

CONSTANCIA: Al despacho del señor juez, las presentes diligencias. Provea. Bucaramanga, 3 de mayo de 2022.

Janeth Patricia Monsalve Jurado
Secretaria

REPÚBLICA DE COLOMBIA



Rama Judicial del Poder Público
JUZGADO ONCE CIVIL DEL CIRCUITO DE BUCARAMANGA

Rad. 2021-00158-00

Bucaramanga, doce (12) de mayo de dos mil veintidós (2022)

ASUNTO

Control de legalidad y saneamiento por etapas, en cumplimiento de los poderes y deberes que se imponen al Juez como director del proceso, de conformidad con los artículos 132 y numeral 12 del artículo 42 del C.G.P.

ANTECEDENTES

EL HOSPITAL UNIVERSITARIO DE SANTANDER a través de apoderado judicial, presentó demanda EJECUTIVA DE MAYOR CUANTIA en contra de la ADMINISTRADORA DE LOS RECURSOS DEL SISTEMA GENERAL DE SEGURIDAD SOCIAL EN SALUD (ADRES) y EL MINISTERIO DE SALUD Y PROTECCIÓN SOCIAL, con el fin de obtener el pago de las obligaciones contenidas en varias facturas y respaldadas en otros documentos, en los cuales se advierte que tales cobros tuvieron como origen la prestación de servicios médicos hospitalarios prestados por la demandante a pacientes dentro de las condiciones determinadas en la Subcuenta del Seguro de Riesgos Catastróficos y Accidentes de Tránsito -ECAT.

Mediante auto del 19 de julio de 2021 se libró mandamiento de pago ¹ contra la ADMINISTRADORA DE LOS RECURSOS DEL SISTEMA GENERAL DE SEGURIDAD SOCIAL EN SALUD-ADRES Y MINISTERIO DE SALUD Y PROTECCIÓN SOCIAL, vinculados el MINISTERIO PUBLICO y LA AGENCIA NACIONAL DE DEFENSA JURIDICA DEL ESTADO. Se advierte que ADRES quedó notificada por conducta concluyente el 9 de diciembre de 2021 (Pdf77), mientras que el MINISTERIO PUBLICO y LA AGENCIA NACIONAL DE DEFENSA JURIDICA DEL ESTADO se notificaron por correo electrónico el 7 de octubre de 2021 (Pdf66-69), quienes presentaron recurso horizontal contra el mandamiento de pago.

Finalmente, el 8 de abril del presente año la Procuraduría General de la Nación solicitó realizar control de legalidad con fundamento en el artículo 132 y los numerales 1 y 5 del artículo 42 del CGP, inciso 1 del artículo 1042 de la Ley 1437 de 2011, y los Autos 1112 del 1 de diciembre de 2021 y 861 del 27 de octubre del mismo año emitidos por la Corte Constitucional, a efectos de que se declare la falta de jurisdicción y se ordene la remisión del proceso a la Jurisdicción Contencioso Administrativa, para salvaguardar el derecho fundamental al debido proceso de todos los intervinientes en el presente asunto, conforme al artículo 29 de la Constitución Política.

CONSIDERACIONES

Previo a puntualizar la medida que deba tomarse, el despacho encuentra oportuno traer a colación algunas de las disposiciones que servirán de sustento a la decisión.

ARTÍCULO 13. OBSERVANCIA DE NORMAS PROCESALES. *Las normas procesales son de orden público y, por consiguiente, de obligatorio cumplimiento, y en ningún caso podrán ser derogadas, modificadas o sustituidas por los funcionarios o particulares, salvo autorización expresa de la ley.*

ARTÍCULO 42. DEBERES DEL JUEZ. *Son deberes del juez:*

¹ PDF # 59- Expediente digitalizado

(...) 2. Hacer efectiva la igualdad de las partes en el proceso, usando los poderes que este código le otorga.

(...) 5. Adoptar las medidas autorizadas en este código para sanear los vicios de procedimiento o precaverlos...”.

(...) 12. Realizar el control de legalidad de la actuación procesal una vez agotada cada etapa del proceso.

