



Rama Judicial
Juzgado Tercero Municipal de Pequeñas Causas Laborales
 Republica de Colombia

Informe secretarial. 4 de agosto de 2022. Al Despacho de la señora Juez, informando que se recibió solicitud de declaración de falta de jurisdicción y competencia con fundamento en el Auto 389 del 21 de julio de 2021 proferido por la Corte Constitucional. Sírvase proveer.

SERGIO EDUARDO SÁNCHEZ MARTÍN
 Secretario

JUZGADO TERCERO MUNICIPAL DE PEQUEÑAS CAUSAS LABORALES
Ordinario N° 11001 41 05 003 2016 00537 00

Bogotá D. C., 22 de agosto de 2022

Visto el informe secretarial que antecede pasa el Despacho a resolver la petición elevada por las sociedades Carvajal Tecnología y Servicios SAS, Servis Outsourcing Informático SAS – Servis SAS y Grupo Asesoría en Sistematización de Datos SAS – Grupo ASD SAS integrantes de la Unión Temporal Fosyga 2014.

De la solicitud

El apoderado judicial de las sociedades citadas solicitó declarar la falta de jurisdicción y competencia para seguir conociendo el presente asunto en atención a lo establecido en el Auto 389 expedido por la Corte Constitucional el 21 de julio de 2021 en el que se precisó que la competencia para asumir las controversias de recobro de facturas por servicios médicos contra el Adres, recae sobre la Jurisdicción Contenciosa Administrativa.

Adujo que si bien existe un conflicto de competencia dirimido por el Consejo Superior de la Judicatura Sala Jurisdiccional Disciplinaria debe acogerse el auto proferido por la Corte Constitucional al ser posterior a fin de evitar una nulidad, más aún cuando de conformidad con el Acto Legislativo 02 de 2015, el Consejo Superior de la Judicatura Sala Jurisdiccional Disciplinaria no podía dirimir el conflicto de competencia, sino que este debía ser resuelto por la Corte Constitucional tal y como aconteció con la providencia de fecha 21 de julio de 2021.

Antecedentes relevantes

Para resolver la petición elevada, el Despacho debe hacer un recuento del curso que adoptó el proceso dada las varias posiciones adoptadas por las autoridades judiciales que tuvieron conocimiento de la causa.

El proceso fue asignado por competencia al Juzgado 5 Laboral del Circuito de Bogotá el 14 de marzo de 2016 (fl. 14 -Arch.09), autoridad que mediante auto del 2 de junio de 2016 remitió el proceso a los Juzgados Laborales Municipales de Pequeñas Causas de Bogotá atendiendo a la cuantía del proceso (fls. 17-18 -Arch.09).

El proceso fue asignado a esta sede Judicial el 15 de julio de 2016 (fl.24-Arch.9), pero mediante auto del 25 de octubre aclarado el 10 de noviembre de esa misma anualidad, sucito el conflicto negativo de competencias ateniendo lo establecido en el artículo 7° del CPTSS (fls.25-27-Arch.09).



Rama Judicial
Juzgado Tercero Municipal de Pequeñas Causas Laborales
Republica de Colombia

Ese conflicto fue resuelto por la Sala Mixta del Tribunal Superior de Bogotá, quien consideró que los competentes para conocer esta causa eran los jueces civiles de este distrito (fls. 31-35 Arch.09) y por ello, le fue asignado el proceso al Juzgado 11 Civil del Circuito de Bogotá (fl.43-Arch 09).

Esta autoridad judicial mediante providencia del 19 de febrero de 2018, rechazó la demanda por falta de competencia al considerar que eran los Jueces Laboral del Circuito de Bogotá, los competentes para asumir la competencia (fls. 46-52 – Arch.09) y por ello, fue remitido al Juzgado 31 Laboral del circuito de Bogotá; sede judicial que tampoco asumió el conocimiento de la causa y formuló el conflicto negativo de competencia ante el Tribunal Superior de Bogotá (fl.54-59 - Arch.09).

