



Rama Judicial
Consejo Superior de la Judicatura
República de Colombia

JUZGADO SEGUNDO LABORAL DEL CIRCUITO
RIOHACHA – LA GUAJIRA

SECRETARIA DEL JUZGADO SEGUNDO LABORAL DEL CIRCUITO DE RIOHACHA - LA GUAJIRA. Veintiuno (21) de febrero del año dos mil veintitrés (2023). En la fecha paso al Despacho de la Señora Juez, el Proceso Ordinario Laboral de PATRIMONIO AUTÓNOMO DE REMANENTES DE CAPRECOM LIQUIDADO contra DEPARTAMENTO DE LA GUAJIRA –SECRETARÍA DE SALUD DE LA GUAJIRA y el MUNICIPIO DE URUMITA, encontrándose pendiente a su eventual revisión. Sírvase proveer.

DORALDA ORTIZ CABRALES.
Secretaria



JUZGADO SEGUNDO LABORAL DEL CIRCUITO
RIOHACHA - LA GUAJIRA.

Riohacha, Veintiuno (21) de febrero del año dos mil veintitrés (2023).

Auto Interlocutorio

REFERENCIA: Proceso Ordinario Laboral promovido por PATRIMONIO AUTÓNOMO DE REMANENTES DE CAPRECOM LIQUIDADO contra DEPARTAMENTO DE LA GUAJIRA –SECRETARÍA DE SALUD DE LA GUAJIRA y el MUNICIPIO DE URUMITA.

RADICACIÓN No. 44001310500220200014600.

En atención al informe secretarial, entra el despacho a estudiar si continúa conociendo el proceso de la referencia, por competencia funcional y si se hace necesario ordenar su remisión a los Juzgados Administrativos del Circuito de Riohacha, para su reparto, por las siguientes:

CONSIDERACIONES

Pretende la parte actora se declare al Departamento de La Guajira- Secretaría de Salud Departamental de La Guajira y Municipio de Urumita son *responsables del pago*, según la liquidación mensual de afiliados publicada por el Ministerio de Salud y de la Protección Social durante los meses de abril a diciembre de 2015 y febrero a septiembre del año 2016, que por esfuerzo propio de las Entidades Territoriales, le correspondía girar, con ocasión de los servicios y tecnología en salud con cargo a la UPC del régimen subsidiado, garantizados por la extinta EPS a la población afiliada del Departamento de La Guajira – Municipio de Urumita, en tales períodos. Y en consecuencia ordenar pagar la suma de \$30.957.857,81, según la discriminación, pago de intereses corrientes, moratorios e indexación.

No obstante, lo anterior, es menester precisar que en casos como el presente, debe mirarse bajo la óptica que merece su correcta apreciación, esto es, no se trata de un asunto de *prestación de servicios de seguridad social* entre afiliados, beneficiarios o usuarios ni a empleadores y entidades administradoras o prestadoras; trata es de de diferendo en el pago de emolumentos, luego de haberse prestado el servicio entre dos entidades, una en



Rama Judicial
Consejo Superior de la Judicatura
República de Colombia

JUZGADO SEGUNDO LABORAL DEL CIRCUITO RIOHACHA – LA GUAJIRA

representación de una EPS (del régimen subsidiado) y las otras, Entidades Territoriales (ET), con la liquidación efectuada por otra entidad del orden nacional (Ministerio de Salud y de la Protección Social).

En efecto, en este caso, no se hacen presente los presupuestos establecidos en el artículo 2 inciso 4 del CPT y de la SS, dado que no se trata de una controversia en la prestación de servicios de seguridad social, sino que se persigue el pago de una UPC, por los servicios ya prestados o que en virtud de un contrato de aseguramiento (en virtud de la Ley 715 de 2001, artículos 43.4.2, y 44.2.3), o luego de extinción –liquidación ordenada de tales contratos- o conciliación de las deudas, según parágrafos transitorios del artículo 31 de la Ley 1438 de 2011, era menester efectuar los pagos por la población afiliada, acorde con el artículo 29 de la Ley 1438 de 2011, que estableció:

ARTÍCULO 29. ADMINISTRACIÓN DEL RÉGIMEN SUBSIDIADO. Los entes territoriales administrarán el Régimen Subsidiado mediante el seguimiento y control del aseguramiento de los afiliados dentro de su jurisdicción, garantizando el acceso oportuno y de calidad al Plan de Beneficios.

El Ministerio de la Protección Social girará directamente, a nombre de las Entidades Territoriales, la Unidad de Pago por Capitación a las Entidades Promotoras de Salud, o podrá hacer pagos directos a las Instituciones Prestadoras de Salud con fundamento en el instrumento jurídico definido por el Gobierno Nacional. En todo caso, el Ministerio de la Protección Social podrá realizar el giro directo con base en la información disponible, sin perjuicio de la responsabilidad de las entidades territoriales en el cumplimiento de sus competencias legales. El Ministerio de la Protección Social definirá un plan para la progresiva implementación del giro directo.

