

REPÚBLICA DE COLOMBIA



RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO
JUZGADO CINCUENTA Y NUEVE (59) ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO
JUDICIAL DE BOGOTÁ D.C.
- SECCIÓN TERCERA -

Bogotá D.C., once (11) de mayo de dos mil veintitrés (2023)

Medio de Control:	ACCIÓN EJECUTIVA
Radicado:	11001 33 43 059 2023 00065 00
Demandante:	COMPARTA EPS-S HOY EN LIQUIDACION
Demandado:	DEPARTAMENTO DE CUNDINAMARCA
Asunto:	Remite a la sección primera
Enlace:	11001334305920230006500 (P) Ejecutivo

Mediante auto del **24 de febrero de 2023**, el Juzgado Veintidós de Pequeñas Causas y Competencias Múltiples de Bogotá, declaró la falta de competencia en el presente asunto y remitió el proceso de la referencia a los Juzgados Administrativo del Circuito de Bogotá.

La demanda que hoy nos ocupa fue radicada ante la Oficina de Apoyo para los Juzgados Administrativos el 3 de marzo de 2023, correspondiéndole por reparto a este Despacho en la misma fecha.

Procede el Despacho a estudiar sobre la admisión de la demanda presentada a través de apoderado judicial por COMPARTA EPS-S HOY EN LIQUIDACION, en contra del DEPARTAMENTO DE CUNDINAMARCA.

Sin embargo, una vez analizada la demanda, considera el Despacho que carece de competencia para conocer del asunto, con fundamento en las siguientes:

I. CONSIDERACIONES

Advierte el Despacho que la controversia gira entorno a que se ordene el pago en favor de la demandante, de las sumas de dinero que se generaron en razón a los servicios médico - asistenciales no pos, no incluidos en el plano obligatorio de salud.

Ahora, tratándose de demandas relacionadas con falta de reconocimiento y pago de los servicios médico - asistenciales NO POS, no incluidos en el Plano Obligatorio de Salud, existió un conflicto frente a la jurisdicción competente para conocer este tipo de demandas, como quiera que la entonces Sala Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura, en reiterados pronunciamientos¹ había recalcado que las controversias relativas al pago de los servicios de salud no contemplados en el POS, serían del conocimiento de la Jurisdicción Ordinaria Laboral; máxime cuando este Despacho estuvo involucrado varios de estos conflictos negativos de competencia

¹ Sala Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura. M.P. Dr. Néstor Osuna Patiño. Radicación N° 110010102000201401722 00; Consejo Superior de la Judicatura, de fecha 26 de febrero de 2014, dentro del expediente N° 11001010200020140026100/2205 C. (Magistrado Ponente Dr. JOSÉ OVIDIO CLAROS POLANCO); Consejo Superior de la Judicatura – Sala Disciplinaria. Sentencia del 18 de febrero de 2015. M.P. Dr. Néstor Iván Osuna Patiño. Radicación N° 1100101020002015-0260

frente a Juzgados de la Jurisdicción Ordinaria laboral, en los cuales se asignó el conocimiento a esta última jurisdicción².

Sin embargo, en virtud de la expedición de la providencia de fecha 12 de abril de 2018 (APL1531-2018), a través de la cual la Corte Suprema de Justicia, dirimió un conflicto de competencias suscitado entre los Juzgados Segundo Laboral del Circuito, Primero Civil del Circuito, ambos de Riohacha, y el Catorce Civil del Circuito de Bogotá; se suscitó nuevamente la discusión respecto a la jurisdicción competente para conocer controversias relativas al pago de los servicios de salud no contemplados en el POS, ya que esa Corporación había establecido que la Jurisdicción Competente era la Jurisdicción Contenciosa Administrativa lo que conllevó a que varios despachos que integran la jurisdicción ordinaria laboral y civil remitieran esos asuntos nuevamente a la presente jurisdicción.

Pese a lo expuesto, la autoridad judicial competente y establecida para dirimir los conflictos de competencia entre dos jurisdicciones de distinta especialidad, en este caso, Ordinaria (Laboral y Civil) y Contenciosa Administrativa, esto es, la Sala Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura **insistió** en pronunciamientos posteriores a abril de 2018 y estableciendo una posición consolidada frente a este tipo de conflictos, asignándose dicha competencia a la Jurisdicción Ordinaria Laboral.

Lo anterior como quiera que, la Sala Jurisdiccional Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura, el 4 de septiembre de 2019, profirió un auto de unificación en el cual dirimió un conflicto negativo de competencia en un tema análogo al estudiado en esta ocasión. En esa oportunidad, luego de realizar un estudio de (i) la cláusula general o residual de competencia de la jurisdicción ordinaria, en su especialidad laboral, y (ii) el criterio exclusivo y excluyente realizado con la asignación de los litigios previstos en el numeral 4º del artículo 104 de la Ley 1437 de 2011, fijó la regla de unificación en el sentido de que la jurisdicción competente es la ordinaria en su especialidad laboral y de seguridad social.