Tribunal Superior del Distrito Judicial de Bogotá Sala Mixta el 24 de agosto de 2018 al interior del presente proceso dirimió el conflicto de competencia suscitado entre el Juzgado 11 Civil del Circuito y el 31 Laboral del Circuito ambos de la ciudad de Bogotá, declarando la falta de competencia y ordenando la remisión del proceso a los Juzgados Administrativos de Bogotá (fls.4-9 - Arch.11).

Una vez remitido el expediente, el mismo fue asignado al Juzgado 38 Administrativo Oral del Circuito Judicial de Bogotá Sección Tercera, estrado judicial que mediante providencia de fecha 7 de diciembre de 2018 se abstuvo de conocer el presente litigio bajo el argumento que las controversias suscitadas con ocasión del Sistema de Seguridad Social Integral recaía en la Jurisdicción Ordinaria y dispuso la remisión del expediente a la Sala Jurisdiccional Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura a fin de que resolviera el conflicto de competencia entre las distintas jurisdicciones (fls.16-22- Arch.11).

Es por ello, que el del Consejo Superior de la Judicatura - Sala Jurisdiccional Disciplinaria mediante proveído de fecha 18 de octubre de 2019 resuelve el conflicto de competencia asignando el conocimiento del asunto a la Jurisdicción Ordinaria esto es, el Tribunal Superior de Bogotá Sala Mixta (fl.6-Arch.10).

En atención a dicha decisión, mediante providencia del 27 de enero de 2020, la Sala Mixta del Tribunal Superior de Bogotá (fls. 29-31-Arch.11) asignó la competencia a esta sede judicial, quien impartió el trámite correspondiente desde el auto de 21 de septiembre de 2020, hasta la fecha de esta decisión.

CONSIDERACIONES

Sea lo primero indicar, que esta sede judicial ha sido respetuosa de las decisiones adoptadas por las diferentes autoridades en materia de definición de competencias, por lo que ha adelantado el trámite del proceso conforme lo ordena la norma procesal laboral.

Ahora, para efecto de resolver la solicitud incoada, encuentra el Despacho que el Consejo Superior de la Judicatura en la providencia del 18 de octubre de 2019 indicó que era competente para dirimir el conflicto de conformidad con el numeral 6° del artículo 256 de la Constitución Política en concordancia con el mandato que consagra el numeral 2 del artículo 112 de la Ley Estatutaria de la Administración de Justicia y lo dispuesto en la Sala Plena No. 278 del 9 de julio de 2015 que al interpretar los artículos 14 al 19 del Acto Legislativo 2 de 2015 sostuvo que la Sala Jurisdiccional Disciplinaria continuaría ejerciendo sus funciones hasta tanto no se posesionaran los miembros de la Comisión Nacional de Disciplina Judicial.



Rama Judicial
Juzgado Tercero Municipal de Pequeñas Causas Laborales
Republica de Colombia

En este punto, el Despacho encuentra que el argumento expuesto por el apoderado de la Unión Temporal Fosyga 2014 se encuentra llamado a prosperar, pues en efecto, considera el Despacho que la Sala Jurisdiccional Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura pese a sus argumentos de competencia para la fecha en que dirimió el conflicto -18 de octubre de 2019- carecía de competencia, toda vez que la facultad conferida mediante el numeral 6 del artículo 256 de la Constitución Política fue derogada por el artículo 17 del Acto Legislativo 02 de 2015:

ARTÍCULO 17. Deróguese el artículo 256 de la Constitución Política.

En su lugar, se adicionó mediante el artículo 14 del Acto Legislativo 02 de 2015, el artículo 241 de la Constitución Política en el sentido de conferir la competencia para dirimir los conflictos de competencia entre distintas jurisdicciones a la Corte Constitucional:

ARTÍCULO 14. Agréguese un numeral 12 y modifíquese el 11 del artículo 241 de la Constitución Política los cuales quedarán así:

11. Dirimir los conflictos de competencia que ocurran entre las distintas jurisdicciones.

12. Darse su propio reglamento.

Artículo 241. A la Corte Constitucional se le confía la guarda de la integridad y supremacía de la Constitución, en los estrictos y precisos términos de este artículo. Con tal fin, cumplirá las siguientes funciones:

(...)

