

**REPÚBLICA DE COLOMBIA**



**JUZGADO DOCE ADMINISTRATIVO ORAL DE MEDELLÍN**

Medellín, veinticuatro (24) de noviembre de dos mil catorce (2014).

**Auto Interlocutorio 703**

<b>Medio de control:</b>	<b>REPARACIÓN DIRECTA</b>
<b>Demandante:</b>	<b>UNIVERSIDAD PONTIFICIA BOLIVARIANA</b>
<b>Demandados:</b>	<b>MINISTERIO DE LA PROTECCION SOCIAL</b>
<b>Radicado:</b>	<b>05 001 33 33 012 2013 0017000</b>

**ASUNTO: FALTA DE JURISDICCIÓN. COMPETENCIA DE LA JURISDICCIÓN ORDINARIA LABORAL.**

Estando el proceso a despacho para emitir sentencia, advierte el Juzgado su falta de jurisdicción para conocer del presente asunto por tanto, lo procedente es remitir el expediente al funcionario competente, de acuerdo con las siguientes

**CONSIDERACIONES**

1. De acuerdo con el numeral 4 del artículo 2 de la Ley 712 de 2001, modificado por el artículo 622 de la Ley 1564 de 2012, el asunto que nos ocupa es de Competencia de la Jurisdicción Ordinaria, toda vez que lo que se reclama es el reconocimiento de un derecho a un recobro derivado de la prestación de servicios de salud, y la condena al pago respectivo, por lo que la obligación de pago, surge por los servicios prestados a los afiliados al sistema.

Por lo tanto, dada la naturaleza residual y expresa de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, los conflictos relativos a la Seguridad Social, diferentes a los comprendidos en el numeral 4 del artículo 104 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, deben entenderse por fuera de la misma.

2. En la demanda que fuera presentada ante los Juzgados Administrativos del Circuito de Medellín y que correspondiera su conocimiento a este despacho, se pretende la declaratoria de responsabilidad de la Nación –Ministerio de la Protección Social por la omisión en el pago de los servicios médico hospitalarios prestados por la Universidad Pontificia bolivariana, a través de su clínica, a pacientes víctimas de eventos catastróficos, accidentes de tránsito y actos terroristas, atención cuyo pago es de responsabilidad de la subcuenta ECAT del Ministerio de la Protección Social. (Folios 1).

Los fundamentos fácticos que soportan las pretensiones, se sintetizan de la siguiente manera:

- Por medio del artículo 218 de la Ley 100 de 1.993, se creó el FONDO DE SOLIDARIDAD Y GARANTÍA asignándole la responsabilidad de reconocer a las instituciones Hospitalarias los correspondientes servicios a las tarifas fijadas de acuerdo con los criterios establecidos por el CNSSS.
- Los establecimientos hospitalarios o clínicos y las entidades de seguridad y previsión social de los sub-sectores oficial y privado del sector salud, tienen la obligación de atender las víctimas que resulten en Accidentes de Tránsito, Eventos Catastróficos, Desplazamiento y Actos Terroristas.
- LA CLINICA DE LA UNIVERSIDAD PONTIFICIA BOLIVARIANA realizó atenciones a víctimas de accidentes de tránsito, eventos catastróficos y terroristas, por un valor de **CIENTO SESENTA Y NUEVE MILLONES SETECIENTOS CUARENTA Y UN MIL DOSCIENTOS NOVENTA Y SEIS PESOS (\$169.741.296)** con el lleno de los requisitos documentales necesarios para su pago.
- El Ministerio de la Protección Social por medio de FIDUFOSYGA omitió la cancelación de lo adeudado; argumentando que las reclamaciones, fueron presentadas fuera del término de los 6 meses siguientes a la prestación del servicio o el hecho generador de las mismas (decreto 1281 de 2002 en su artículo 13) y que por tanto no era posible tramitar el cobro o el reconocimiento de la reclamación por vía administrativa ante dicha entidad.

3. Ahora bien, conforme lo dispone el artículo 2 del Código de Procedimiento Laboral, reformado por el artículo 2 de la Ley 712 de 2001, se transfirió a la **jurisdicción ordinaria** 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, entendiéndose por **Sistema de Seguridad Social**, el conjunto armónico de entidades públicas y privadas, normas y procedimientos y conformado por regímenes generales establecidos para pensiones, salud, riesgos profesionales y servicios sociales Complementarios (Art. 8 de la Ley 100 de 1993).

Norma que fuera modificada por el artículo 622 de la Ley 1564 de 2012, excluyendo del conocimiento de la jurisdicción laboral las controversias relativas a la prestación de los servicios de la seguridad social en asuntos de responsabilidad médica y los relacionados con los contratos.