ARTÍCULO 132. CONTROL DE LEGALIDAD. Agotada cada etapa del proceso el juez deberá realizar control de legalidad para corregir o sanear los vicios que configuren nulidades u otras irregularidades del proceso, las cuales, salvo que se trate de hechos nuevos, no se podrán alegar en las etapas siguientes, sin perjuicio de lo previsto para los recursos de revisión y casación.

DEL CONTROL DE LEGALIDAD

Respecto de la falta de jurisdicción a que alude la Procuraduría General de la Nación, es del caso precisar que, con providencia No. 1112 del 1 de diciembre de 2021, la Corte Constitucional resolvió el conflicto de jurisdicción suscitado entre el Juzgado Tercero Civil Municipal de Bogotá y el Juzgado 31 Administrativo del Circuito Judicial de Bogotá, respecto del conocimiento de una demanda presentada por la EPS SANITAS en contra del ADRES, y con la cual se pretendía obtener: (i) el recobro de los gastos en que incurrió dicha EPS en 367 ocasiones como consecuencia de la cobertura de servicios y tecnologías no incluidos en el POS (hoy, PBS) ordenados a sus afiliados, (ii) el pago de los gastos administrativos inherentes a la gestión y el manejo de las prestaciones excluidas del POS (hoy, PBS) o no financiadas por las UPC y, (iii) el reconocimiento de los intereses moratorios que se hubieren causado sobre los montos anteriores, así:

“...el Juzgado 31 Administrativo del Circuito de Bogotá -Sección Tercera Oral-, es la autoridad competente para conocer del proceso promovido por la EPS Sanitas. Lo anterior, siguiendo la regla de decisión establecida en el Auto 389 de 2021 de la Corte Constitucional, según la cual el “(...) conocimiento de los asuntos relacionados con los recobros de servicios y tecnologías en salud no incluidos en el POS, hoy PBS, corresponde a los jueces contencioso administrativos, en virtud de lo dispuesto en el inciso primero del artículo 104 de la Ley 1437 de 2011, por cuanto a través de estos se cuestiona por parte de una EPS un acto administrativo (...).”²

En estudio de caso similar, la misma Corporación emitió el auto 389 del 22 de julio del 2021, M.P. ANTONIO JOSÉ LIZARAZO OCAMPO³, en el que se hizo un recuento de las normas que versan sobre la competencia de los juzgados civiles, laborales y administrativos respecto de asuntos vinculados al Sistema General de Seguridad Social, explicando con suficiencia la diferencia de los asuntos que recaen bajo su competencia y, en lo que interesa a este asunto, se expresó en los siguientes términos:

“ (...) es necesario examinar, en el caso que estudia la Sala, primero, si las controversias referidas a los recobros corresponden a la prestación de servicios de la seguridad social, y, segundo, si se trata de una controversia entre los afiliados, beneficiarios o usuarios, los empleadores y las entidades administradoras o prestadoras.

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. (...)

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. (...)

² Véase, auto 851 de 2021 MP. JORGE ENRIQUE IBÁÑEZ NAJAR

³ Véase también auto 744 - Expediente CJU-542 del 1 de octubre del 2021

Auto 847/21 - expediente CJU-225 del 27 de octubre de 2021

Auto 995/21 - Expediente CJU-594 del 18 de noviembre de 2021

Auto 870/21 - Expediente CJU-581 del 27 de octubre de 2021

Auto 390/21 - Expediente CJU-381 del 22 de julio de 2021

Con fundamento en lo anterior, concluye la Sala que el numeral 4º 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”.

En este punto es necesario precisar que el procedimiento de recobro constituye una garantía a favor de las EPS, con la finalidad de que estas puedan reclamar el reembolso de los servicios y tecnologías prestados en virtud de una orden judicial en el marco de una acción de tutela, o de una orden proferida por los comités técnicos científicos; siendo que su prestación se ordenó a pesar de que, en principio, no podía ser cubierta por la EPS.

(...) 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, **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 a que no tiene la denominación formal de resolución o decreto, materialmente presenta las características de un acto administrativo, pues produce efectos jurídicos.**

(...) En ese orden, vale la pena anotar que en Sentencia del 3 de abril de 2020, la Sección Tercera del Consejo de Estado destacó que el procedimiento de recobro persigue un fin legítimo amparado en la Constitución, esto es, la defensa del patrimonio público [y] (...) se caracteriza por ser un procedimiento administrativo reglamentado que involucra la presentación de las respectivas facturas, de suerte que, con posterioridad a su radicación, la administración realice la respectiva verificación en un plazo razonable; verificación que consiste en una revisión jurídica, médica, administrativa y financiera de los soportes.

