ni tenía a su nombre un plan exequial, lo que confirma que los gastos funerarios fueron asumidos directamente por el régimen de seguridad social integral.

Por lo tanto, conforme a lo explicado por la Corte Constitucional, al margen que exista un acto administrativo expedido por una entidad pública, esta controversia hace parte de aquellas que debe ser resuelta por la Jurisdicción Ordinaria en sus especialidades Laboral y de Seguridad Social y, así las cosas, este Despacho carece de competencia para resolver el litigio y, de continuar tramitando el proceso, se configuraría una causal de nulidad insaneable por falta competencia funcional.

En ese orden de ideas, se remitirá el proceso a los Juzgados Laborales de Bogotá, a fin de que sea sometido a reparto, en cumplimiento a lo dispuesto en el artículo 138 del C.G.P.

Con fundamento en las anteriores consideraciones, este Despacho

RESUELVE

PRIMERO: DECLARAR la falta de competencia de este Despacho para conocer la presente controversia.

SEGUNDO: REMITIR el expediente a los Juzgados Laborales de Bogotá, para que sea sometido a reparto entre esos Despachos.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE,

MARIA CAROLINA TORRES ESCOBAR

Juez

J.P.C.L

Firmado Por:

Maria Carolina Torres Escobar

Juez

Juzgado Administrativo

045

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:

54d24271f2c427844305085f23d1e14816167f7c3409977746f44eaa656f4c05

Documento generado en 04/02/2022 06:19:20 AM

***Descargue el archivo y valide éste documento electrónico en la siguiente URL:
<https://procesojudicial.ramajudicial.gov.co/FirmaElectronica>***



TRIBUNAL SUPERIOR DE BOGOTÁ
SALA MIXTA
MAGISTRADO PONENTE: JOSÉ WILLIAM GONZÁLEZ ZULUAGA

Bogotá D.C., trece (13) de diciembre de dos mil veintiuno (2021).

Objeto: Decidir el “*conflicto de competencia*” suscitado entre el **Juzgado Veintinueve (29) Laboral del Circuito de Bogotá** y el **Juzgado Cuarenta y Tres (43) Civil del Circuito de Bogotá** para conocer del proceso ordinario con radicado 2021-00266.

ANTECEDENTES

Luz Marina Páez, por intermedio de apoderado judicial, promovió demanda ordinaria laboral en contra de la Administradora de los Recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud –ADRES en procura de obtener el reconocimiento y pago de la indemnización por muerte y gastos funerarios de la que trata el artículo 167 de la Ley 100 de 1993, y el artículo 2.6.1.4.2.13 del Decreto 0780 de 2016, expedido por el Ministerio de Salud y de la Protección Social, por la muerte del señor Saúl Coronel Coronel acaecida el 16 de diciembre de 2017, consecuencia de un accidente de tránsito ocurrido el día 15 de octubre del mismo año 2017, en el Municipio de Ocaña - Norte de Santander. En este se vio involucrada una motocicleta de placa IYI63C, la cual no contaba con póliza SOAT vigente y arrolló a dicho peatón, sobreviviéndole su hija de nombre Stefany Coronel Páez.

CONFLICTO PLANTEADO

El proceso ordinario laboral fue repartido al Juzgado Veintinueve Laboral del Circuito de Bogotá, quién con auto proferido el 19 de abril de 2021, declaró la falta de competencia para asumir su conocimiento y ordenó la remisión de la demanda a los Juzgados Civiles del Circuito, para lo cual se

apoyó en lo dispuesto en el numeral 4 del artículo 2 del CPTYSS¹ y en lo pertinente señaló: *“El presente caso trata de una controversia cuyas pretensiones se basan en la exigencia de un auxilio funerario, ello con ocasión al fallecimiento del señor Saúl Coronel Coronel, producto de un accidente de tránsito en el cual se vio involucrada una motocicleta que no contaba con SOAT vigente. En consideración al artículo 2 del C.P.T. ...Como quiera que dentro del presente proceso si bien se demanda a una entidad administradora de la seguridad social, el demandante no guarda el carácter de afiliado respecto a la demandada. De igual forma, se tiene que los hechos objeto de controversia son producto de un contrato de seguro en accidente de tránsito, por lo que la competente para conocer dicho asunto es la Jurisdicción Ordinaria-en su especialidad civil ...”*

Por su parte, el Juzgado 43 Civil del Circuito de Bogotá en auto del 21 de julio de 2021—declaró que carece de competencia, planteando conflicto negativo de competencia, indicó que, de acuerdo a las pretensiones de la demanda, el mismo se halla regulado por el Decreto 780 de 2016, Artículos 2.6.1.4.2.11², 2.6.1.4.2.12³ y 2.6.1.4.2.13⁴, no estando, por tanto, frente a un asunto *“producto de un contrato de seguro en accidente de tránsito”* ya que no media ningún contrato que permita establecer dicha relación jurídica y, de contera, la naturaleza de carácter civil que allí se consignó; además, en lo que toca a la calidad de “afiliado” para incoar el libelo, tal presupuesto no se contempla en el artículo 2.6.1.4.2.12, máxime que el art. 2º del C.P.T. también legitima la acción impetrada a los “beneficiarios” que, en este caso, es la menor Stefany Coronel Páez, quien actúa a través de la señora Luz Marina Páez. Y en el remoto caso de que se considere que son los jueces de la especialidad civil los que deben dirimir el asunto, debe tenerse en cuenta que el homólogo laboral no se ocupó de revisar el factor de la cuantía para determinar quién dentro de la especialidad civil era el juez competente, observándose que el valor de las pretensiones enarboladas por la parte demandante corresponden a \$18.442.925,00, por

¹ ARTICULO 2. La Jurisdicción Ordinaria, en sus especialidades laboral y de seguridad social conoce de:(...)4. Las controversias relativas a la prestación de los servicios de la seguridad social que se susciten entre los afiliados, beneficiarios o usuarios, los empleadores y las entidades administradoras o prestadoras, salvo los de responsabilidad médica y los relacionados con contratos.

² Indemnización por muerte y gastos funerarios. Es el valor a reconocer a los beneficiarios de la víctima que haya fallecido como consecuencia de un accidente de tránsito, de un evento terrorista, de un evento catastrófico de origen natural u otro evento aprobado. Parágrafo. En el caso de los accidentes de tránsito, para proceder al reconocimiento y pago de la indemnización por muerte y gastos funerarios a los beneficiarios, la muerte de la víctima debió haber ocurrido dentro del año siguiente a la fecha de la ocurrencia del accidente en comento.

³ Beneficiados y legitimados para reclamar. Se considerará beneficiario y legitimado para reclamar la indemnización por muerte y gastos funerarios, el cónyuge o compañero (a) permanente de la víctima, en la mitad de la indemnización y sus hijos en la otra mitad, distribuida en partes iguales. De no haber hijos, la totalidad de la indemnización corresponderá al cónyuge o compañero (a) permanente; de no existir alguno de los anteriores, serán beneficiarios los padres y a falta de ellos los hermanos de la víctima

⁴ Valor a pagar y responsable del pago. Se reconocerá y pagará una sola indemnización por muerte y gastos funerarios por víctima, en cuantía equivalente a setecientos cincuenta (750) salarios mínimos legales diarios vigentes (smldv) al momento de la ocurrencia del accidente de tránsito, del evento terrorista del evento catastrófico de origen natural o del aprobado por el Ministerio de Salud y Protección Social en su calidad de Consejo de Administración del Fosyga

lo que la competencia en razón de la cuantía estaría en cabeza de los Jueces de Pequeñas Causas y Competencia Múltiple de esta ciudad.

CONSIDERACIONES

Competencia

De conformidad con lo señalado en el artículo 18 de la Ley 270 de 1996, corresponde a la Salas Mixtas resolver los conflictos de competencia que se susciten entre autoridades de igual o diferente categoría y pertenecientes al mismo distrito.

Problema Jurídico

Le corresponde a esta Sala entrar a determinar cuál juez es el competente para conocer del presente proceso ordinario, con el fin de obtener el reconocimiento y pago de las sumas de dinero que a título de indemnización por muerte y gastos funerarios prevista en el artículo 167 de la Ley 100 de 1993, y el artículo 2.6.1.4.2.13 del Decreto 0780 de 2016, solicita la parte actora.

Caso en concreto

Pues bien, establece el artículo 2, numeral 4 del C.P.L. y de la S.S. que, compete a la **Jurisdicción Ordinaria** en su **especialidad Laboral**, el conocimiento de las controversias “*...relativas a la prestación de los servicios de la seguridad social que se susciten entre los afiliados, beneficiarios o usuarios, los empleadores y las entidades administradoras o prestadoras, salvo los de responsabilidad médica y los relacionados con contratos*”, norma a partir de la cual, *prima facie*, se plantean 2 excepciones a la cláusula general de competencia de la Especialidad Laboral de la Jurisdicción Ordinaria, a saber, los relacionados con: (i) responsabilidad médica y (ii) los relativos a relaciones de origen contractual que, por ende, serían de competencia de la **justicia ordinaria** en su **especialidad civil**.

Aparte de lo anterior, ha precisado la Corte Suprema de Justicia que a los Jueces de la Especialidad Civil igualmente compete el conocimiento y resolución de los asuntos que versen sobre el cobro de servicios derivados del Régimen General de Seguridad Social en Salud, cuando encuentren respaldo en instrumentos de naturaleza cambiaria (C.S.J., Sala Plena Exp. 110010230000201600178-00).

Últimamente, en auto de fecha 389 de fecha 22 de julio de 2021, la H. Corte Constitucional, al resolver un conflicto de competencia suscitado

entre un Juzgado Laboral y un Juzgado administrativo, ambos del circuito de Bogotá, dejo en claro que sólo corresponden al conocimiento del Juez del Trabajo en materia de seguridad social, los litigios presentados que impliquen a afiliados, beneficiarios, usuarios o empleadores.

Precisa recordar que la Corte Constitucional (Sentencia C-1027 de 2002), al ocuparse de la inexequibilidad del artículo 4, numeral 2 de la Ley 721 de 2001, sostuvo que:

“la asignación de dicha competencia a la jurisdicción ordinaria en sus especialidades laboral y de seguridad social obedeció a la necesidad de hacer efectivos los mandatos de los artículos 29, 48 y 365 del Carta Política que según se advirtió en la citada Sentencia C-111 de 2000 imponen la necesidad de especializar una jurisdicción estatal para el conocimiento de las controversias sobre seguridad social integral, haciendo efectiva la aplicación del régimen jurídico sobre el cual se edificó la prestación del servicio público de la seguridad social. Además, 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 jurisdicción.

“ ...

*“En suma, el numeral 4 del artículo 2 de la Ley 712 de 2001 al atribuir a la jurisdicción ordinaria en sus especialidades laboral y de seguridad social la solución de los conflictos referentes al sistema de seguridad social integral que se susciten entre los afiliados, **beneficiarios** o usuarios, los empleadores y las entidades administradoras o prestadoras, cualquier que sea la naturaleza de la relación jurídica y de los actos jurídicos que se controviertan, integra un sistema mediante el cual debe prestarse el servicio público obligatorio de la seguridad social bajo el principio de unidad que rige el régimen jurídico que la regula.*

“finalmente es de anotar que en lo esencial el numeral 4 del artículo 2 de la Ley 712 de 2001 es mutatis mutandi igual al artículo 2 de la Ley 362 de 1997, que acogió en forma más explícita, la exegesis que las altas Corporaciones de justicia le habían impartido. Valga recordar que en esas sentencias se precisó que después de la expedición de la Ley 100 de 1993, para los efectos del sistema de seguridad social integral no es necesario tener en cuenta la naturaleza jurídica del vínculo ni los actos que reconocieron o negaron un derecho sustancial en esa materia, sino la relación afiliado, beneficiario o usuario, con la respectiva entidad administradora o prestadora de servicios de seguridad social integral. Por tanto, es la materia de la controversia lo que define la jurisdicción competente y no el status jurídico del trabajador. Igualmente se destacó que el legislador en ejercicio de la libertad política de configuración de normas jurídicas y en armonía con los artículos 150-23 y 228 Superiores, tienen un amplio margen de decisión para distribuir una competencia judicial dentro de las distintas jurisdicciones estatales, a fin de que una precisa autoridad judicial ejerza la jurisdicción del Estado en un asunto previamente señalado, bajo estrictos contornos de protección de la vigencia y primacía del debido proceso (C.P. art. 29). Por tanto, bien podía el legislador en ejercicio de esas innegables potestades asignar la competencia a la jurisdicción ordinaria para

conocer de las controversias referentes a sistema de seguridad social integral que se susciten entre los afiliados, beneficiarios o usuarios, los empleadores y las entidades administradoras o prestadoras, cualquiera que sea la naturaleza de su relación jurídica y de los actos jurídicos que se controviertan.”.