11. Dirimir los conflictos de competencia que ocurran entre las distintas jurisdicciones....

Así las cosas, si bien la Sala Jurisdiccional Disciplinaria en su momento sostuvo que de conformidad con la Sala Plena de la Corte Constitucional No. 278 del 9 de julio de 2015, seguía ejerciendo sus funciones hasta tanto se posesionaran los miembros de la Comisión Nacional de Disciplina Judicial; lo cierto es que el Despacho se aparta de tal pronunciamiento en el sentido que el párrafo transitorio 1° del artículo 19 del Acto Legislativo 02 de 2015 indica que: *“Una vez posesionados, la Comisión Nacional de Disciplina Judicial asumirá los procesos disciplinarios de la Sala Jurisdiccional Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura. Los actuales Magistrados de la Sala Jurisdiccional Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura, ejercerán sus funciones hasta el día que se posesionen los miembros de la Comisión Nacional de Disciplina Judicial...”* es decir, que la competencia se les concedió transitoriamente para conocer de los procesos disciplinarios mientras era creado y se posesionaba el nuevo órgano de disciplina, más no se les otorgó la facultad de seguir ejerciendo el conocimiento de los asuntos de competencia, máxime cuando ésta pasó a la Honorable Corte Constitucional, ente que desde la fecha de expedición del acto legislativo podía y debía asumir la competencia de los conflictos, pues no estaba supeditado a la creación de más cargos, designación de magistrados o afines.

Este criterio es compartido por el Tribunal Superior de Bogotá Sala Laboral al interior del proceso 2015-01103 en el cual consideró que pese a que existía un conflicto de competencia dirimido por el Consejo Superior de la Judicatura Sala Jurisdiccional Disciplinaria, al no ser competente con ocasión a la expedición del Acto Legislativo 02 de 2015 no podía pronunciarse frente al conflicto, sino que debía remitir a la Corte Constitucional para lo propio.

Ahora, como quiera que esa alta corporación mediante Auto 389 del 21 de julio de 2021 sentó la regla de competencia de los procesos de recobro de facturas contra la Administradora de los Recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud – Adres en la Jurisdicción Contenciosa



Rama Judicial
Juzgado Tercero Municipal de Pequeñas Causas Laborales
 Republica de Colombia

Administrativa lo procedente será remitir para su conocimiento todo estos procesos a la mentada jurisdicción.

Sobre este punto el tribunal consideró:

*Así las cosas, para el momento en que se remitió el proceso al Consejo Superior de la Judicatura, y se resolvió el conflicto el 7 de marzo de 2017, el Artículo 256 de la Constitución Política ya había sido derogado por el artículo 17 del Acto Legislativo No. 2 de 2015 que posteriormente fue declarado inexecutable por la Corte Constitucional mediante Sentencia C-285 de 2016, salvo en lo que tiene que ver la expresión "o a los Consejos seccionales, según el caso" y de los numerales 3º y 6º. Es decir, que continuaron vigentes en el artículo 241 de la Constitución los numerales 3º que dispone "Examinar la conducta y sancionar las faltas de los funcionarios de la rama judicial, así como las de los abogados en el ejercicio de su profesión, en la instancia que señale la ley" y el numeral 6 "Dirimir los conflictos de competencia que ocurran entre las distintas jurisdicciones.), por lo que la competencia recaía en la Corte Constitucional desde el 1º de julio de 2015, y en consecuencia, **la creación y puesta en funcionamiento del Consejo de Gobierno Judicial y la Gerencia de la Rama Judicial no hacía que el Consejo Superior de la Judicatura continuara conociendo de los conflictos de competencia entre distintas jurisdicciones ya que la modificación de la competencia no dependía de su entrada en funcionamiento, pues ya se encontraba asignada la competencia a la Corte Constitucional mediante el Acto Legislativo No. 2 del 1º de julio de 2015.***