Todo lo anterior demuestra que la ADRES no solamente se rige por normas de derecho público, sino que la decisión de reconocer o no el pago de obligaciones por concepto de prestación de servicios y tecnologías en salud subyace a un conjunto de actuaciones administrativas regladas.

(...) Así las cosas, comoquiera que los procedimientos de recobro son la expresión de actuaciones administrativas regladas en cabeza de una entidad pública, es razonable que su control deba estar a cargo de la jurisdicción contencioso administrativa, especialmente si se tiene en cuenta que el artículo 104 de la Ley 1437 de 2011 dispone expresamente que dicha jurisdicción “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”. (...)

Cabe concluir, con fundamento en las anteriores consideraciones, que las **controversias relativas a los recobros efectuados por las EPS son de competencia de la jurisdicción de lo contencioso administrativo**”.

Así entonces, teniendo en cuenta que en el presente asunto lo que se busca es el pago de las reclamaciones judiciales al Estado por servicios prestados a pacientes que entran en la Subcuenta del Seguro de Riesgos Catastróficos y Accidentes de Tránsito -ECAT- recae en los jueces contencioso-administrativos, surge evidente que lo pretendido, más allá de la ejecución o discusión de unos títulos valores que como lo dejan verla los formatos o papelería fueron generados por el mismo demandante, comprende una reclamación en la que la ADRES crearía a favor de la IPS solicitante, verdaderas situaciones jurídicas, en tanto tendría que proferir como en recta lógica lo advierte la Alta Corte **“actos administrativos”** para consolidar la existencia o no de la

obligación subyacente, en suma, es válido reafirmar que materialmente existe controversia respecto de los hechos y anexos que soportan esta demanda, de donde se desprende una clara falta de competencia en cabeza de los Jueces Civiles.

En ese contexto, teniendo en cuenta la naturaleza jurídica de la entidad demandada y en acatamiento de la más reciente Jurisprudencia lo mismo que en la previsión legal contenida en el inciso 1° del artículo 104 de la Ley 1437 de 2011, y con sustento en el artículo 139 del C.G.P., este Despacho sin más lucubraciones declarará la falta de Jurisdicción para conocer de este proceso, ordenando remitirlo a la Oficina Judicial para que sea repartido entre los Juzgados Administrativos del Circuito de Bucaramanga, manifestando de antemano que, sila dependencia a la que corresponda no asume su conocimiento, se dejará planteado el conflicto negativo de Jurisdicciones.

Por sustracción de materia no se dará trámite a los recursos de reposición propuestos por el MINISTERIO DE SALUD Y PROTECCION SOCIAL y PROCURADURIA GENERAL DE LA NACION.

En mérito de lo expuesto, el **JUZGADO ONCE CIVIL DEL CIRCUITO DE BUCARAMANGA,**

RESUELVE

PRIMERO: En ejercicio del **CONTROL DE LEGALIDAD** al interior del presente proceso ejecutivo, **DECLARAR LA FALTA DE JURISDICCIÓN** para seguir conociendo del mismo.

SEGUNDO: SE ORDENA que por Secretaría se remita el expediente con todos sus anexos, a través de la Oficina Judicial, al Juez Administrativo del Circuito de Bucaramanga que por reparto corresponda, teniendo en cuenta para ello las herramientas tecnológicas disponibles.

De antemano se plantea el conflicto negativo de jurisdicción.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

LEONEL RICARDO GUARÍN PLATA
JUEZ

Para notificación por estado 034 del 13 de mayo de 2022.

Firmado Por:

Leonel Ricardo Guarín Plata
Juez Circuito
Juzgado De Circuito
Civil 011
Bucaramanga - Santander

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:

6f6ec9fdf28616a99151db8de203f20c75db41eca0447648f32fa9e88d61c63f
Documento generado en 12/05/2022 11:32:32 AM

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