De los hechos y pretensiones de la demanda se deduce que el objeto de la misma está encaminado al reconocimiento de dineros que le adeuda el ministerio de la protección social a través del FOSYGA a la actora, por concepto de atenciones a víctimas de accidentes de tránsito, eventos catastróficos y terroristas prestados por la Clínica de la Universidad Pontificia Bolivariana; todo ello en virtud de la Constitución y la Ley.

4. Si bien la Ley 1437 de 2011 en su artículo 104 establece en el objeto de la Jurisdicción de lo contencioso administrativo que será de conocimiento de esta 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”*; es claro que las pretensiones de la parte actora si bien están encaminadas a endilgar la responsabilidad del estado (Ministerio de la Protección Social) por la omisión en el pago de los servicios de salud prestados, también lo es que en las mismas se busca es el recobro de las prestaciones que se brindaron a aquellas víctimas de accidentes de tránsito, eventos catastróficos y terroristas, porque así se lo obliga la Ley.

Así las cosas, esta situación no hace parte de las comprendidas por la norma de excepción, ya enunciada en el numeral anterior, lo cual impone concluir que su conocimiento sigue correspondiendo a la Jurisdicción Ordinaria – justicia laboral-.

5. Y así lo ha entendido el Consejo Superior de la Judicatura al dirimir los conflictos de competencia suscitados entre la jurisdicción ordinaria en su especialidad laboral y la jurisdicción contenciosa administrativa cuando se trata de conflictos relativos a recobros 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, al respecto, ha indicado el alto tribunal lo siguiente:

**“...2.- Problema jurídico**

*Le corresponde a la Sala determinar cuál jurisdicción, entre la contenciosa 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.*

(...)

*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.*

(...)

*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 contenciosa 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 308.*

*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**" (negrillas 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 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 g/osas 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.

(...)

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 pasados en contratos, ni con el medio de control 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. 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.

(...)

**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 social. Sin embargo, a partir de su providencia del 11 de junio de 2014 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. (...)." (Resaltos del Despacho)<sup>1</sup>

De conformidad con lo expuesto, partiendo del punto de que el objeto de la controversia trata de un asunto propio 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, se concluye entonces que esta Agencia Judicial carece de competencia para conocer del asunto.

---

<sup>1</sup> Radicación No 11001010200020140172200 del 11 de agosto de 2014. Magistrado Ponente: Néstor Iván Javier Osuna Patiño. Consejo Superior de la Judicatura. Sala Jurisdiccional Disciplinaria.

6. En consecuencia, el Juzgado declarará la falta de jurisdicción y dispondrá remitir el expediente a los **JUZGADOS LABORALES DEL CIRCUITO DE MEDELLÍN** (reparto), a la mayor brevedad posible, quien de acuerdo con lo dicho es el competente para conocer de la presente acción, en aplicación de lo previsto en el artículo 168 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, a cuyo tenor: "En caso de falta de jurisdicción o de competencia, mediante decisión motivada el Juez ordenará remitir el expediente al competente, en caso de que existiere, a la mayor brevedad posible. ....".

Finalmente y conforme lo dispuesto en el artículo 138 del Código General del Proceso, cuando se declare la falta de jurisdicción, o la falta de competencia por el factor funcional o subjetivo, lo actuado conservará su validez y el proceso se enviará de inmediato al juez competente; no hay lugar a declarar la nulidad de lo actuado.

En mérito de lo expuesto, el **JUZGADO DOCE ADMINISTRATIVO ORAL DE MEDELLÍN**,

#### **RESUELVE**

1. **DECLARAR LA FALTA DE JURISDICCIÓN** para conocer de la demanda promovida en ejercicio del medio de control de REPARACION DIRECTA por la **UNIVERSIDAD PONTIFICIA BOLIVARIANA**, contra el **MINISTERIO DE LA PROTECCION SOCIAL**, de acuerdo con lo expresado en la motivación precedente.

2. Estimar que el competente para conocer del asunto son los **JUZGADOS LABORALES DEL CIRCUITO DE MEDELLÍN (REPARTO)**.

3. Por Secretaría, se dispone remitir el expediente de la referencia a la citada Corporación, para lo de su competencia.

#### **NOTIFÍQUESE,**

La Juez,

**LEIDY JOHANA ARANGO BOLÍVAR**

**NOTIFICACIÓN POR ESTADOS ELECTRÓNICOS**

**JUZGADO DOCE ADMINISTRATIVO ORAL DE MEDELLIN**

**CERTIFICO:** En la fecha se notificó por ESTADOS ELECTRÓNICOS el auto anterior en la siguiente dirección electrónica:

<http://www.ramajudicial.gov.co/web/juzgado-12-administrativo-de-medellin/estados-electronicos/2014>.

Medellín, **25 DE NOVIEMBRE DE 2014**. Fijado a las 8.00 a.m.

---

**KENNY DÍAZ MONTOYA**  
Secretario