De otra parte, el Consejo Superior de la Judicatura – Sala Jurisdiccional Disciplinaria, en providencia del 21 de enero de 2015 M.P. Julia Emma Garzón de Gómez, Radicado No. 110010102000201402289 00 (9869-20), al dirimir un conflicto de competencia de similares características al que ocupa la atención de esta Sala Mixta, precisó:

“(…) la Seguridad Social Integral, cuya unidad conceptual que viene dada desde la propia Constitución y es desarrollada por la Ley 100 de 1993, exige la existencia de un proceso especial y de una jurisdicción también especializada en orden a dirimir las controversias que se relacionen con esta materia que no es otra que la ordinaria laboral, con las excepciones contempladas en los artículo 36 y 279 de la Ley 100 de 1993.”.

Más adelante agrega:

“... con el fin de interpretar de manera coherente el enunciado normativo del artículo 2.4 del C.P.T. a la luz de la cláusula general y residual de competencia del artículo 12 de la ley estatutaria 270 de 1996, deberá entenderse que los recobros al Estado son una controversia, sino directa al menos indirecta, que se desprende necesariamente de la prestación de servicios de salud a afiliados, beneficiarios o usuarios, por parte de una E.P.S. en tanto que administradora de un régimen de seguridad social en salud.

...Debe entonces entenderse que las controversias judiciales que se desprenden por recobros fallidos son un tipo especial de litigio en materia de seguridad social, 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 Estado. Ello implica la inclusión del proceso judicial de recobros por prestaciones NO POS dentro de los supuestos del artículo 2.4 del CPT que le asignan competencia al juez laboral y de la seguridad social.”
(Negrilla fuera de texto).

Aclarado lo anterior, en el caso que ocupa la atención de la Sala, la obligación pretendida se encuentra contenida en LIBRO II “EL SISTEMA GENERAL DE SEGURIDAD SOCIAL EN SALUD”, TÍTULO I, CAPÍTULO III, “EL REGIMEN DE BENEFICIOS”, de la Ley 100 de 1993, que incluye dentro del sistema general de seguridad social, los riesgos catastróficos y los accidentes de tránsito.”, es así como en lo pertinente señala:

“ARTÍCULO 167. Riesgos Catastróficos y Accidentes de Tránsito. En los casos de urgencias generadas en accidentes de tránsito, en acciones terroristas ocasionadas por bombas o artefactos explosivos, en catástrofes naturales u otros eventos expresamente aprobados por el Consejo Nacional de Seguridad Social en Salud, los afiliados al Sistema General de Seguridad Social en Salud tendrán derecho al

cubrimiento de los servicios médico-quirúrgicos, indemnización por incapacidad permanente y por muerte, gastos funerarios y gastos de transporte al centro asistencial. El Fondo de Solidaridad y Garantía pagara directamente a la institución que haya prestado el servicio a las tarifas que establezca el Gobierno Nacional de acuerdo con los criterios del Consejo Nacional de Seguridad Social en Salud.

PARÁGRAFO 1º. *En los casos de accidentes de tránsito, el cubrimiento de los servicios médico-quirúrgicos y demás prestaciones continuara a cargo de las aseguradoras autorizadas para administrar los recursos del Seguro Obligatorio de Accidentes de Tránsito con las modificaciones de esta Ley.*

PARÁGRAFO 2º. *Los demás riesgos aquí previstos serán atendidos con cargo a la subcuenta del Fondo de Solidaridad y Garantía, de acuerdo con la reglamentación que establezca el Gobierno Nacional.*

PARÁGRAFO 3º. *El Gobierno Nacional reglamentará los procedimientos de cobro y pago de estos servicios.*

PARÁGRAFO 4º. *El Sistema General de Seguridad Social en Salud podrá establecer un sistema de reaseguros para el cubrimiento de los riesgos catastróficos.”*

Norma que ha sido reglamentada en varias oportunidades, pudiendo destacar, entre otras, el Decreto 056 de 2015, que definió los eventos en los cuales las personas pueden reclamar, a través de la Subcuenta del Seguro de Riesgos Catastróficos y Accidentes de Tránsito (ECAT), las indemnizaciones a que normativamente haya lugar. Incluyendo los accidentes de tránsito en que una persona fallezca y el vehículo que haya causado el perjuicio se dé a la fuga o no se encuentre asegurado. Al tema, el parágrafo primero del artículo 17 del citado Decreto señala: “**Parágrafo.** *En el caso de los accidentes de tránsito, para proceder al reconocimiento y pago de la indemnización por muerte y gastos funerarios a los beneficiarios, la muerte de la víctima debió haber ocurrido dentro del año siguiente a la fecha de la ocurrencia del accidente en comento”.*

De igual manera, el artículo 18 de la misma disposición precisa quiénes son las personas beneficiarias y legitimadas para reclamar la indemnización de amparo por muerte y gastos funerarios ante la ocurrencia de uno de los eventos catastróficos en ella definidos, es así como enseña: “**Artículo 18. Beneficiarios y legitimados para reclamar.** *Se considerará beneficiario y legitimado para reclamar la indemnización por muerte y gastos funerarios, el cónyuge o compañero (a) permanente de la víctima, en la mitad de la indemnización y sus hijos en la otra mitad, distribuida en partes iguales. De no haber hijos, la totalidad de la indemnización corresponderá al cónyuge o compañero (a) permanente; de no existir alguno de los anteriores, serán beneficiarios los padres y a falta de ellos los hermanos de la víctima”.*

Por su parte, la Resolución 1645 de 2016 del Ministerio de Salud y Protección Social estableció el término y el procedimiento que deben adelantar los beneficiarios y personas legitimadas para presentar la respectiva solicitud para que le sea reconocida la indemnización por muerte y gastos funerarios.

Ahora bien, el Artículo 66 de la Ley 1753 de 2015, creó la Administradora de los Recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud - ADRES-, de naturaleza especial, del nivel descentralizado de orden nacional asimilada a una Empresa Industrial y Comercial del Estado, con el objeto social de administrar los recursos que hacen parte del Fondo de Solidad y Garantías (FOSYGA), entre otros, de conformidad con el artículo 2° del Decreto 1429 de 2016.

Así mismo, el artículo 2.6.4.3.5.2.1, del Decreto 2265 de 2017 *“por medio del cual se modificó el Decreto 0780 de 2016”*, en relación con las condiciones generales de operación de la ADRES, prevé: *“Artículo 2.6.4.3.5.2.1. Reclamaciones por eventos catastróficos de origen natural o de accidente de tránsito en que participen vehículos no identificados o no asegurados con póliza SOAT. Las condiciones de cobertura, el reconocimiento y pago de los servicios de salud, indemnizaciones y gastos derivados de accidentes de tránsito, eventos catastróficos de origen natural y eventos terroristas, se regirán por lo dispuesto en el Capítulo 4 del Título 1 de la Parte 6 del Libro 2 del presente decreto. Para el efecto, las reclamaciones por dichos eventos deberán presentarse a la ADRES dentro de los tres (3) años siguientes a la fecha de la ocurrencia del hecho de conformidad con lo previsto en el artículo 73 de la Ley 1753 de 2015, o la norma que la modifique o sustituya. Parágrafo. La ADRES contratará una firma auditora para la verificación del cumplimiento de los requisitos y del procedimiento que se adopte para el efecto”*

Y finalmente, el Decreto 780 de 2016, en sus artículos 2.6.1.4.2.11, 2.6.1.4.2.12 y 2.6.1.4.2.13, arriba mencionados, expresamente regula la indemnización por muerte y gastos funerarios, precisando quienes pueden reclamarlo, así como su valor.

Bajo tal entendido, la controversia planteada corresponde a una de las previstas en el numeral 4° del artículo 2 del Código Procesal del Trabajo y de la Seguridad Social, en la medida en que se relaciona, en estricto sentido, con la prestación de los servicios de la seguridad social, sin que el libelo sobre el cual se edifica configure alguna de las excepciones a la cláusula general de competencia contenida en el artículo 2, numeral 4 del C.P.L. y de la S.S., como tampoco se basa en título valor alguno, por lo que conforme al antecedente jurisprudencial reseñado, evidentemente tiene su origen en una obligación de origen legal, en donde la misma ya fue objeto de glosa o negativa de pago por parte de la demandada.

Refuerza lo dicho lo dispuesto en el artículo 8° de la ley 100 de 1993, al establecer que el Sistema de Seguridad Social Integral es el conjunto armónico de entidades públicas y privadas, normas y procedimientos y está conformado por los regímenes generales establecidos para pensiones, salud, riesgos profesionales **y los servicios sociales complementarios que se definen en la presente Ley.** (Resaltado propio de la Sala); de ahí que la controversia bien pueda ubicarse dentro de los asuntos asignados a los juzgados laborales, máxime si se tiene en cuenta que no todos los

vínculos que tienen como uno de sus trasfondos el pago de prestaciones de la Seguridad Social en Salud, necesariamente deben ser de naturaleza civil o mercantil⁵.

Así las cosas, al corresponder a la Jurisdicción Ordinaria en su Especialidad Laboral la competencia para tramitar y dirimir los asuntos que versan sobre seguridad integral entre los afiliados, beneficiarios o usuarios, los empleadores y las entidades administradoras o prestadoras de los servicios de salud (salvo las excepciones esbozadas en los apartes anteriores), el conocimiento del proceso declarativo No. 2021-00266 recae en el Juez Laboral del Circuito de esta ciudad, ya que el tema de discusión en la demanda no es otro distinto al reconocimiento y pago por la vía judicial de las sumas de dinero derivadas de uno de los varios servicios complementarios contenidos en la ley 100 de 1993, que se reclama por quien se considera beneficiaria del mismo, el cual ya fue objeto de glosa o negativa de pago por parte de la demandada ADMINISTRADORA DE LOS RECURSOS DEL SISTEMA GENERAL DE SEGURIDAD SOCIAL EN SALUD – ADRES⁶, encargada de su reconocimiento.

Por lo anterior, se ordenará la remisión del expediente al Juzgado Veintinueve Laboral del Circuito de Bogotá, para que continúe con el conocimiento de la acción impetrada.

En mérito de lo expuesto, **LA SALA MIXTA DEL TRIBUNAL SUPERIOR DEL DISTRITO JUDICIAL DE BOGOTÁ,**

RESUELVE

PRIMERO: DECLARAR que la competencia para conocer del proceso ejecutivo adelantado por LUZ MARINA PAEZ contra de la ADMINISTRADORA DE LOS RECURSOS DEL SISTEMA GENERAL DE SEGURIDAD SOCIAL EN SALUD – ADRES corresponde al **JUZGADO Veintinueve (29) LABORAL DEL CIRCUITO DE BOGOTÁ**, autoridad a quien se remitirá el expediente para que resuelva lo correspondiente.

SEGUNDO: Envíese copia de la presente decisión al Juzgado 43 Civil del Circuito de Bogotá, para su información.

⁵ Corte Suprema de Justicia, providencia APL2642-2017 de 23 de marzo de 2017 M.P. Patricia Salazar Cuellar Exp. 110010230000201600178-00

⁶ Mediante la Ley 1753 de 2015 fue creado el ADRES, con el fin de administrar los recursos del SGSSS. El artículo 67 de esa ley define las distintas funciones de la entidad.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE.



JOSÉ WILLIAM GONZÁLEZ ZULUAGA
Magistrado Ponente



JOSÉ JOAQUÍN URBANO MARTÍNEZ
Magistrado



NUBIA ÁNGELA BURGOS DÍAZ
Magistrada

República de Colombia
Rama Judicial



CONSEJO SUPERIOR DE LA JUDICATURA
SALA JURISDICCIONAL DISCIPLINARIA

M.P. JULIA EMMA GARZÓN DE GÓMEZ

Radicado No 110010102000201402289-00 (9869-20)

Referencia: Conflicto entre Diferentes Jurisdicciones

**CONFLICTO NEGATIVO / Jurisdicción Ordinaria Civil y Jurisdicción
Contencioso Administrativa**

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

Asignó el conocimiento a la **Jurisdicción Ordinaria Laboral**.