La Nación podrá colaborar con los municipios, distritos y departamentos, cuando aplique, con la identificación y registro de los beneficiarios del Régimen Subsidiado.

PARÁGRAFO TRANSITORIO. Los distritos y los municipios de más de cien mil (100.000) habitantes podrán continuar administrando los recursos del Régimen Subsidiado hasta el treinta y uno (31) de diciembre de 2012, utilizando el instrumento jurídico definido en el presente artículo.

En virtud de este, se profirió el Decreto 971 de 2011, que estableció la mecánica para el giro a las EPS e IPS del régimen subsidiado. Es de señalar, que su artículo 7° señala:

Artículo 7°. Liquidación mensual de afiliados. [Modificado por el art. 1, Decreto Nacional 3830 de 2011](#). Para efecto del giro directo por parte del Ministerio de la Protección Social de la Unidad de Pago por Capitación a las EPS en nombre de las Entidades Territoriales y a los prestadores de servicios de salud, este generará la liquidación mensual de afiliados con fundamento en la información suministrada por las EPS y validada por las entidades territoriales de la Base de Datos Única de Afiliados (BDUA).

La Liquidación Mensual de Afiliados determina el número de afiliados por los que se liquida la Unidad de Pago por Capitación y el monto a girar a cada EPS por fuente de financiación para cada entidad territorial. Esta liquidación se pondrá en conocimiento de las entidades territoriales, a más tardar el tercer día hábil del mes en el que se



Rama Judicial
Consejo Superior de la Judicatura
República de Colombia

JUZGADO SEGUNDO LABORAL DEL CIRCUITO RIOHACHA – LA GUAJIRA

efectúa el giro correspondiente para disponer de los recursos y se informará a los destinatarios del giro directo desde la Nación.

En sus anexos la Liquidación Mensual contendrá los afiliados por los que se líquida la Unidad de Pago por Capitación y su costo mensual y el resumen del "Reporte de Información de Recursos Contratados por Capitación".

Parágrafo 1°. Si la entidad territorial no realiza la validación dentro de los plazos establecidos para el reporte de actualización de novedades de la BDUA, el Ministerio de la Protección Social realizará la Liquidación Mensual de Afiliados con la información disponible. Lo anterior, sin perjuicio de las responsabilidades de las entidades territoriales señaladas en la ley.

Parágrafo 2°. Podrán reconocerse novedades de afiliación retroactivas generadas después del primero de abril de 2011 y registradas en la BDUA, hasta un (1) año después de la generación de la misma.

Y el artículo 18 ídem, señala:

Artículo 18. Obligaciones en materia de información. Las entidades territoriales y las Entidades Promotoras de Salud serán responsables del registro de los afiliados y la calidad de los datos de la afiliación, de acuerdo con lo establecido en el artículo 114 de la Ley 1438 de 2011. Los errores en el giro de los recursos relacionados con inconsistencias de información serán responsabilidad de las Entidades Promotoras de Salud y las entidades territoriales.

Las cuentas maestras de los municipios y distritos deberán cumplir los estándares de información que establezca el Ministerio de la Protección Social para el seguimiento de los pagos a las Entidades Promotoras de Salud y a la red prestadora de servicios de salud.

Es claro entonces, que estamos en el marco del cobro de UPC (Unidad de Pago por Capitación) del régimen subsidiado de algunos posibles afiliados por la extinta CAPRECOM EICE a dos entidades territoriales, sin que se pueda referenciar que sea *per se* relativa a la prestación del servicio de salud.

De otra parte, como se señaló, tal cobro, de la extinta CAPRECOM EICE (hoy PAR CAPRECOM), y de la que en su momento, no puede perderse de vista que era una entidad pública -en la medida que los cobros que si bien se hace por el PAR sólo hasta hoy, pero eran de servicios de la EPS del año 2015- es con base en liquidaciones que efectuó en su momento el Ministerio de Salud, para ser pagado por otras dos ET. Como se advierte, en ningún momento participan usuarios del sistema, sino puras entidades de naturaleza pública.

Además, ni el Departamento de La Guajira, ni el Municipio de Urumita son entidades administradoras o prestadoras del servicio de salud. A lo sumo tendrían injerencia en el pago, que es lo que se busca, pero que por ser entidades públicas, no están inmersas en el razonamiento del artículo 2.4 del CPTS y de la SS.



Rama Judicial
Consejo Superior de la Judicatura
República de Colombia

JUZGADO SEGUNDO LABORAL DEL CIRCUITO RIOHACHA – LA GUAJIRA

De otra parte, no establece con criterio cierto y claro porqué ha de ser demandadas las dos entidades territoriales, cuando son distintas, por lo que el Municipio de Urumita, no corresponde a este distrito judicial, y no se explicó si el vínculo era por la deuda, debe el Departamento de La Guajira asumir el pago, y que tampoco se discrimina para identificar cual pertenece a cada quien, ni se habla de solidaridad para asumir que los dos son demandados conjuntos.