Como en este caso, la providencia que resolvió el conflicto de competencia fue posterior a la vigencia del Acto Legislativo No. 2 de 2015, el proceso se debió remitir a la jurisdicción de lo Contencioso Administrativo de conformidad con lo expuesto por la Corte Constitucional en el auto AUTO-389 del 21 de julio de 2021, toda vez que la competencia judicial para conocer asuntos relacionados con el pago de recobros judiciales al Estado por prestaciones no incluidas en el POS, hoy PBS, y por las devoluciones o glosas a las facturas entre entidades del Sistema General de Seguridad Social en Salud corresponde a la jurisdicción de lo contencioso administrativo, ya que en este proceso la EPS SANITAS S.A. demandante está cuestionando por vía judicial los actos administrativos expedidos por el FOSYGA hoy ADRES como resultado del procedimiento administrativo que adelantó para el recobro de los servicios, por medio de los cuales se pronunció la accionada en relación con las obligaciones reclamadas, controversias que se encuadran en la competencia judicial asignada a los jueces contencioso administrativos de conformidad con el inciso 1º del artículo 104 de la Ley 1437 de 2011. (Negrita fuera de texto).

Ahora, el Despacho verifica que en el Auto 389 del 21 de julio de 2021 la Corte Constitucional al interior del conflicto de competencia suscitado entre el Juzgado 6º Laboral del Circuito de Bogotá y el Juzgado 61 Administrativo del Circuito de Bogotá, dispuso que la competencia judicial para conocer asuntos relacionados con el pago de recobros judicial al estado por prestaciones no incluidas en el POS -PBS- y por las devoluciones o glosas a las facturas entre entidades del Sistema General de la Seguridad Social en Salud recae sobre la jurisdicción contenciosa administrativa.

Por su relevancia el Despacho cita *in extenso* lo allí considerado:

La Sala encuentra, en primer lugar, que el proceso judicial de recobro no corresponde, en estricto sentido, a una controversia relativa a la prestación de servicios de la seguridad social. Dicho procedimiento se adelanta cuando ya la entidad prestó el servicio (el tratamiento o el suministro del insumo excluido del PBS), en virtud de la orden proferida por un comité técnico científico –en su momento– o por un juez de tutela; es decir, no tiene por objeto decidir sobre la prestación del servicio sino sobre su financiación. En este sentido, el recobro busca resolver un desequilibrio económico entre el Estado y una EPS, de manera que esta última lo que pretende es recuperar los recursos que debió destinar para cubrir asistencias a las que no se considera obligada por estimar que no hacen parte de la cobertura del Plan de Beneficios en Salud. En ese orden, el recobro no pretende garantizar en forma directa que el servicio o la tecnología en salud efectivamente sean prestados.



Rama Judicial
Juzgado Tercero Municipal de Pequeñas Causas Laborales
Republica de Colombia

No se debe olvidar que los recobros tienen la virtualidad de permitir que los recursos del sistema fluyan adecuadamente y que, de esta forma, tienen repercusiones en el Sistema General de Seguridad Social en Salud. Sin embargo, esta relación es meramente indirecta y condicional (circunstancial), pues materialmente el procedimiento de recobro constituye una controversia económica, no de salud en estricto sentido, que formula la EPS ante el Estado por haber asumido obligaciones que considera ajenas a lo que estaba legal y reglamentariamente obligada a cumplir.

En segundo lugar, las controversias relacionadas con el pago de recobros judiciales al Estado por prestaciones no incluidas en el PBS y por las devoluciones o glosas a las facturas entre entidades del Sistema General de Seguridad Social en Salud vinculan, en principio, a las Entidades Promotoras de Salud (EPS) y a la Administradora de los Recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud, ADRES. En este tipo de controversias, en consecuencia, no intervienen afiliados, beneficiarios, usuarios ni empleadores.

(...)