REPÚBLICA DE COLOMBIA

RAMA JUDICIAL



CONSEJO SUPERIOR DE LA JUDICATURA

SALA JURISDICCIONAL DISCIPLINARIA

Bogotá D.C., veintiuno (21) de enero de dos mil quince (2015)

Magistrada Ponente **Dra. JULIA EMMA GARZÓN DE GÓMEZ**

Radicado No. **110010102000201402289 00 (9869-21)**

Aprobado según Acta de Sala No. 2



CONSEJO SUPERIOR DE LA JUDICATURA
SALA JURISDICCIONAL DISCIPLINARIA

M.P. JULIA EMMA GARZÓN DE GÓMEZ

Radicado No 110010102000201402289-00 (9869-20)

Referencia: Conflicto entre Diferentes Jurisdicciones

ASUNTO

Procede la Sala a dirimir el conflicto negativo de jurisdicciones suscitado entre el Juzgado Treinta y Uno Administrativo Oral del Circuito de Bogotá, el Juzgado Veintinueve Laboral del Circuito y el Juzgado Trece Civil del Circuito de la misma ciudad, con ocasión del conocimiento de la demanda de reparación directa interpuesta por la Nueva Empresa Promotora de Salud – NUEVA EPS S.A. contra la Nación, Ministerio de Salud y Protección Social, Grupo Asesoría en Sistematización de Datos (ASD S.A.), Assenda S.A.S. hoy Carvajal Tecnología y Servicios S.A.S., Servis Outsourcing Informático S.A. (Servis S.A.).

ANTECEDENTES RELEVANTES

1.- El 6 de marzo de 2014, la Empresa Promotora de Salud – NUEVA EPS S.A., mediante apoderado judicial, incoó demanda de reparación directa contra la Nación, Ministerio de Salud y Protección Social, Grupo Asesoría en Sistematización de Datos (ASD S.A.), Assenda S.A.S. hoy Carvajal Tecnología y Servicios S.A.S., Servis Outsourcing Informático S.A. (Servis S.A.), integrantes de la Unión Temporal Nuevo Fosyga, a fin de declararse responsables a las entidades accionadas de los daños y perjuicios



CONSEJO SUPERIOR DE LA JUDICATURA
SALA JURISDICCIONAL DISCIPLINARIA

M.P. JULIA EMMA GARZÓN DE GÓMEZ

Radicado No 110010102000201402289-00 (9869-20)

Referencia: Conflicto entre Diferentes Jurisdicciones

antijurídicos que le causaron “*por el no pago de las cuentas presentadas para el recobro por concepto de Comités Técnicos Científicos y fallos de tutela en vigencia de las Resoluciones 3797 de 2004, 2933 de 2006, y 3099 de 2008, presentadas de manera extemporánea, en atención a lo que para el efecto dispone la Sentencia C-510 de 2004.*” (Sic).

Conforme a lo anterior, se condene a las entidades demandadas a pagar la suma de dos mil quinientos veintisiete millones cuatrocientos treinta y siete mil cuatrocientos treinta y cinco pesos (\$2'527.437.435), valor derivado de los servicios médicos asistenciales prestados a sus afiliados en cumplimiento de los Comités Técnicos Científicos y de fallos de tutela (fls 1 a 715 c.o.).

2.- Sometida a reparto le correspondió conocer del proceso al Juzgado Treinta y Uno Administrativo Oral del Circuito de Bogotá, el cual, mediante auto del 19 de marzo de 2014, rechazó la demanda por haber operado el fenómeno jurídico de la caducidad (fls. 718 a 722 c.o.).

3.- El Tribunal Administrativo de Cundinamarca – Sección Tercera – Subsección A, en proveído del 12 de junio de 2014, al desatar el recurso de apelación impetrado por el apoderado de la demandante contra la decisión del Juzgado Administrativo, resolvió declarar la nulidad de todo lo actuado, al considerar que la jurisdicción competente para conocer de la acción judicial promovida por la Empresa Promotora de Salud – NUEVA EPS S.A., era la Jurisdicción Ordinaria en su especialidad Laboral.



CONSEJO SUPERIOR DE LA JUDICATURA
SALA JURISDICCIONAL DISCIPLINARIA

M.P. JULIA EMMA GARZÓN DE GÓMEZ

Radicado No 110010102000201402289-00 (9869-20)

Referencia: Conflicto entre Diferentes Jurisdicciones

Fundamentó su decisión el Juez Colegiado, en el precedente de esta Sala (Radicado No. 110010102000201302472 00, aprobado en Sala 30 de octubre de 2013), en el cual se ordenó el envío del litigio, de similar situación fáctica, a la Jurisdicción Ordinaria, al determinarse la litis como propia del Sistema de Seguridad Social Integral.

Al punto, concluyó el Tribunal, que *“como en este caso la demanda se refiere también a una controversia relativa al Sistema de Seguridad Social Integral entre entidades administradoras o prestadoras del servicio de salud, la Sala declarará la falta de jurisdicción para conocer del presente asunto.”* (Sic).

En consecuencia, dispuso el envío del expediente a conocimiento de los Juzgados Laborales del Circuito de Bogotá (fls. 755 a 757 c.o.).

4.- Arribadas las actuaciones al Juzgado 29 Laboral del Circuito de Bogotá, ese estrado Judicial, en proveído del 17 de julio de 2014, rechazó la demanda por falta de competencia, ordenando la remisión del expediente a reparto de los Juzgados Civiles del Circuito de la misma ciudad.

Lo anterior, al considerar que si bien las entidades demandadas tienen relación con el sistema de seguridad social integral, *“no es menos cierto que para cumplir este objetivo primordial, los propios estatutos de las entidades autorizan la celebración de actividades típicamente mercantiles, tales como enajenar, vender, adquirir a título oneroso, comprometerse, suscribir títulos valores, celebrar contratos de seguros, corretaje, etc; las cuales se rigen en todo por la ley*



CONSEJO SUPERIOR DE LA JUDICATURA
SALA JURISDICCIONAL DISCIPLINARIA

M.P. JULIA EMMA GARZÓN DE GÓMEZ

Radicado No 110010102000201402289-00 (9869-20)

Referencia: Conflicto entre Diferentes Jurisdicciones

comercial como sucede en el presente caso, lo que les permitió la suscripción de las facturas cambiarias que se pretender cobrar, todo lo cual está reglamentado en el título tercero del código de comercio, denominado títulos valores.” (Sic).

De otro lado, recalcó que la Jurisdicción Ordinaria Laboral, no era la competente para conocer de las relaciones por el cobro de unas facturas cambiarias, como ocurre en el asunto de estudio, pues en todos los casos debe haber un afiliado o beneficiario del sistema de seguridad social de salud y/o tratar controversias referentes al Sistema General de Seguridad Social.

Al respecto, señaló el Operador Judicial, *“tenemos que a pesar de no contarse en este momento procesal, con la pruebas que acredite una relación contractual entre las partes involucradas, la prestación del servicio de salud y el posterior cobro de facturas cambiarias para el cumplimiento del objeto legal o comercial de las aquí partes, no hace parte del sistema de seguridad social consagrado en la Ley 100 de 1993, ni menos que se deba tramitar este proceso en la JURISDICCIÓN LABORAL, conforme a la modificación introducida por el CÓDIGO GENERAL DEL PROCESO, sino que pertenece al cumplimiento de obligaciones emanadas del giro ordinario de dicha comercialización; por lo que el estudio del presente caso debe ser competencia de la Jurisdicción Civil.” (Sic) (fls. 761 a 764 c.o.).*

5.- El Juzgado Trece Civil del Circuito de Bogotá, al cual le fue asignado el expediente de autos, en auto del 24 de julio de 2014, suscitó conflicto negativo de jurisdicción frente a la tesis planteada por el Juzgado Treinta y



CONSEJO SUPERIOR DE LA JUDICATURA
SALA JURISDICCIONAL DISCIPLINARIA

M.P. JULIA EMMA GARZÓN DE GÓMEZ

Radicado No 110010102000201402289-00 (9869-20)

Referencia: Conflicto entre Diferentes Jurisdicciones

Uno Administrativo Oral del Circuito de la misma ciudad, ordenado la remisión de las diligencias a esta Sala en aras de ser dirimido.

El Despacho argumentó su decisión, señalando que *“Si el litigio se encuentra por fuera del margen de la seguridad social y, si se pretende es el pago de las facturas que se libraron en virtud de la prestación de servicios de salud a usuarios del sistema general de seguridad social en salud, lo cierto es, que las demandadas son el MINISTERIO de SALUD Y PROTECCIÓN SOCIAL – FOSYGA -, y la unión temporal NUEVO FOSYGA, comprendida por las sociedades ASD S.A., el grupo ASSENDA S.A.S hoy CARVAJAL TECNOLOGÍA Y SERVICIOS S.A.S., y SERVIS S.A., empero, al ser FOSYGA una cuenta adscrita al mencionado Ministerio, es claro que ambas entidades son de derecho público, lo que pone en evidencia que la competencia no recae en la jurisdicción ordinaria sino en la contenciosa administrativa.”* (Sic).

Resaltó además el Titular del Despacho, que si en efecto el litigio surgió entre la NUEVA EPS y el MINISTERIO de SALUD Y PROTECCIÓN SOCIAL – FOSYGA -, persiguiéndose el pago de los recobros presentados por el demandante, debía acudir al proceso ejecutivo o de controversias contractuales, *“aunado que por tratarse de una Entidad del orden nacional y pertenece a la rama ejecutiva, su conocimiento le corresponde a la jurisdicción contenciosa administrativa conforme lo pregon a el artículo 299 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.”* (Sic) (fls. 768 a 770 c.o.).

CONSIDERACIONES DE LA SALA



CONSEJO SUPERIOR DE LA JUDICATURA
SALA JURISDICCIONAL DISCIPLINARIA

M.P. JULIA EMMA GARZÓN DE GÓMEZ

Radicado No 110010102000201402289-00 (9869-20)

Referencia: Conflicto entre Diferentes Jurisdicciones

1.- Competencia.

De conformidad con las atribuciones consagradas en el numeral 6º del artículo 256 de la Constitución Política, en armonía con el numeral 2 del artículo 112 de la Ley Estatutaria de la Administración de Justicia, esta Sala Jurisdiccional Disciplinaria es competente para dirimir conflictos de competencia que se susciten entre distintas jurisdicciones y entre éstas y las autoridades administrativas a las cuales la ley les haya atribuido funciones jurisdiccionales, salvo las consagradas en el numeral 3º del artículo 114 de la Ley 270 de 1996.

Entendida la jurisdicción como la función del Estado de administrar justicia, y la competencia, como la facultad que tiene el juez o el Tribunal para ejercer, por autoridad de la ley en determinado asunto. Así tenemos por regla general, el conflicto se presenta cuando dos o más funcionarios investidos de competencia, se disputan el conocimiento de un proceso, bien porque ambos funcionarios estiman es de su conocimiento, caso en el cual será positivo; o por considerar no corresponderle, caso en el que será negativo, y para que éste se estructure o proceda, es necesario se presenten los siguientes presupuestos:

1. Que el funcionario judicial esté tramitando determinado proceso.
2. Que surja disputa entre el funcionario que conoce el caso y otro u otros



CONSEJO SUPERIOR DE LA JUDICATURA
SALA JURISDICCIONAL DISCIPLINARIA

M.P. JULIA EMMA GARZÓN DE GÓMEZ

Radicado No 110010102000201402289-00 (9869-20)

Referencia: Conflicto entre Diferentes Jurisdicciones

acerca de quién debe conocerlo.

3. Que el proceso se halle en trámite, esto es, que no haya sido fallado.

Por otra parte, y previo a analizar el asunto objeto de estudio, es necesario precisar que en los pronunciamientos de esta Colegiatura, han de desarrollarse los principios rectores los cuales enmarcan una adecuada administración de justicia, en la búsqueda de la eficiencia y eficacia de la función judicial, pues estos pueden generar variaciones en el trámite de los conflictos de jurisdicción y competencia puestos a conocimiento de esta Colegiatura, en aras de prever actualmente un trámite expedito y ágil en orden a lograr la eficiencia en el ejercicio de la función judicial tal como lo contempló el principio constitucional consignado en el artículo 2º Superior, veamos:

“Son fines esenciales del Estado: servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución; facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación; defender la independencia NACIÓN al, mantener la integridad territorial y asegurar la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo. Las autoridades de la República están instituidas para proteger a todas las personas residentes en Colombia, en su vida, honra, bienes, creencias, y demás derechos y libertades, y para asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares.”