Ahora bien, conforme a lo previsto en el artículo 14 del Acto Legislativo 02 de 2015, la atribución para conocer de los conflictos de competencia que ocurran entre las distintas jurisdicciones quedó radicada en cabeza de la **Corte Constitucional**.

Frente a la tensión expuesta, la Sala Plena de esa Corporación en **Auto 389 del 22 de julio de 2021** (expediente CJU-072) estudió las disposiciones normativas para determinar la jurisdicción competente en este tipo de asuntos; al afirmar que, el numeral 4º del artículo 2 del CPTSS, no le 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; por lo que en virtud de la cláusula general de competencia consagrada en el inciso primero del artículo 104 de la Ley 1437 de 2011, este tipo de asuntos estarían en cabeza de la Jurisdicción Contenciosa Administrativa.

En este sentido, la Sala Plena de la Corte Constitucional en **Auto 389 del 22 de julio de 2021** (expediente CJU-072) dispuso lo siguiente:

² Procesos 11001 01 02 000 2019 01620 00, 11001 01 02 000 2019 01717 00, 11001 01 02 000 2018 02893 00, 11001 01 02 000 2019 01871 00, 11001 01 02 000 2018 02890 00, 11001 01 02 000 2019 01639 00, 11001 01 02 000 2018 03174 00, 11001 01 02 000 2018 01246 00, 11001 01 02 000 2018 02763 00 y 11001 01 02 000 2018 02895 00.

“

48. Ahora, como se dijo en las consideraciones de este fallo (supra 12), el análisis se limitará a la argumentación que supone una tensión entre jurisdicciones. Por lo tanto, al estudiar los fundamentos normativos propuestos por las diferentes autoridades, se evidencia que el conflicto entre jurisdicciones tiene sustento en las interpretaciones que realizan del artículo 104 de la Ley 1437 de 2011 y del numeral 4º del artículo 2 de la Ley 712 de 2001.

49. Superado el anterior estudio, la Sala advierte que en el presente caso se configura un conflicto negativo de competencia entre el Juzgado 6º Laboral del Circuito de Bogotá y el Juzgado 61 Administrativo del Circuito de la misma ciudad, en los términos ya explicados. En ese orden, pasa a decidir a qué autoridad judicial debe ser asignado el asunto para su conocimiento.

50. Al analizar la demanda presentada por Sanitas S.A. se observa que sus pretensiones se orientan a obtener (i) el pago de unos dineros adeudados por la ADRES derivados de la prestación de servicios y tecnologías en salud excluidos del POS, hoy PBS, y (ii) el reconocimiento de los perjuicios causados con el desgaste administrativo inherente a la gestión y al manejo de dichas prestaciones. En relación con la segunda pretensión, la EPS demandante solicitó que se declare responsable a la ADRES y, en consecuencia, sea condenada a indemnizar los perjuicios ocasionados en la modalidad de daño emergente por el rechazo, en su opinión, infundado, de los recobros que presentó para obtener el pago de los servicios y tecnologías en salud que prestó; y, en la modalidad de lucro cesante, sea condenada al pago de intereses moratorios sobre el valor de los recobros no cancelados.

51. Así las cosas, con el proceso judicial la EPS busca principalmente recobrar unos valores que le fueron rechazados por parte de la ADRES, con ocasión de la prestación de servicios y tecnologías en salud excluidos del POS, hoy PBS, en cumplimiento de órdenes que fueron proferidas por comités técnicos científicos –en su momento– o por jueces de tutela. Es decir, no se trata de un litigio que, en estricto sentido, pueda relacionarse directamente con la prestación de los servicios de la seguridad social, en donde se vean implicados los afiliados, beneficiarios, usuarios o empleadores, como lo prevé el artículo 622 del Código General del Proceso, que modificó el numeral 4º del artículo 2 del Código Procesal del Trabajo y de la Seguridad Social.

52. Adicionalmente, la EPS demandante **(i) cuestiona por vía judicial actos administrativos que expidió la ADRES como resultado del respectivo procedimiento administrativo de recobro que adelantó (supra 35), por medio de los cuales se pronunció respecto de las obligaciones por ella reclamadas (supra 37),** y, además, (ii) pretende el pago de los perjuicios que estima ocasionados por la entidad pública (supra 40), en la modalidad de daño emergente y lucro cesante. Controversias estas que se enmarcan en la competencia judicial asignada a los jueces contencioso administrativos en el inciso primero del artículo 104 de la Ley 1437 de 2011 (supra 32).