Por otra parte, la ADRES tampoco es una entidad prestadora –no es EPS ni IPS–. En efecto, el artículo 177 de la Ley 100 de 1993 determina que las Entidades Promotoras de Salud son las responsables de la afiliación, el registro de los afiliados y del recaudo de sus cotizaciones, por delegación del fondo de solidaridad y garantía. Su función primordial es organizar y garantizar, directa o indirectamente, la prestación del plan de salud obligatorio a los afiliados. Por otra parte, de acuerdo con el artículo 185 de la misma ley, las Instituciones Prestadoras de Servicios de salud (IPS), como su nombre lo indica, son aquellas encargadas de prestar directamente los diferentes servicios de salud a los usuarios.

Ahora, aunque el artículo 622 del CGP, que modificó el numeral 4° del artículo 2 del CPTSS, fue expedido cuando la ADRES aún no se había creado, no puede desconocerse que se trata de una entidad administradora de los recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud y que hace parte del mismo.

Con fundamento en lo anterior, concluye la Sala que el numeral 4° del artículo 2 del CPTSS (en la forma como fue modificado por el artículo 622 del CGP) no es aplicable a las controversias relacionadas con el pago de recobros judiciales al Estado por prestaciones no incluidas en el PBS y por las devoluciones o glosas a las facturas, que se susciten entre las EPS y la ADRES, en la medida en que, como ya se indicó, no corresponden a litigios que, en estricto sentido, giren en torno a la prestación de servicios de la seguridad social. Además, porque se trata de controversias presentadas únicamente entre entidades administradoras, relativas a la financiación de un servicio que ya se prestó.

Así las cosas –descartada la competencia de la jurisdicción ordinaria en su especialidad laboral y de la seguridad social–, para efectos de determinar la competencia para el conocimiento de este tipo de controversias, es necesario acudir a la cláusula que trae el inciso primero del artículo 104 de la Ley 1437 de 2011 que indica que “[l]a 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”

(...)

La normativa descrita permite concluir que el recobro no es una simple presentación de facturas, sino que constituye un verdadero trámite administrativo que busca garantizar el propósito de la ADRES consistente en administrar las fuentes y el uso de los recursos que financian el Sistema General de Seguridad Social en Salud, bajo los principios de eficiencia, transparencia y calidad.

Adicionalmente, es posible considerar que en el trámite descrito para la presentación, verificación y pago de las solicitudes de recobro, la ADRES profiere actos administrativos que logran consolidar o negar la existencia de la obligación.

Siendo el acto administrativo una declaración de voluntad de la administración dirigida a producir efectos jurídicos, al proferir la comunicación referida (supra 36), la entidad crea una situación jurídica concreta para la EPS, en el sentido de aceptar o rechazar el pago de los servicios y tecnologías en salud que dispensó y que no hacían parte del PBS. Dicha declaración de voluntad de la ADRES, pese



Rama Judicial
Juzgado Tercero Municipal de Pequeñas Causas Laborales
Republica de Colombia

a que no tiene la denominación formal de resolución o decreto, materialmente presenta las características de un acto administrativo, pues produce efectos jurídicos, en la medida en que : (i) es expedida por la autoridad competente; (ii) cuenta con una motivación respecto a la información de cantidad y valor de los recobros, las causales de la glosa, el resultado de la auditoría integral, la relación de los ítems aprobados parcialmente y las causales de no aprobación; (iii) respeta el principio de publicidad pues debe ser puesto en conocimiento de la EPS autorizada, a través de una notificación, y (iv) puede ser impugnada a través del trámite de objeción. Aunque la objeción tiene un término especial para su presentación (dos meses), ello no excluye necesariamente la posibilidad de entender la comunicación como un acto administrativo...

Así las cosas y de conformidad con lo considerado por la Corte Constitucional, la competencia de los procesos de recobro, es un trámite administrativo que busca garantizar el propósito del ADRES, quien al resolver las solicitudes de cobro expide actos administrativos que contienen la voluntad de la administración y produce efectos jurídicos, por lo que en el caso de generarse alguna controversia, esta deberá ser resuelta por la jurisdicción contenciosa administrativa, tal y como ocurre en el presente caso.