CONSEJO SUPERIOR DE LA JUDICATURA
SALA JURISDICCIONAL DISCIPLINARIA

M.P. JULIA EMMA GARZÓN DE GÓMEZ

Radicado No 110010102000201402289-00 (9869-20)

Referencia: Conflicto entre Diferentes Jurisdicciones

En ese orden de ideas y en procura de materializar tal principio, se ceñirá la Sala a pronunciarse sobre el tema propuesto a su consideración en el entendido de que lo pretendido es definir a quién corresponde la competencia para conocer de determinado proceso judicial, esto es, el verdadero acceso a la administración de justicia, teniendo en cuenta que esta Colegiatura es el órgano constitucional encargado para dirimir este tipo de conflictos, y en aras de garantizar el principio de economía procesal, dada la trascendencia social del litigio traído en autos, por consiguiente, se procederá a analizar el *sub lite* y tomar una decisión de fondo en la cual se esclarezcan los hechos objeto de la controversia, y así garantizar la prevalencia del derecho sustancial sobre el formal, conforme lo prevé el artículo 228 de la Constitución Política cuyo texto legal es del siguiente tenor:

*“La Administración de Justicia es función pública. Sus decisiones son independientes. Las actuaciones serán públicas y permanentes con las excepciones que establezca la ley y en ellas **prevalecerá el derecho sustancial**. (...)”*

2.- Objeto del conflicto.

El objeto del presente conflicto radica en determinar cuál es la jurisdicción competente para el conocimiento de la demanda ordinaria laboral, que a través de apoderado judicial, interpuso la **Empresa Promotora de Salud – NUEVA EPS S.A.** contra la **NACIÓN – MINISTERIO DE SALUD Y PROTECCIÓN SOCIAL, GRUPO ASESORÍA EN SISTEMATIZACIÓN DE**



CONSEJO SUPERIOR DE LA JUDICATURA
SALA JURISDICCIONAL DISCIPLINARIA

M.P. JULIA EMMA GARZÓN DE GÓMEZ

Radicado No 110010102000201402289-00 (9869-20)

Referencia: Conflicto entre Diferentes Jurisdicciones

DATOS (ASD S.A.), ASSEENDA S.A.S. HOY CARVAJAL TECNOLOGÍA Y SERVICIOS S.A.S., SERVIS OUTSORCING INFORMÁTICO S.A. (SERVIS S.A.), integrantes de la UNIÓN TEMPORAL NUEVO FOSYGA.

3.- Del caso en concreto.

En el *Sub - examine*, la Empresa Promotora de Salud – NUEVA EPS S.A., pretende el pago, por parte de la entidades accionadas, de la suma de dos mil quinientos veintisiete millones cuatrocientos treinta y siete mil cuatrocientos treinta y cinco pesos (\$2'527.437.435), correspondiente al pago de los daños y perjuicios que le causaron “*por el no pago de las cuentas presentadas para el recobro por concepto de Comités Técnicos Científicos y fallos de tutela en vigencia de las Resoluciones 3797 de 2004, 2933 de 2006, y 3099 de 2008, presentadas de manera extemporánea, en atención a lo que para el efecto dispone la Sentencia C-510 de 2004.*” (Sic).

Explicó el demandante, que los recobros fueron glosados por extemporaneidad mediante comunicación MYT-1914-10 CD 21220 del 23 de julio de 2010, “*respecto del paquete 0510A, que asciende a la suma de MIL CIENTO NOVENTA MILLONES SEISCIENTOS OCHENTA Y SEIS MIL OCHOSCIENTOS CINCUENTA Y SIETE PESOS (\$1.190.686857) y respecto del paquete 0510C, SETECIENTOS CINCUENTA MIL QUINIENTOS SETENTA Y OCHO PESOS (\$1.336.750.578), y en total los paquetes 0510A y 0510C asciende a la suma de DOS MIL QUINIENTOS VEINTISIETE MILLONES CUATROCIENTOS*



CONSEJO SUPERIOR DE LA JUDICATURA
SALA JURISDICCIONAL DISCIPLINARIA

M.P. JULIA EMMA GARZÓN DE GÓMEZ

Radicado No 110010102000201402289-00 (9869-20)

Referencia: Conflicto entre Diferentes Jurisdicciones

TREINTA Y SIETE MIL CUATROCIENTOS TREINTA Y CINCO PESOS (\$2'527.437.435)." (Sic) (ver folios 522 y 554 c.o.).

Definido lo anterior, la Sala entra a estudiar y analizar la normatividad en la cual se amparan los funcionarios de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo y la Ordinaria, para proponer el conflicto que nos ocupa.

Al respecto se tiene que con la Ley 100 de 1993 se creó el "*Sistema de Seguridad Social Integral*", con el objeto de garantizar los derechos irrenunciables de la persona y la comunidad, con el fin de brindar una calidad de vida de acuerdo con el postulado constitucional de un orden social justo e igualitario, mediante la protección de las contingencias que la afecten, y estando sujeta a los principios de eficiencia, universalidad, solidaridad, integralidad, unidad y participación.

También se concibió constitucional y legalmente la Seguridad Social como un servicio público obligatorio el cual está direccionado, coordinado y bajo control del Estado siendo este último el rector y los particulares sus prestadores, quedando así este sistema sin lugar a duda, atado visiblemente a la Ley 100 de 1993, en el sentido de que comprende los sistemas generales de pensiones, de salud, de riesgos profesionales y los servicios sociales obligatorios, definidos en dicha normatividad, por manera que no reviste duda alguna que lo que no está comprendido dentro de los respectivos regímenes no hace parte del sistema de seguridad social



CONSEJO SUPERIOR DE LA JUDICATURA
SALA JURISDICCIONAL DISCIPLINARIA

M.P. JULIA EMMA GARZÓN DE GÓMEZ

Radicado No 110010102000201402289-00 (9869-20)

Referencia: Conflicto entre Diferentes Jurisdicciones

integral.

De otro lado, encontramos que el artículo 48 de la Constitución Política consagró como derecho fundamental la garantía a todos los habitantes del derecho irrenunciable a la seguridad social, y establece que el Estado, con la participación de los particulares, ampliará progresivamente su cobertura que comprenderá la prestación de los servicios en la forma *que determine* la Ley. Así mismo, dispone que la seguridad social podrá ser prestada por entidades públicas o privadas, *de acuerdo con la ley*, y que sus recursos no se puedan destinar ni utilizar a fines diferentes.

Así las cosas se aduce además que la Seguridad Social Integral, cuya unidad conceptual que viene dada desde la propia Constitución y es desarrollada por la Ley 100 de 1993, exigen la existencia de un proceso especial y de una jurisdicción también especializada en orden a dirimir las controversias que se relacionen con esta materia que no es otra que la ordinaria laboral, con las excepciones contempladas en los artículos 36 y 279 de la Ley 100 de 1993.

A su turno la **Ley 1564 de 2012** que modificó el Código Procesal del Trabajo y de la Seguridad Social, señaló en cuanto a la Jurisdicción Ordinaria lo siguiente:

“Modifíquese el numeral 4 del artículo 2° del Código Procesal del Trabajo y de la Seguridad Social, el cual quedará así:



CONSEJO SUPERIOR DE LA JUDICATURA
SALA JURISDICCIONAL DISCIPLINARIA

M.P. JULIA EMMA GARZÓN DE GÓMEZ

Radicado No 110010102000201402289-00 (9869-20)

Referencia: Conflicto entre Diferentes Jurisdicciones

4. Las controversias relativas a la prestación de los servicios de la seguridad social que se susciten entre los afiliados, beneficiarios o usuarios, los empleadores y las entidades administradoras o prestadoras, salvo los de responsabilidad médica y los relacionados con contratos".

Sobre el tema ha expresado la Corte Constitucional, al ocuparse de una demanda de inexequibilidad contra el artículo 4°, numeral 2° de la ley 721 de 2001, arriba transcrito en la cual reafirmó sus enseñanzas sobre la materia en los siguientes términos:

"De conformidad con el ordenamiento superior, en sus artículos 48 y 365, la distribución de la competencia que trae la norma demandada, en el sentido de que la jurisdicción del trabajo conocerá de las controversias producidas entre entidades públicas y privadas del régimen de la seguridad social integral y sus afiliados proviene, adicionalmente a lo señalado en el acápite anterior, de la facultad del legislador de establecer el régimen jurídico al cual se verá sometida la prestación de un servicio público.

El ámbito de aplicación de la regulación que ocupa la atención de la Corte es el de la seguridad social, la que por mandato del artículo 48 de la Carta Política, forma parte de los derechos sociales y económicos, como derecho irrenunciable de todos los habitantes del territorio NACIONAL, debiendo prestarse en la forma de un servicio público de carácter obligatorio, bajo la dirección, coordinación y control del Estado,



CONSEJO SUPERIOR DE LA JUDICATURA
SALA JURISDICCIONAL DISCIPLINARIA

M.P. JULIA EMMA GARZÓN DE GÓMEZ

Radicado No 110010102000201402289-00 (9869-20)

Referencia: Conflicto entre Diferentes Jurisdicciones

con sujeción a los principios de eficiencia, universalidad y solidaridad.

*En claro desarrollo de ese mandato superior, **el legislador creó el sistema de seguridad social integral mediante la Ley 100 de 1993, con el objeto de proteger globalmente a todas las personas frente a las contingencias económicas y de salud que les impidan mantener una calidad de vida en condiciones dignas.** Así, cuando la citada ley se refiere al sistema de seguridad social integral, debe entenderse que comprende todas aquellas “obligaciones del Estado y la sociedad, las instituciones y los recursos destinados a garantizar la cobertura de las prestaciones de carácter económico, de salud y servicios complementarios, materia de esta ley, que se incorporen normativamente en el futuro” (art. 1o.).*

La anterior concepción del sistema permite asegurar una mayor cobertura en la población colombiana en materia de salud y pensiones, con especial atención de las personas que carecen de capacidad económica, para brindarle suficiente protección ante eventuales contingencias. De este modo, la implantación de un sistema en estos términos se evidencia como un conjunto armónico de “entidades públicas y privadas, normas y procedimientos” para la prestación de los regímenes generales establecidos para las pensiones, salud, riesgos profesionales y los servicios sociales complementarios definidos en esa Ley 100 (art. 8o.).

(...)



CONSEJO SUPERIOR DE LA JUDICATURA
SALA JURISDICCIONAL DISCIPLINARIA

M.P. JULIA EMMA GARZÓN DE GÓMEZ

Radicado No 110010102000201402289-00 (9869-20)

Referencia: Conflicto entre Diferentes Jurisdicciones

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

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

De esta manera, **la atribución de la solución de las controversias suscitadas entre las entidades públicas y privadas de la seguridad social integral con sus afiliados, responde a la necesidad de especializar una jurisdicción estatal con la asignación de dicha competencia, haciendo efectiva la aplicación del régimen jurídico**



CONSEJO SUPERIOR DE LA JUDICATURA
SALA JURISDICCIONAL DISCIPLINARIA

M.P. JULIA EMMA GARZÓN DE GÓMEZ

Radicado No 110010102000201402289-00 (9869-20)

Referencia: Conflicto entre Diferentes Jurisdicciones

sobre el cual se edificó la prestación del servicio público de la seguridad social.

(...)

Así las cosas, siendo el objeto de la norma acusada la atribución de una competencia a una determinada jurisdicción con el fin de precisar la autoridad judicial que dilucide las controversias de los sujetos que, bajo un mismo régimen jurídico, integran el sistema de seguridad social integral, es claro que la clase de vinculación al Estado no puede configurar un criterio válido para alegar una desigualdad de trato entre servidores públicos, pues se reitera que es en razón de la condición de afiliado a dicho sistema que se estructura la competencia judicial, en la forma de un factor subjetivo tenido en cuenta para la respectiva configuración”¹. (negrillas y subrayado fuera de texto)

Más adelante, precisa la Corte Constitucional sobre el tema materia de litis lo siguiente:

"Como ya se dijo la asignación de dicha competencia a la jurisdicción ordinaria en sus especialidades laboral y de seguridad social obedeció a la necesidad de hacer efectivos los mandatos de los artículos 29, 48 y 365 de la Carta Política que según se advirtió en la citada Sentencia C-111 de 2000 imponen la necesidad de especializar una jurisdicción estatal para el conocimiento de las controversias sobre seguridad social

¹ CORTE CONSTITUCIONAL , SENTENCIA c-111 DE 2000, expediente D-2465, M.P. Dr. ALVARO TAFUR GALVIS, 9 de febrero de 2000



CONSEJO SUPERIOR DE LA JUDICATURA
SALA JURISDICCIONAL DISCIPLINARIA

M.P. JULIA EMMA GARZÓN DE GÓMEZ

Radicado No 110010102000201402289-00 (9869-20)

Referencia: Conflicto entre Diferentes Jurisdicciones

integral, haciendo efectiva la aplicación del régimen jurídico sobre el cual se edificó la prestación del servicio público de la seguridad social. Además, 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 jurisdicción.