53. Con fundamento en lo anterior, **la Corte dirimirá el conflicto de jurisdicciones de la referencia declarando que le corresponde a la jurisdicción contencioso administrativa** conocer el proceso ordinario laboral promovido por Sanitas S.A. en contra de la ADRES. En consecuencia, le remitirá el expediente al Juzgado 61 Administrativo del Circuito de Bogotá para lo de su competencia y para que comunique la presente decisión.

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 4° 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.” (Negrillas y subrayado por el Juzgado)

Pese a lo expuesto, en la referida providencia aducida como fundamento para la remisión de competencia, únicamente se hace alusión a la declaratoria de competencia de la jurisdicción contenciosa administrativa, definiendo la competencia en virtud de la cláusula de competencia general contemplada en el primer inciso del artículo 104 de la Ley 1437 de 2011, sin determinarse a que sección judicial le corresponde el conocimiento, pese a que dicha Corporación refiere a una controversia a través de la cual se cuestiona por vía judicial actos administrativos que expidió la ADRES como resultado del respectivo procedimiento administrativo de recobro, los cuales precisa este Despacho, no se derivan de una controversia contractual o precontractual.

En virtud de lo anterior, es necesario indicar que existe una distribución de las competencias a nivel interno de la jurisdicción contenciosa administrativa, la cual responde a los criterios de especialización contemplados en los artículos 109 numeral 6° del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, artículo 35 numeral 5° de la Ley 270 de 1996 y Acuerdo N°3345 de 2006, aplicable a las Corporaciones y Juzgados de lo Contencioso Administrativo, a fin de que cada una de las secciones en que se divide, salvo la sección primera, asuman el conocimiento de los negocios que en razón a la naturaleza y por las normas aplicables son afines “*con el positivo propósito de que las decisiones y la jurisprudencia que de ellas emana sean lo más coherentes posibles, evitando así decisiones contradictorias*”.

En este sentido, es importante precisar que la Sala Plena de la Corte Constitucional en el **Auto 389 del 22 de julio de 2021** (expediente CJU-072) para determinar la competencia en este tipo de asuntos precisó lo pertinente frente al procedimiento de recobro:

“32. 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 pues, estas tienen la obligación de “[...] suministrar, dentro de los límites establecidos en el numeral 5 del artículo 180, a cualquier persona que desee afiliarse y pague la cotización o tenga el subsidio correspondiente, el Plan Obligatorio de Salud [...]”.

33. Mediante la Ley 1608 de 2013 el legislador adoptó una serie de medidas tendientes a mejorar la liquidez y el uso de algunos recursos del sector salud. Con miras a lograr tal objetivo, en su artículo 11, dispuso que “en el caso de los recobros y reclamaciones que se realizan al Fosyga cuya glosa de carácter administrativo hubiese sido notificada con anterioridad a la expedición de la presente Ley, y sobre los cuales no haya operado el término de caducidad de la acción contenciosa

administrativa correspondiente, solo se exigirán para su reconocimiento y pago los requisitos esenciales que demuestren la existencia de la respectiva obligación”. A su turno, este artículo fue reglamentado por el Decreto 347 de 2013, el cual, en su artículo 4, enunció los elementos esenciales que debían ser tenidos en cuenta por las entidades recobrantes a fin de demostrar la existencia de la obligación.

34. Posteriormente, una vez creada la ADRES, mediante el Decreto 2265 de 2017 se establecieron las condiciones generales de operación de la entidad. Así, en la subsección 1 de la sección 5, se establecieron normas relativas al reconocimiento de servicios y tecnologías en salud no financiadas con cargo a la UPC, entre las que destacan aquellas que definen (i) el término para presentar las solicitudes; (ii) los requisitos para el pago; (iii) el proceso de verificación, control y pago; y, (iv) el término para resolver, reconocer y pagar las solicitudes presentadas.

35. Actualmente, los artículos 35 a 71 de la Resolución 1885 de 2018, permiten confirmar que el recobro es un procedimiento administrativo que se surte en las etapas de presentación, pre radicación, radicación, verificación, pre auditoría, auditoría integral y pago. En el marco de dicho procedimiento o trámite, la ADRES puede adoptar una de las siguientes decisiones: (i) aprobar totalmente los ítems del recobro, (ii) aprobar con reliquidación o (iii) aprobar parcialmente (art. 53, Resolución 1885 de 2018).

La determinación adoptada en virtud del trámite se recogerá en una comunicación que contiene, entre otros datos: a) la fecha de expedición, b) el resumen de la información de cantidad y valor de recobros, c) las causales de glosa (si hubo lugar a ello), d) el resultado de la auditoría integral, e) la relación de los ítems aprobados parcialmente y e) las causales de no aprobación, cuando fuere el caso (art. 55, Resolución 1885 de 2018). Contra la decisión de la entidad es posible presentar una objeción dentro de los dos meses siguientes al recibo de la comunicación, precisando las razones de la inconformidad por cada uno de los ítems del recobro (art. 56, Resolución 1885 de 2018). En el término indicado, igualmente se podrán enmendar las glosas aplicadas.