Como si lo anterior fuera poco, se advierte que por la materia del asunto, y lo que está siendo objeto de debate en el fondo, es o un contrato o convenio administrativo o conciliaciones de cartera entre entidades públicas (dado que así operaba antes y posterior a la Ley 1438 de 2011), o la existencia de órdenes administrativas (la cual puede configurar bien una operación administrativa, en la que confluyen varias entidades públicas, incluida eventualmente el Ministerio de Salud y de la Protección Social, y se persigue el cobro), o si en caso de no existir uno u otro, el cobro de UPC mediando un enriquecimiento sin justa causa (*actio in rem verso*). Figuras propias de la jurisdicción de lo contencioso administrativo a la luz del artículo 104 del CPACA, más no laboral.

En efecto, la Corte Constitucional, en reciente providencia (A-389 de 2021), en proceso similar al que nos ocupa, en el que dirimió conflicto de competencias entre jueces laboral, civil, y administrativo, le dio la competencia a este último –del que si bien, hacía referencia a recobro al ADRES, frente a una EPS privada, considero que el análisis allí efectuado, como la regla de decisión, es plenamente aplicable a este caso de UPC-, se señaló:

“24. 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.

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.

25. 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



Rama Judicial
Consejo Superior de la Judicatura
República de Colombia

JUZGADO SEGUNDO LABORAL DEL CIRCUITO RIOHACHA – LA GUAJIRA

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.

30. 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.

31. 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”(…).

Regla de decisión

54. 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 proferido por la ADRES.

Este tipo de controversias no corresponde a las previstas en el numeral 4º del artículo 2 del Código Procesal del Trabajo y de la Seguridad Social, en la medida en que no se relacionan, en estricto sentido, con la prestación de los servicios de la seguridad social. En cambio, se trata de litigios presentados exclusivamente entre entidades administradoras y relativos a la financiación de servicios ya prestados, que no implican a afiliados, beneficiarios o usuarios ni a empleadores. (Negritas fuera del original).”.

Lo anterior, sin perder de vista decisiones disímiles en que ha existido controversia entre jurisdicciones cuando se persigue pago de acreencias en seguridad social (tanto administrativa, civil, como la laboral), no se puede obviar que el nuevo y claro criterio de la Corte Constitucional antes referenciado, lo asigna a la primera, y del que este juzgador al evaluar la regla de decisión, lo comparte. Aunado que es el mismo criterio que ha venido aplicando en casos similares, donde se tiene incluso como demandante al PAR que hoy



Rama Judicial
Consejo Superior de la Judicatura
República de Colombia

JUZGADO SEGUNDO LABORAL DEL CIRCUITO
RIOHACHA – LA GUAJIRA

nos ocupa¹, sin que se haya remitido elemento de juicio diferente para variar de postura (artículo 7 del CGP).

Es de resaltar que los jueces están obligados a revisar inicialmente si tienen jurisdicción y competencia para definir los asuntos, y en este caso advierto que ni la justicia laboral, ni este juzgado, somos competente para resolver este litigio, por lo que, estima que el competente es el Juez Administrativo del Circuito de Riohacha, acorde con lo definido por la alta corporación, y por el domicilio de las demandadas.

En consecuencia de lo anterior, como quiera que este despacho no es competente para conocer de este asunto, no continuará con dicho trámite por falta de jurisdicción y competencia de conformidad con el artículo 139 del C.G.P., y se remitirá el expediente a la oficina de apoyo judicial de Riohacha, para que sea repartido entre los Juzgados Administrativos del Circuito de Riohacha.

Por lo brevemente expuesto se,

RESUELVE:

PRIMERO: Declarar que este juzgado carece de jurisdicción y Competencia, para conocer del asunto de la referencia, por lo expuesto en la parte motiva.

SEGUNDO: Por secretaría, remítase el expediente a la Oficina Judicial para su reparto entre los Jueces Administrativos del Circuito de Riohacha.

TERCERO: En su oportunidad, anótese la salida.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE.

ENEDIS MERCEDES MONROY REDONDO
El Juez

¹ Ejemplo de ello son los autos del 12 de noviembre de 2021, en los procesos ordinarios laborales de radicado 2021-090, demandante PATRIMONIO AUTÓNOMO DE REMANENTES DE CAPRECOM LIQUIDADO contra DEPARTAMENTO DE LA GUAJIRA – SECRETARÍA DE SALUD DE LA GUAJIRA y el MUNICIPIO DE RIOHACHA, y 2021-094 PATRIMONIO AUTÓNOMO DE REMANENTES DE CAPRECOM LIQUIDADO contra DEPARTAMENTO DE LA GUAJIRA – SECRETARÍA DE SALUD DE LA GUAJIRA y el MUNICIPIO DE MAICAO.