Así las cosas, la Corte no comparte la opinión del Procurador en el sentido de que lo procedente es declarar inexecutable la expresión "integral" del numeral 4° del artículo 2° de la Ley 712 de 2001, pues ha quedado claramente establecido que las personas pertenecientes a los regímenes de excepción, al igual que los afiliados al sistema de seguridad social integral de la Ley 100 de 1993, también tienen derecho a acceder a la administración de justicia con arreglo a los criterios tradicionales que determinan el juez natural para conocer de las controversias relacionadas con la aplicación de dichos regímenes de excepción.

En suma, el numeral 4° del artículo 2° de la Ley 712 de 2001 al atribuir a la jurisdicción ordinaria en sus especialidades laboral y de seguridad social la solución de los conflictos referentes al sistema de seguridad social integral que se susciten entre los afiliados, beneficiarios o usuarios, los empleadores y las entidades administradoras o prestadoras, cualquiera que sea la naturaleza de la relación jurídica y de los actos jurídicos que se controviertan, integra un sistema mediante el cual debe prestarse el servicio



CONSEJO SUPERIOR DE LA JUDICATURA
SALA JURISDICCIONAL DISCIPLINARIA

M.P. JULIA EMMA GARZÓN DE GÓMEZ

Radicado No 110010102000201402289-00 (9869-20)

Referencia: Conflicto entre Diferentes Jurisdicciones

público obligatorio de la seguridad social bajo el principio de unidad que rige el régimen jurídico que la regula.

Finalmente, es de anotar que en lo esencial el numeral 4º del artículo 2º de la Ley 712 de 2001 es mutatis mutandi igual al artículo 2º de la ley 362 de 1997, que acogió en forma más explícita la exégesis que las altas Corporaciones de justicia le habían impartido. Valga recordar que en esas sentencias se precisó que **después de la expedición de Ley 100 de 1993, para los efectos del sistema de seguridad social integral no es necesario tener en cuenta la naturaleza jurídica del vínculo ni los actos que reconocieron o negaron un derecho sustancial en esa materia, sino la relación afiliado, beneficiario o usuario, con la respectiva entidad administradora o prestadora de servicios de seguridad social integral. Por tanto, es la materia de la controversia lo que define la jurisdicción competente y no el status jurídico del trabajador.** Igualmente se destacó que el legislador en ejercicio de la libertad política de configuración de normas jurídicas y en armonía con los artículos 150-23 y 228 Superiores, tiene un amplio margen de decisión para distribuir una competencia judicial dentro de las distintas jurisdicciones estatales, a fin de que una precisa autoridad judicial ejerza la jurisdicción del Estado en un asunto previamente señalado, bajo estrictos contornos de protección de la vigencia y primacía del debido proceso (C.P. art. 29). Por tanto, bien podía el legislador en ejercicio de esas innegables potestades asignar la competencia a la jurisdicción ordinaria para conocer de las controversias referentes a sistema de seguridad social integral que se susciten entre los afiliados, beneficiarios



CONSEJO SUPERIOR DE LA JUDICATURA
SALA JURISDICCIONAL DISCIPLINARIA

M.P. JULIA EMMA GARZÓN DE GÓMEZ

Radicado No 110010102000201402289-00 (9869-20)

Referencia: Conflicto entre Diferentes Jurisdicciones

o usuarios, los empleadores y las entidades administradoras o prestadoras, cualquiera que sea la naturaleza de su relación jurídica y de los actos jurídicos que se controviertan²". (Subraya y Negrilla de la Sala).

Ahora bien, sea lo primero delimitar, teniendo en cuenta que la demanda originaria de la presente controversia, se presentó el 6 de marzo de 2014, es decir, en vigencia de la Ley 1437 de 2011, se debe atender lo dispuesto en el inciso 2° del Artículo 308 del nuevo Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso (Ley 1437 de 2011), en el cual se estipuló lo siguiente: *"Este Código sólo se aplicará a los procedimientos y las actuaciones administrativas que se inicien, así como a las demandas y procesos que se instauren con posterioridad a la entrada en vigencia"*, atendiendo lo contenido en la mencionada Ley para la solución del presente caso.

Así las cosas, hechas las precisiones normativas pertinentes, el artículo 104 de la Ley 1437 de 2011 por la cual se instituye el nuevo Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, señala la competencia de los Jueces Administrativos, en los siguientes términos:

"Artículo 104. De la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo.

² CORTE CONSTITUCIONAL, SENTENCIA C-1027 DE 2002, expediente D-4027, M.P. Dra. CLARA INÉS VARGAS HERNÁNDEZ, 27 de noviembre de 2002



CONSEJO SUPERIOR DE LA JUDICATURA
SALA JURISDICCIONAL DISCIPLINARIA

M.P. JULIA EMMA GARZÓN DE GÓMEZ

Radicado No 110010102000201402289-00 (9869-20)

Referencia: Conflicto entre Diferentes Jurisdicciones

La Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo está instituida para conocer, además de lo dispuesto en la Constitución Política y en leyes especiales, de las controversias y litigios originados en actos, contratos, hechos, omisiones y operaciones, sujetos al derecho administrativo, en los que estén involucradas las entidades públicas, o los particulares cuando ejerzan función administrativa."

Por consiguiente, se tiene que el tema de discusión en la demanda, que centra la atención de esta Corporación, no es otro que el referente al Sistema de Seguridad Social Integral, por cuanto el interés principal de la parte demandante, Empresa Promotora de Salud – NUEVA EPS S.A., es el cobro por la vía judicial a la Nación, Ministerio de Salud y Protección Social e integrantes de la Unión Temporal Nuevo FOSYGA, de la suma de dos mil quinientos veintisiete millones cuatrocientos treinta y siete mil cuatrocientos treinta y cinco pesos (\$2'527.437.435), valor derivado de los servicios médicos asistenciales prestados a sus afiliados en cumplimiento de los Comités Técnicos Científicos y de fallos de tutela.

En consecuencia, ha encontrado la Sala que es la Jurisdicción Ordinaria a quien le corresponde dirimir la presente litis, toda vez que la controversia se suscitó entre entidades públicas, situación que sin lugar a dudas, se enmarca en lo normado y ya referido numeral 4 del artículo 2 de la Ley 712 de 2001, pues dicha controversia es propia del Sistema de Seguridad Social Integral.



CONSEJO SUPERIOR DE LA JUDICATURA
SALA JURISDICCIONAL DISCIPLINARIA

M.P. JULIA EMMA GARZÓN DE GÓMEZ

Radicado No 110010102000201402289-00 (9869-20)

Referencia: Conflicto entre Diferentes Jurisdicciones

De otra parte, resulta importante señalar a esta Corporación que si bien la Ley 1608 de 2 de enero de 2013, toma como referencia el término de caducidad de la acción contenciosa administrativa para el periodo para reclamar glosas de carácter administrativo, estas son como su nombre lo indica *“glosas de carácter administrativo”*; más no hace referencia a la Jurisdicción Contenciosa administrativa, conclusión a la cual se llega con la simple lectura de la exposición de motivos y el objeto de la ley, la cual no es otra que:

“Artículo 1°. Objeto. La presente ley tiene por objeto definir medidas para mejorar el flujo de recursos y la liquidez del Sector Salud a través del uso de recursos que corresponden a saldos o excedentes de cuentas maestras del Régimen Subsidiado de Salud, aportes patronales y rentas cedidas, y definir mecanismos para el financiamiento de las deudas reconocidas del Régimen Subsidiado de Salud por las entidades territoriales en el marco de lo señalado en el artículo 275 de la Ley 1450 de 2011.

Por tanto, el espíritu de la misma fue mejorar el flujo de recursos para el pago de dichas glosas administrativas, debido a los excedentes financieros que habían quedado en los años fiscales, teniendo presente: *“En la actualidad existe un saldo de 1.77 billones de pesos en las cuentas maestras de las entidades territoriales que se atribuye según la Federación Colombiana de Municipios, a que tras una gestión eficiente de las administraciones locales del régimen subsidiado, mediante interventoría se*



CONSEJO SUPERIOR DE LA JUDICATURA
SALA JURISDICCIONAL DISCIPLINARIA

M.P. JULIA EMMA GARZÓN DE GÓMEZ

Radicado No 110010102000201402289-00 (9869-20)

Referencia: Conflicto entre Diferentes Jurisdicciones

evitó el pago indebido de multiafiliados a varias EPS, ... por lo que los recursos no apropiados se fueron acumulando progresivamente³” (Resalta y Subraya de la Sala).

Recientemente, mediante el Decreto 2462 de 7 de noviembre 2013, el Ministerio de Salud y Protección Social, volvió a ratificar la competencia de la Jurisdicción Ordinaria en su especialidad laboral para conocer de los asuntos que se tramiten den la Superintendencia de Salud dentro de sus funciones Jurisdiccionales en la Jurisdicción Ordinaria en su especialidad Laboral.

“ARTÍCULO 30. FUNCIONES DEL DESPACHO DEL SUPERINTENDENTE DELEGADO PARA LA FUNCIÓN JURISDICCIONAL Y DE CONCILIACIÓN. *Son funciones del Despacho del Superintendente Delegado para la Función Jurisdiccional y de Conciliación, las siguientes:*

1. Conocer a petición de parte y fallar en derecho, con carácter definitivo, en primera instancia y con las facultades propias de un juez, los asuntos contemplados en el artículo 41 de la Ley 1122 de 2007, modificado por el artículo 126 de la Ley 1438 de 2011 y en las demás normas que la reglamenten, modifiquen, adicionen o sustituyan. En caso que sus decisiones sean apeladas, el competente para resolver el recurso, conforme a la normativa vigente será el Tribunal Superior del Distrito Judicial –Sala Laboral– del

³ Exposición de motivos ley 1608 de 2013



CONSEJO SUPERIOR DE LA JUDICATURA
SALA JURISDICCIONAL DISCIPLINARIA

M.P. JULIA EMMA GARZÓN DE GÓMEZ

Radicado No 110010102000201402289-00 (9869-20)

Referencia: Conflicto entre Diferentes Jurisdicciones

domicilio del apelante.”(sfdt).

Finalmente, resulta importante señalar que frente a un asunto similar ya esta Corporación se ha pronunciado en igual sentido, en proveídos del 11 de agosto de 2014, dentro del proceso radicado bajo el número **110010102000201401722 00**, con Ponencia del H. M. NÉSTOR IVÁN JAVIER OSUNA PATIÑO⁴; y del 3 de diciembre de 2014, en el Radicado **110010102000201402665-00 (10002-21)**. M.P. JULIA EMMA GARZÓN DE GÓMEZ⁵.

Por lo anterior y de conformidad con lo expuesto en el tema que nos ocupa se remitirán las diligencias a la Jurisdicción Ordinaria en su especialidad Laboral, representada en las presentes diligencias en el JUZGADO VEINTINUEVE LABORAL DEL CIRCUITO DE BOGOTÁ, para que asuma la competencia del mismo.

En mérito de lo expuesto, la Sala Jurisdiccional Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura, en uso de sus atribuciones constitucionales y legales

⁴ Aprobado por los H. M. Angelino Lizcano Rivera, Julia Emma Garzón de Gómez, María Mercedes López Mora, José Ovidio Claros Polanco, Wilson Ruíz Orejuela sin contar con la asistencia de los H. M. Pedro Alonso Sanabria Buitrago.

⁵ Aprobado en Sala No. 99 del 3 de diciembre de 2014.