En consecuencia, teniendo en cuenta que confluye, por un lado: la falta de competencia de la Sala Jurisdiccional Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura al dirimir el conflicto de competencia y, por el otro, el criterio de la Corte Constitucional respecto de la competencia de los procesos de recobro de facturas (Auto 389 de 2021) es que el Despacho considera que es inviable continuar con el conocimiento del presente asunto tal y como lo solicitan las sociedades peticionarias. En consecuencia, se declarará la falta de jurisdicción y competencia de este Despacho para en su lugar remitir el proceso de la referencia al Juzgado 38 Administrativo Oral de Bogotá Sección Tercera por ser el primer Juzgado de esa jurisdicción que conoció del proceso de la referencia.

Se pone de presente que la decisión adoptada por este Despacho, no está encaminada a un actuar caprichoso, sino que precisamente se adopta de conformidad los argumentos indicados en la petición elevada e incluso conforme al artículo 132 del CGP que faculta al Juez para que realice un control de legalidad para corregir o sanear los vicios que configuren nulidades o irregularidades del proceso.

Pues por las razones expuestas y tal y como lo advirtió el apoderado judicial de la Unión Temporal Fosyga 2014, con la expedición del pronunciamiento de la Corte Constitucional muchos de los procesos incoados por recobro de facturas han sido nulitados por el Tribunal Superior de Bogotá y se ha ordenado la remisión de los mismos a la jurisdicción contenciosa administrativa (Auto 31 de mayo de 2022 Sala Quinta de Decisión proceso 2022-534-01, Auto 12 de mayo de 2022 proceso 2015-00351-01, auto 1 de marzo de 2022 proceso 2022-185-01, Auto 10 de febrero de 2022 proceso 2014-00645, auto 2 de febrero de 2022 proceso 2019-702-, Auto 9 de diciembre de 2021 proceso 2019-068-01, entre otros), causando más congestión judicial y traumatismos a las partes que están a esperar de las resultas del procesos, situación que puede ser evitada desde este punto con la declaración de falta de competencia.

Finalmente, observa el Despacho que la Administradora de los Recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud – ADRES alegó poder conferido al abogado Juan Carlos Rodríguez Agudelo, por lo que sería del caso reconocerle personería jurídica; no obstante, como quiera que el 2 de septiembre de 2022 el mismo presentó renuncia al citado poder, el Despacho se abstendrá de reconocerle personería para actuar en calidad de apoderado judicial de la entidad demandada.

En mérito de lo expuesto, la **JUEZ TERCERA MUNICIPAL DE PEQUEÑAS CAUSAS LABORALES DE BOGOTÁ D.C.,**



Rama Judicial
Juzgado Tercero Municipal de Pequeñas Causas Laborales
Republica de Colombia

RESUELVE

PRIMERO: DECLARAR la falta de jurisdicción y competencia para conocer la demanda ordinaria laboral presentada por **EPS Sanitas SA** contra la **Administradora de los Recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud - Adres**, conforme lo expuesto.

SEGUNDO: REMITIR el expediente al Juzgado 38 Administrativo Oral del Circuito de Bogotá Sección Tercera, de conformidad con la parte motiva de la presente providencia.

TERCERO: ABSTENERSE de reconocer personería al abogado Juan Carlos Rodríguez Agudelo, conforme lo expuesto.

CUARTO: ORDENAR que por secretaría se realice la notificación por estado electrónico, el cual deberá ser publicado en la página de la Rama Judicial <https://www.ramajudicial.gov.co/web/juzgado-03-de-pequenas-causas-laborales-de-bogota/91>.

Notifíquese y Cúmplase,

La Juez,

LORENA ALEXANDRA BAYONA CORREDOR

Notificar por Estado n°. 045 del 20 de septiembre de 2022. Fijar virtualmente.

Firmado Por:

Lorena Alexandra Bayona Corredor

Juez Municipal

Juzgado Pequeñas Causas

Laborales 3

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: **d32d7dd8f4d67f0e219700ea4b73c23749c4f8a996a7164af11a8d08557226e9**

Documento generado en 19/09/2022 02:57:11 PM

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