CONSEJO SUPERIOR DE LA JUDICATURA
SALA JURISDICCIONAL DISCIPLINARIA

M.P. JULIA EMMA GARZÓN DE GÓMEZ

Radicado No 110010102000201402289-00 (9869-20)

Referencia: Conflicto entre Diferentes Jurisdicciones

RESUELVE

PRIMERO.- ASIGNAR la competencia para conocer de la demanda de reparación directa interpuesta por la Nueva Empresa Promotora de Salud – NUEVA EPS S.A. contra la Nación, Ministerio de Salud y Protección Social, Grupo Asesoría en Sistematización de Datos (ASD S.A.), Assenda S.A.S. hoy Carvajal Tecnología y Servicios S.A.S., Servis Outsourcing Informático S.A. (Servis S.A.), a la Jurisdicción Ordinaria en su especialidad Laboral, representada en estas diligencias en el **JUZGADO VEINTINUEVE LABORAL DEL CIRCUITO DE BOGOTÁ.**

SEGUNDO.- REMITIR el proceso a conocimiento del **JUZGADO VEINTINUEVE LABORAL DEL CIRCUITO DE BOGOTÁ**, y copia de la presente providencia a los Juzgados Trece Civil del Circuito y Treinta y Uno Administrativo Oral del Circuito de Bogotá, para su información.

COMUNÍQUESE Y CÚMPLASE.

MARÍA MERCEDES LÓPEZ MORA
Presidenta

PEDRO ALONSO SANABRIA BUITRAGO
Vicepresidente

REPÚBLICA DE COLOMBIA

RAMA JUDICIAL



**CONSEJO SUPERIOR DE LA JUDICATURA
SALA JURISDICCIONAL DISCIPLINARIA**

Bogotá D. C., once 11 de agosto de 2014

Magistrado Ponente: Dr. NÉSTOR IVÁN JAVIER OSUNA PATIÑO

Radicación No. 110010102000201401722 00

Registro proyecto: 4 de agosto de 2014

Aprobado según Acta N° 60 de 11 de agosto de 2014

Referencia:	Conflicto negativo de jurisdicción
Colisionantes:	Juzgados 34 Administrativo Oral y 31 Laboral del Circuito de Bogotá
Decisión:	Asignar a la jurisdicción ordinaria laboral y de seguridad social

I. OBJETO DE LA DECISION

Procede la Sala a dirimir el conflicto negativo de jurisdicciones surgido entre el Juzgado 34 Administrativo Oral de Bogotá y el Juzgado 31 Laboral del Circuito de Bogotá, con ocasión de la demanda del 18 de octubre de 2013, inicialmente presentada como de reparación directa y luego adecuada como demanda ordinaria de seguridad social; promovida por la Entidad Promotora de Salud Sanitas S.A., en adelante EPS Sanitas, contra La Nación – Ministerio de Salud y Protección Social, con radicaciones 2013-00489 y 2014-00357 respectivamente.

II. HECHOS Y ACTUACION PROCESAL

1.- El 18 de octubre de 2013, la EPS Sanitas ejerció, mediante apoderado judicial y ante el Tribunal Administrativo de Cundinamarca – Sección Tercera, el medio de control judicial de la Administración de reparación directa contra La Nación –

Ministerio de Salud y Protección Social¹. La demanda pretende en síntesis lo siguiente:

i) Que se declare la responsabilidad de la Nación – Ministerio de Salud y Protección Social, por los perjuicios materiales causados a la EPS Sanitas con ocasión de la falta de reconocimiento y pago de la prestación de servicios de acompañamiento permanente, auxiliar de enfermería y suministro de hogares sustitutos para adultos mayores y pacientes con enfermedades discapacitantes o en fase terminal con acompañamiento; **servicios que no están incluidos en el Plan Obligatorio de Salud (NO POS), que no son costeados por las Unidades de Pago por Capitación – UPC y que están a cargo del Fosyga** luego de haber sido cubiertos por la EPS Sanitas a favor de sus usuarios y afiliados;

ii) Que, como consecuencia de lo anterior, se condene a la demandada al pago de perjuicios materiales. A título de daño emergente, la suma de \$1.665.451.212 por las prestaciones NO POS y la suma de \$166.545.121 por gastos administrativos relativos a las referidas prestaciones NO POS. A título de lucro cesante, el pago de los intereses causados a favor de la demandante por los conceptos anteriores.

2.- La demanda fue repartida al despacho de la magistrada Bertha Lucy Ceballos Posada, de la Subsección A – Sección Tercera del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, bajo el número 2013-01802, quien por auto del 12 de noviembre de 2013² remitió el expediente a los juzgados administrativos de Bogotá, por falta de competencia funcional para conocer del asunto en primera instancia.

3.- El asunto se repartió entonces al Juzgado 34 Administrativo Oral de Bogotá, con radicación No. 2013-00489, despacho que mediante auto del 7 de mayo de 2014³ se declaró incompetente por falta de jurisdicción y remitió el expediente al reparto de los juzgados laborales del circuito de Bogotá.

Las razones expuestas por la Jueza 34 Administrativo Oral de Bogotá fueron esencialmente las siguientes:

1 Fl. 1-40, c. principal y 44 cuadernos de pruebas anexos

2 Fl. 42-42 recto verso, c. principal

3 Fl. 48 recto verso, c. principal

i) Dentro del proceso No. 2013-02347, la Sala Jurisdiccional Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura dirimió un conflicto negativo de competencias surgido entre el Juzgado 35 Administrativo de Bogotá y el Juzgado 18 Laboral del Circuito de Bogotá, relativo a la falta de reconocimiento y pago de valores pagados por la EPS Sanitas por concepto de prestaciones NO POS. En esa ocasión, mediante providencia del 30 de octubre de 2013, el Consejo Superior de la Judicatura asignó la competencia de esos asuntos a la jurisdicción ordinaria, por tratarse de una controversia propia del Sistema de Seguridad Social en Salud;

ii) La solución fijada por el Consejo Superior de la Judicatura debe ser también aplicada a esta nueva demanda, **"pues aunque la parte demandante señala que lo que pretende es que se declare administrativa, extracontractual y solidariamente responsable a la Nación – Ministerio de Salud y Protección Social por los perjuicios materiales causados a la EPS Sanitas con ocasión de la falta de reconocimiento y pago, por concepto de la prestación de los servicios denominados: acompañamiento permanente – auxiliar de enfermería y suministro de hogares sustitutos para el cuidado de adultos mayores y pacientes con enfermedades discapacitantes y/o en fase terminal, con acompañamiento adicional, NO incluidos en el Plan Obligatorio de Salud, lo que se pretende de fondo es el cobro por vía judicial de los valores referentes al suministro o provisión de los servicios de acompañamiento permanente – auxiliar de enfermería y suministro de hogares sustitutos para el cuidado de adultos mayores y pacientes con enfermedades discapacitantes y/o en fase terminal, con acompañamiento adicional no incluidos dentro del Plan Obligatorio de Salud, que el Sistema General de Seguridad Social en Salud reconoce a sus usuarios y que están a cargo de la Subcuenta de Compensación del FOSYGA"** (negritas fuera del texto).

4.- Repartido nuevamente el asunto el 20 de mayo de 2014, esta vez ante la jurisdicción ordinaria en su especialidad laboral y de seguridad social, el trámite le correspondió al Juzgado 31 Laboral del Circuito de Bogotá, con radicado No. 2014-00357. Este despacho judicial, luego de que la parte demandante adecuó la demanda a la técnica y procedimiento laboral⁴, resolvió por auto del 11 de julio de

⁴ Fl. 52 a 93, c. principal

2014⁵, declararse igualmente incompetente por falta de jurisdicción y suscitó el conflicto negativo de competencia con el Juzgado 34 Administrativo de Oralidad de Bogotá. En consecuencia, ordenó remitir el proceso a esta Corporación para dirimir dicho conflicto.

5.- Los motivos de la declaratoria de falta de competencia y jurisdicción, señalados por el Juez 31 Laboral del Circuito de Bogotá en su providencia del 11 de julio de 2014, fueron esencialmente los siguientes:

- i) El numeral 4 del artículo 2 del Código Procesal del Trabajo, modificado por el artículo 2 de la ley 712 de 2001 y el artículo 622 de la ley 1564 de 2012, excluye del conocimiento de la jurisdicción ordinaria laboral y de seguridad las controversias de responsabilidad médica y relacionadas con contratos;
- ii) Se trata de una acción de reparación directa contra el Estado por la falta de pago de facturas por servicios NO POS y de los cuales se desprendieron 494 recobros finalmente no pagados;
- iii) El artículo 155 de la ley 1437 de 2011 dispone en su numeral 5 que los jueces administrativos conocen en primera instancia de los asuntos relativos a los contratos, cualquiera que sea su régimen, en que sea parte una entidad pública;
- iv) Estimó finalmente que la demanda de la EPS Sanitas contra la Nación – Ministerio de Salud y Protección Social se refiere a un asunto sobre prestación de servicios de la seguridad social “en lo relacionado a contratos” (fl. 95).

6.- Mediante oficio No. 1509 del 15 de julio de 2014, el Juzgado 31 Laboral del Circuito de Bogotá allegó a esta Corporación la actuación objeto de colisión de jurisdicción⁶.

III. CONSIDERACIONES DE LA SALA

1.- Competencia

⁵ Fl. 94-95 recto verso, c. principal

⁶ Fl. 1, c. CSJ

La Sala Jurisdiccional Disciplinaria de esta Corporación es competente para resolver los conflictos de jurisdicciones que se presenten entre la jurisdicción ordinaria y la de lo contencioso administrativo. Así lo establece el artículo 256, numeral 6 de la Constitución Política y lo desarrolla el artículo 112.2 de la ley 270 de 1996.

2.- Problema jurídico

Le corresponde a la Sala determinar cuál jurisdicción, entre la contencioso administrativa y la ordinaria laboral y de seguridad social, es la competente para conocer de una controversia derivada del recobro al Fosyga de lo pagado por una EPS por prestaciones en salud no incluidas en el Plan Obligatorio de Salud – NO POS y que fueron efectivamente prestadas a sus usuarios y pagadas por la EPS a sus Instituciones Prestadoras de Servicios de Salud – IPS.

Se trata de solicitudes de recobro de prestaciones NO POS y no costeadas por las Unidades de Pago por Capitación UPC, que no fueron aprobadas por el administrador del FOSYGA a través de la formulación de **glosas a la facturación** presentada, hecho que impide el pago de los respectivos reembolsos a la EPS. El interés principal de la EPS consiste en obtener una orden judicial de pago del valor contenido en las facturas rechazadas con glosas, junto con los intereses moratorios respectivos.

En otras palabras, el problema jurídico que se debe resolver consiste en determinar **dentro de cuál jurisdicción debe adelantarse, a la luz del derecho procesal actualmente vigente, el proceso judicial de recobros por prestaciones NO POS** que promueve una EPS contra el Fondo de Solidaridad y Garantía – FOSYGA, en tanto que cuenta sin personería jurídica, adscrita al Ministerio de Salud y Protección Social.

3.- Solución del conflicto

Para dirimir la presente colisión de jurisdicciones, esta Sala procederá a reiterar el marco normativo general a seguir en estos asuntos (3.1), para luego aplicarlo al caso concreto (3.2). Por último, dada la relevancia general de los conflictos de jurisdicción

surgidos en asuntos análogos al aquí resuelto, sumada al flujo creciente de conflictos de jurisdicción sobre este mismo tema, la Sala insistirá en el cumplimiento del **precedente vinculante** que debe tenerse en cuenta por todos los despachos judiciales del país en este tipo especial de asuntos (3.3).

3.1- El marco normativo aplicable

De conformidad con el artículo 2.4 del Código Procesal del Trabajo y de la Seguridad Social – CPT, modificado por el artículo 622⁷ de la Ley 1564 de 2012 – Código General del Proceso, la jurisdicción ordinaria en su especialidad laboral y de seguridad social conoce de *“las controversias relativas a la prestación de los servicios de la seguridad social que se susciten entre los afiliados, beneficiarios o usuarios, los empleadores y las entidades administradoras o prestadoras, salvo los de responsabilidad médica y los relacionados con contratos”*.

Ahora bien, la correcta interpretación y aplicación de la anterior disposición implica tener muy presente que el sector de la Rama Judicial especializado en administrar Justicia en los asuntos laborales y de seguridad social hace parte de la jurisdicción ordinaria, cuyo rasgo característico es su **cláusula general o residual de competencia**, en relación con las demás jurisdicciones constitucional y legalmente reconocidas. De ahí que el verdadero punto de partida para resolver el presente conflicto de jurisdicción sea lo dispuesto en el artículo 12 de la ley estatutaria 270 de 1996, en virtud del cual la jurisdicción ordinaria *“conocerá de todos los asuntos que no estén atribuidos por la Constitución o la ley a otra jurisdicción”*.

Por cierto, en completa armonía con la cláusula general o residual de competencia de la jurisdicción ordinaria en su especialidad laboral y de seguridad social, el artículo 2.5 del CPT, modificado por el artículo 2 de la ley 712 de 2001, dispuso que dicha jurisdicción conoce de *“la ejecución de obligaciones emanadas de la relación de trabajo y del sistema de seguridad social integral que no correspondan a otra autoridad”* (negrillas fuera del texto).

Así las cosas, el primer efecto práctico de la cláusula general o residual a favor de la jurisdicción ordinaria en cualquiera de sus especialidades es que, para que esta

⁷ De acuerdo con el artículo 627.1 del Código General del Proceso, este artículo se encuentra vigente desde la fecha de promulgación de la ley 1564 de 2012, esto es, desde el 12 de julio de 2012.

opere, debe previamente verificarse que no exista norma especial que atribuya el conocimiento de cierto tipo de procesos a una de las jurisdicciones especiales. En lo que concierne entonces a las demandas ordinarias en materia de seguridad social, deberá verificarse si existe, o no, norma especial que atribuya el conocimiento de ese tipo de asuntos a otra jurisdicción.

Puesto que en el asunto objeto de estudio se observa un conflicto negativo de competencia entre las jurisdicciones ordinaria, en su especialidad laboral y de seguridad social, y contencioso administrativa, la Sala procederá a la verificación del marco normativo aplicable a los procesos de seguridad social que taxativamente pueden someterse a la jurisdicción de lo contencioso administrativo. Ello se hará con base en lo previsto por la ley 1437 de 2011 (Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo – CPACA), estatuto procesal vigente al momento de la presentación de la demanda y por el cual se rige el presente análisis de jurisdicción en cuanto al contencioso administrativo, de conformidad con lo dispuesto en su artículo 308⁸.

Al respecto se encuentra por un lado que, en los términos del inciso primero del artículo 104 del CPACA, debe tenerse en cuenta en principio que no se trate desde el punto de vista sustancial o material de un conflicto surgido de un acto, contrato, hecho, omisión u operación sujeto al derecho administrativo y en el cual estén involucradas entidades públicas o particulares en ejercicio de función administrativa

Por otro lado, atendiendo los parámetros especiales fijados en los numerales del referido artículo, debe tenerse en cuenta que, de acuerdo con lo previsto en el numeral 4 del mismo artículo 104 del CPACA, la jurisdicción de lo contencioso administrativo conoce en materia laboral y de seguridad social de los procesos ***“relativos a la relación legal y reglamentaria entre los servidores públicos y el Estado, y la seguridad social de los mismos, cuando dicho régimen esté administrado por una persona de derecho público”*** (negritas fuera del texto).

El anterior criterio es **exclusivo y excluyente**; es decir que los procesos judiciales relativos a la seguridad social de los empleados públicos, cuando su régimen sea

⁸ Art. 308, inc. 2, ley 1437 de 2011: *“Este Código sólo se aplicará a los procedimientos y las actuaciones administrativas que se inicien, así como a las demandas y procesos que se instauren con posterioridad a la entrada en vigencia”*.

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

Accesoriamente, la Sala estima pertinente recordar que, en los términos del literal f) del artículo 41 de la ley 1122 de 2007, adicionado por el artículo 126 de la ley 1438 de 2011, cuando la Superintendencia Nacional de Salud ejerce funciones jurisdiccionales conoce de los *"conflictos derivados de las devoluciones o glosas a las facturas entre entidades del Sistema General de Seguridad Social en Salud"*, dicha competencia la ejerce **a prevención en relación con la jurisdicción ordinaria en su especialidad laboral y de seguridad social.** El ejercicio de esta función jurisdiccional por parte de la precitada autoridad administrativa tiene además asegurada su segunda instancia ante la jurisdicción ordinaria, en su especialidad laboral y de seguridad social.

De esta forma también puede confirmarse que, en el ordenamiento jurídico colombiano, las demandas derivadas de devoluciones o glosas a las facturas y que surjan entre entidades partícipes del sistema general de seguridad social en salud, se pueden presentar, alternativamente, ante el juez ordinario especializado en asuntos laborales y de seguridad social, o ante la unidad que al interior de la Superintendencia Nacional de Salud ejerza la función jurisdiccional. Por cierto, en total coherencia con esta realidad del derecho procesal, el artículo 105.2 del CPACA – ley 1437 de 2011 excluyó explícitamente del ámbito de la justicia contencioso administrativa el control judicial de "las decisiones proferidas por autoridades administrativas en ejercicio de funciones jurisdiccionales".

3.2- El caso concreto

La Sala reitera que *"no es el nomen juris de la demanda lo que determina la jurisdicción a tramitar el proceso, sino la real pretensión y objeto del litigio"*⁹, de tal modo que corresponde al Consejo Superior de la Judicatura, en su calidad de tribunal de conflictos inter-jurisdiccionales, interpretar con carácter vinculante las normas que atribuyen competencias a las jurisdicciones que entran en colisión. Esta labor interpretativa está íntimamente ligada al análisis del caso concreto que consiste en la **verificación de la realidad procesal de lo que se pretende con la demanda, integrando para ello las circunstancias de hecho y de derecho que la rodean y condicionan.**

Justamente, aplicando el anterior criterio al caso concreto, la Sala constata que la demanda presentada el 18 de octubre de 2013 por la EPS Sanitas contra la Nación – Ministerio de Salud y Protección Social, así formalmente se haya intentado encausar en un primer momento como el ejercicio del medio de control de reparación directa, tiene como finalidad real y última la siguiente:

- A. Con base en los hechos de la demanda y pruebas allegadas se desprende que la EPS Sanitas pretende demostrar que prestó, con base en decisiones de su Comité Técnico Científico o en órdenes judiciales de tutela, una serie de prestaciones en salud a favor de varios de sus afiliados, beneficiarios y usuarios, las cuales presuntamente no estarían incluidas dentro del Plan Obligatorio de Salud y no debían pagarse con cargo a la UPC.
- B. Que, como consecuencia de lo anterior, la EPS SANITAS presentó ante el FOSYGA las respectivas facturas para el *trámite administrativo* de recobro al Estado del valor que debió asumir por prestar servicios de salud que presuntamente no estaban cubiertos por los recursos destinados a cumplir con el Plan Obligatorio de Salud.

⁹ CSJ, Sala Jurisdiccional Disciplinaria, sentencia del 16 de enero de 2013, Rad. 2012-02113. M.P. Ora. María Mercedes López Mora. En aquella ocasión, esta Sala agregó que *"Aceptar el rótulo de la demanda como determinante en la escogencia de la jurisdicción, es dejar al arbitrio de las partes algo que es polestativo de legislador, es la Ley la que establece las reglas de competencia, sólo que por interpretaciones que suelen dar a ciertas normas los operadores judiciales, registran las diligencias posiciones encontradas frente a hechos aparentemente confusos, donde surge necesaria la intervención del (sic) un juez del conflicto, quien por mandato Constitucional y legal adscribe el conocimiento al competente con fuerza vinculante para los intervinientes y los Jueces trabados en el conflicto"*.

- C. Que el Ministerio de Salud y Protección Social, a través del FOSYGA, habría rechazado o devuelto con glosas las facturas antes mencionadas, razón por la cual no se le pagaron por vía administrativa los recobros a la EPS.
- D. Que fracasado, terminado o imposibilitado el trámite administrativo del recobro, se pide a la Administración de Justicia declarar que el Estado, mediante el Ministerio de Salud y Protección Social y con cargo al FOSYGA, tiene la obligación de pagar a la EPS dichos valores, junto con sus respectivos intereses moratorios. Ello se hace más explícito tras la adecuación de la demanda hecha por el apoderado de la EPS Sanitas cuando la actuación llegó a la jurisdicción ordinaria en su especialidad laboral y de seguridad social (cf. fl. 53-80 c. principal).

Habida cuenta de lo anterior y, aplicando al caso concreto el marco normativo que se expuso en abstracto en el punto 3.1, esta Sala considera que el presente conflicto debe ser dirimido asignándole el conocimiento del proceso a la jurisdicción ordinaria, en su especialidad laboral y de seguridad social.

En efecto, es evidente que, independientemente de su denominación y estructura formal, de la demanda presentada por la EPS Sanitas no puede surgir un proceso judicial relativo a la seguridad social de los empleados públicos cuyo régimen sea administrado por una persona de derecho público. Por lo cual, siendo este tipo de litigio el único que en materia de seguridad social quedó taxativamente reservado a la jurisdicción de lo contencioso administrativo, debe entenderse que, en aplicación de la cláusula general y residual de competencia de la jurisdicción ordinaria, en los términos del artículo 12 de la ley estatutaria 270 de 1996, la jurisdicción competente para el recobro al Estado por prestaciones NO POS es la ordinaria.

Tampoco se aprecia que se trate en estricto sentido de una demanda de reparación directa, toda vez que sus fundamentos de hecho y de derecho no logran distinguirla de una controversia propia del sistema de seguridad social en salud, entre actores de dicho sistema, sobre recursos del sistema y derivada de la prestación de servicios de salud a usuarios del sistema. Así las cosas, el asunto le corresponderá a la jurisdicción ordinaria en su especialidad laboral y de seguridad social, la cual está llamada a conocer de los conflictos derivados de las devoluciones o glosas a las facturas entre entidades del Sistema General de Seguridad Social en Salud.

Las anteriores razones son suficientes para dirimir el conflicto que en concreto se resuelve por la Sala. Sin embargo, con el fin de dar mayor claridad a todos los operadores jurídicos sobre la correcta interpretación y aplicación de las normas sobre jurisdicción y competencia en cuanto al proceso judicial de recobros dentro del sistema general de seguridad social en salud, la Sala aclara que la nueva redacción del artículo 2.4 del Código Procesal del Trabajo y de la Seguridad Social, con ocasión de la entrada en vigencia del artículo 622 del Código General del Proceso, así parezca literalmente más restrictiva si se compara con su versión anterior, nunca puede interpretarse como la decisión del legislador de inaplicar, restringir, ni mucho menos derogar la cláusula general y residual de competencia de la jurisdicción ordinaria en su especialidad laboral y de seguridad social, cuya fuente es prevalente por ser ley estatutaria¹⁰.

Por lo tanto, con el fin de interpretar de manera coherente el enunciado normativo del artículo 2.4 del CPT a la luz de la cláusula general y residual de competencia del artículo 12 de la ley estatutaria 270 de 1996, deberá entenderse que los recobros al Estado son una controversia, sino directa al menos indirecta, que se desprende necesariamente de la prestación de servicios de salud a afiliados, beneficiarios o usuarios, por parte de una E.P.S. en tanto que administradora de un régimen de seguridad social en salud.

La Sala advierte entonces que **las 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 recobro, son una especie de litigio propio del sistema actual de seguridad social en salud, que se da entre un administrador del sistema de salud y el Estado, como garante último de los derechos fundamentales a la salud y a la seguridad social, en razón de la atención a los usuarios del mismo sistema.**

Debe entonces entenderse que las controversias judiciales que se desprenden por recobros fallidos son un tipo especial de litigio en materia de seguridad social, que no puede confundirse con casos de responsabilidad médica, ni con litigios basados en

10 La jurisprudencia de la Corte Constitucional (cf. Sentencia C-750 de 2008, entre otras) ha reconocido que las leyes estatutarias y orgánicas, si bien no son de rango o nivel constitucional, sirven como parámetro para juzgar la constitucionalidad de la ley ordinaria y, en esa medida, integran el denominado bloque de constitucionalidad lato sensu o en sentido amplio.

contratos, ni con el medio de control reparación directa por hechos, omisiones u operaciones del Estado. Ello implica la inclusión del proceso judicial de cobros por prestaciones NO POS dentro de los supuestos del artículo 2.4 del CPT que le asignan competencia al juez laboral y de la seguridad social. De esta forma se garantiza la interpretación del Código Procesal del Trabajo y de la Seguridad Social en estrecha concordancia con la cláusula general y residual que, se insiste, distingue a la jurisdicción ordinaria en sus diferentes especialidades temáticas.

Finalmente, la Sala advierte que **bajo ninguna circunstancia puede entenderse que los artículos 111 y 122 del decreto-ley 19 de 2012¹¹ sean normas de atribución de competencias y delimitación de la jurisdicción de lo contencioso administrativo.** En efecto, en primer lugar debe considerarse que el alcance de dichos preceptos se circunscribe estrictamente, como el mismo título del capítulo VIII donde se ubican lo sugiere, a lo relativo a trámites y

11 ARTICULO 111. TÉRMINO PARA EFECTUAR CUALQUIER TIPO DE COBRO O RECLAMACIÓN CON CARGO A RECURSOS DEL FOSYGA. El artículo 13 del Decreto 1281 de 2002, quedará así: "Artículo 13. Término para efectuar cualquier tipo de cobro o reclamación con cargo a recursos del FOSYGA. Las reclamaciones o cualquier tipo de cobro que deban atenderse con cargo a los recursos de las diferentes subcuentas del FOSYGA se deberán presentar ante el FOSYGA en el término máximo de (1) año contado a partir de la fecha de la generación o establecimiento de la obligación de pago o de la ocurrencia del evento, según corresponda.

Parágrafo 1. Por una única vez, el FOSYGA reconocerá y pagará todos aquellos cobros y/o reclamaciones cuya glosa aplicada en el proceso de auditoría haya sido únicamente la de extemporaneidad y respecto de la cual el resultado se haya notificado a la entidad reclamante y/o cobrador, antes de la entrada en vigencia de la presente disposición, siempre y cuando no haya operado el fenómeno de la caducidad previsto en el numeral 8 del artículo 136 del C.C.A., o en la norma que lo sustituya, previa nueva auditoría integral, que deberá ser sufragada por la entidad reclamante o cobrador, según sea el caso, en los términos y condiciones que para el efecto fije el Ministerio de Salud y Protección Social.

Parágrafo 2. Las cotizaciones no compensadas, incluidas las glosadas sin compensar al momento de expedición del presente Decreto, deberán compensarse por parte de las Entidades Promotoras de Salud EPS, y entidades obligadas a compensar, dentro del año siguiente a la vigencia de este Decreto Ley, previo el cumplimiento de los procedimientos establecidos en los Decretos 2280 de 2004 y 4023 de 2011 o las normas que lo modifiquen, adicionen o sustituyan".

***ARTÍCULO 122. PROCEDIMIENTO PARA SANEAMIENTO DE CUENTAS POR RECOBROS.** Sin perjuicio de los mecanismos alternativos de solución de conflictos establecidos en la ley, cuando se presenten divergencias recurrentes por las glosas aplicadas en la auditoría efectuada a los cobros ante el FOSYGA, por cualquier causal, el Ministerio de Salud y Protección Social establecerá los lineamientos o procedimientos orientados a su solución, siempre y cuando no haya transcurrido el plazo de caducidad establecido para la acción de reparación directa en el Código Contencioso Administrativo. En estos casos, el costo de la nueva auditoría integral deberá ser sufragado por la entidad cobradora.

Cuando la glosa se origine en la inclusión en el POS de las tecnologías en salud recuperadas al FOSYGA, se aplicará el concepto que para el efecto expida la Comisión de Regulación en Salud CRES, quien será la competente para determinar en forma definitiva si se encuentran o no incluidas, tanto para lo contenido en las normas expedidas por esa Comisión como para lo previsto en normas anteriores. Emitido el concepto de la CRES y efectuada la auditoría integral, en caso de ser favorables, se procederá al trámite de pago.

Para los cobros que a la entrada en vigencia del presente Decreto ley ya surtieron la auditoría integral y cuya glosa se aplicó por considerar que la tecnología se encontraba incluida en el POS, se aplicará por una sola vez, dentro del año siguiente contado a partir de la vigencia de la presente disposición, siempre y cuando no haya transcurrido el plazo de caducidad establecido para la acción de reparación directa en el Código Contencioso Administrativo".

16

procedimientos de naturaleza administrativa y no judicial que se deben surtir dentro del sector administrativo de salud y protección social.

En segundo lugar, la remisión a los términos de caducidad de la acción de reparación directa del CCA ordenada por los artículos 111 y 122 del decreto-ley 19 de 2012, tiene por única finalidad la de fijar un parámetro normativo a los términos máximos para efectuar el trámite administrativo y no judicial de los recobros al FOSYGA.

En tercer lugar, es jurídicamente imposible en vigencia del CPACA – ley 1437 referirse a la acción de reparación directa, pues lo que el nuevo estatuto procesal de la justicia administrativa estableció fue un sistema de única acción, con variedad de medios de control. Y, en cuarto lugar, no es posible considerar que el decreto 19 de 2012, expedido con base en facultades extraordinarias concedidas al Gobierno Nacional, pueda modificar materias propias de un código como el CPACA – ley 1437 de 2011, atendiendo la prohibición expresa que se desprende de los artículos 150.2 y 150.10 de la Constitución de 1991.

Con base en las anteriores consideraciones, la Sala ordenará la remisión inmediata del expediente objeto de estudio a la jurisdicción ordinaria, en su especialidad laboral y de seguridad social.

3.3- Reiteración del precedente fijado

En el ordenamiento jurídico colombiano, la Sala Jurisdiccional Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura es el **supremo tribunal de conflictos de competencia suscitados entre las jurisdicciones** constitucional y legalmente reconocidas. Por tal razón, sus decisiones son vinculantes para el caso concreto, pero también tiene la fuerza normativa que caracteriza al precedente jurisprudencial dentro de la materia.

Teniendo en cuenta además que los recobros judiciales al Estado dentro del sistema general de seguridad social en salud por prestaciones no incluidas en el POS, son sin duda asunto que no sólo son de interés particular, sino que también revisten interés general, esta Corporación recordará el **precedente que deberán**

seguir las jurisdicciones ordinaria – en su especialidad laboral y de seguridad social – y contencioso administrativa para evitar la proliferación de conflictos de competencia por falta de jurisdicción sobre este tema.

Ciertamente, esta Sala ha dirimido en ocasiones anteriores este tipo especial de conflicto, asignando el conocimiento de los procesos a la jurisdicción ordinaria en su especialidad laboral y de seguridad social¹². Sin embargo, a partir de su providencia del 11 de junio de 2014¹³ se unificaron y detallaron los parámetros vinculantes que los despachos judiciales del país deben acatar para hacer un juicio de jurisdicción y competencia acorde con el ordenamiento jurídico vigente y respetuoso de los derechos de los sujetos procesales en este tipo de litigio. Tales parámetros son los siguientes:

i) Los procesos judiciales declarativos y de condena que en el marco del sistema general de seguridad social en salud se adelanten por parte de administradores del sistema de salud contra el Estado colombiano, representado jurídicamente por La Nación – Ministerio de Salud y Protección Social en calidad de responsable último del FOSYGA y del respeto de los derechos fundamentales a la salud y la seguridad social, cuyo objeto sea el recobro por concepto de servicios NO POS con base en facturas devueltas, rechazadas o glosadas, son – a falta de norma explícita de atribución a la jurisdicción de lo contencioso administrativo – competencia de la jurisdicción ordinaria en su especialidad laboral y de seguridad social.

ii) El único litigio que dentro del sistema de seguridad social en salud se debe adelantar ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo es el previsto taxativamente en el artículo 104.4 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, esto es, aquel relativo a la seguridad social de los empleados públicos, cuando su régimen sea administrado por una persona de derecho público.

iii) La modificación al texto del artículo 2.4 del Código Procesal del Trabajo y de la Seguridad Social, por parte del artículo 622 del Código General del Proceso, no

12 Consejo Superior de la Judicatura, Sala Jurisdiccional Disciplinaria, providencia del 30 de octubre de 2013, Rad. 110010102000201302347-00, M.P. Dra. Julia Emma Garzón de Gómez.

13 Consejo Superior de la Judicatura, Sala Jurisdiccional Disciplinaria, providencia del 11 de junio de 2014, Rad. 110010102000201302787-00, M.P. Dr. Néstor Iván Osuna Patiño.

puede entenderse como una limitación, restricción, excepción, inaplicación o derogación de la cláusula general o residual de competencia que caracteriza a la jurisdicción ordinaria en cada una de sus especialidades, en particular, la laboral y de seguridad social.

iv) La interpretación coherente y armoniosa entre el artículo 2.4 del CPT y la cláusula general o residual prevista en el artículo 12 de la ley estatutaria 270 de 1996, junto con las demás normas constitucionales, legales y reglamentarias del sistema general de seguridad social en salud, es aquella en virtud de la cual los procesos judiciales de recobro al Estado por prestaciones NO POS no están excluidos, sino incluidos por vía indirecta dentro de los asuntos que deben tramitarse ante la justicia ordinaria laboral y de seguridad social.

v) Las demandas judiciales contra el Estado por concepto de recobros al FOSYGA podrán presentarse, a elección del demandante, ante los jueces laborales y de seguridad social, o bien ante la Superintendencia Nacional de Salud – Delegatura para la Función Jurisdiccional. De conformidad con el artículo 41 de la ley 1122 de 2007, adicionado por el artículo 126 de la ley 1438 de 2011, esta última autoridad conoce a prevención, con la jurisdicción ordinaria laboral y de seguridad social, de los conflictos derivados de las devoluciones o glosas a las facturas entre entidades del Sistema General de Seguridad Social en Salud. Además, la segunda instancia de las decisiones jurisdiccionales de la Superintendencia Nacional de Salud se debe surtir ante la jurisdicción ordinaria en su especialidad laboral y de seguridad social. En concordancia con lo anterior, el artículo 105.2 del CPACA prohíbe a la justicia contencioso administrativa controlar judicialmente las decisiones jurisdiccionales de la Superintendencia Nacional de Salud.

vi) Los artículos 111 y 122 del decreto-ley 19 de 2012 no son normas de atribución de competencias, ni delimitan el objeto de la jurisdicción de lo contencioso administrativo. Se trata de normas que regulan los términos y demás condiciones relacionados única y exclusivamente con los trámites y procedimientos administrativos de recobros al FOSYGA, mas de ninguna manera son normas procesales del trámite judicial de naturaleza contenciosa administrativa.

En mérito de lo expuesto, la Sala Jurisdiccional Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Constitución y la ley,

RESUELVE

PRIMERO.- DIRIMIR el conflicto negativo de jurisdicciones, suscitado entre el Juzgado 34 Administrativo Oral de Bogotá y el Juzgado 31 Laboral del Circuito de Bogotá, asignando el conocimiento del caso a la jurisdicción ordinaria, representada por el segundo de ellos, de conformidad con lo expuesto en la parte motiva de este proveído.

SEGUNDO.- En consecuencia, **REMITASE** de manera inmediata la totalidad del expediente al Juzgado 31 Laboral del Circuito de Bogotá, quien deberá reasumir el conocimiento del proceso con radicado No. 2014-000357, del cual había dejado de conocer con posterioridad a su decisión del 11 de julio de 2014, la cual pierde eficacia a partir de la ejecutoria de la presente decisión.

TERCERO.- COMUNÍQUESE y ENVÍESE copia de esta providencia al Juzgado 34 Administrativo Oral de Bogotá y a la Subsección "A" de la Sección Tercera del Tribunal Administrativo de Cundinamarca.

CUARTO.- SOLICITAR a la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura que, en cumplimiento de la presente providencia y en el término de las cuarenta y ocho (48) horas siguientes a su notificación, inicie las gestiones pertinentes para remitir copia de la misma a todos los Juzgados, Tribunales y Altas Cortes de la República de Colombia que pertenezcan a la jurisdicción de lo contencioso administrativo y a la jurisdicción ordinaria en su especialidad laboral y

de seguridad social, con el objetivo de que conozcan y acaten el precedente en materia de conflictos de competencia por falta de jurisdicción relativos a cobros judiciales al Estado, dentro del Sistema General de Seguridad Social en Salud, por prestaciones no incluidas en el POS y por conflictos derivados de las devoluciones o glosas a las facturas entre entidades del Sistema General de Seguridad Social en Salud.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

MARÍA MERCEDES LÓPEZ MORA
PRESIDENTA

NO ASISTIÓ CON EXCUSA
PEDRO ALONSO SANABRIA BUITRAGO
VICEPRESIDENTE

JOSÉ OVIDIO CLAROS POLANCO
MAGISTRADO

JULIA EMMA BARZON DE GOMEZ
MAGISTRADA

ANGELINO LIZCANO RIVERA
MAGISTRADO

NÉSTOR IVÁN JAVIER OSUNA PATIÑO
MAGISTRADO

WILSON RUIZ OREJUELA
MAGISTRADO

YIRA LUCIA OLARTE ÁVILA
SECRETARIA JUDICIAL