Finalmente, la ADRES dará respuesta al mecanismo de objeción o subsanación dentro de los dos meses siguientes a la radicación del documento y el pronunciamiento que efectúe será definitivo (art. 59, Resolución 1885 de 2018).

36. 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.

37. 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 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.

En ese orden de ideas, el procedimiento de recobro constituye una garantía a favor de las EPS, el cual se encuentra consagrado en los artículos 35 a 71 de la Resolución 1885 de 2018³, integrado en las etapas de presentación, pre radicación, radicación, verificación, pre auditoría, auditoría integral y pago, proceso en el cual ADRES puede adoptar una de las siguientes decisiones: (i) aprobar totalmente los ítems del recobro, (ii) aprobar con reliquidación o (iii) aprobar parcialmente (art. 53, Resolución 1885 de 2018).

Así, contra la decisión de la entidad es posible presentar una objeción dentro de los dos meses siguientes al recibo de la comunicación, precisando las razones de la inconformidad por cada uno de los ítems del recobro (art. 56, Resolución 1885 de 2018). En el término indicado, igualmente se podrán enmendar las glosas aplicadas. Finalmente, la ADRES dará respuesta al mecanismo de objeción o subsanación dentro de los dos meses siguientes a la radicación del documento y el pronunciamiento que efectúe será definitivo.

Por lo expuesto, y tal como lo precisó la Sala Plena de la Corte Constitucional en el **Auto 389 del 22 de julio de 2021**, 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, y como consecuencia del aludido procedimiento, la ADRES necesariamente **profiere actos administrativos que logran consolidar o negar la existencia de la obligación**.

Al respecto es importante recalcar que de conformidad con el artículo 2º del Acuerdo N°3345 de 2006, los Juzgados Administrativos del Circuito Judicial de Bogotá se encuentran distribuidos en secciones conforme a la estructura del Tribunal Administrativo de Cundinamarca y, el Decreto 2288 de 7 de octubre de 1989 determinó en el artículo 18 los asuntos que conoce cada sección, así:

"Artículo 18. Atribuciones de las secciones. Las Secciones tendrán las siguientes funciones:

Sección primera. *Le corresponde el conocimiento de los siguientes procesos y actuaciones:*

1. De nulidad y restablecimiento del derecho que no correspondan a las demás Secciones.

2. Los electorales de competencia del Tribunal.

3. Los promovidos por el Gobernador de Cundinamarca, los Alcaldes del mismo Departamento o el del Distrito Especial de Bogotá, en los casos contemplados en los artículos 249 del Decreto-ley 1222 de 1986 y 101 del Decreto-ley 1333 de 1986.

4. Las observaciones formuladas a los Acuerdos Municipales o Distritales y a los actos de los Alcaldes, por motivos de inconstitucionalidad o ilegalidad.

³ Por la cual se establece el procedimiento de acceso, reporte de prescripción, suministro, verificación, control, pago y análisis de la información de tecnologías en salud no financiadas con recursos de la UPC, de servicios complementarios y se dictan otras disposiciones.

5. Las objeciones a los proyectos de Ordenanza o de Acuerdo, en los casos previstos en la ley.

6. Los conflictos de competencia administrativa asignados al Tribunal.

7. La revisión de contratos, de conformidad con la ley.

8. Los recursos de insistencia en los casos contemplados en la Ley 57 de 1985.

9. De los demás asuntos de competencia del Tribunal, cuyo conocimiento no esté atribuido a las otras Secciones.

Sección segunda. Le corresponde el conocimiento de los procesos de nulidad y de restablecimiento del derecho de carácter laboral, de competencia del Tribunal.

Sección tercera. Le corresponde el conocimiento de los siguientes procesos de competencia del Tribunal:

1. De reparación directa y cumplimiento.
2. Los relativos a contratos y actos separables de los mismos.
3. Los de naturaleza agraria.

Sección cuarta. Le corresponde el conocimiento de los siguientes procesos:

1. De nulidad y restablecimiento del derecho relativos a impuestos, tasas y contribuciones.
2. De Jurisdicción Coactiva, en los casos previstos en la ley”.

Así las cosas, como quiera que el recobro no es una simple presentación de facturas, **sino que constituye un verdadero trámite administrativo**, el trámite a seguir es el medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, sin embargo como en el caso concreto **no se trata de un asunto de carácter laboral, tributario o derivado de una controversia donde se ataque un procedimiento precontractual o un contrato estatal**, **sino de un no pago de un recobro de servicios en salud**, el presente asunto es de conocimiento de la Sección Primera de los Juzgados Administrativos del Circuito de Bogotá, por corresponderle conocer el medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho de asuntos que no conocen las demás secciones.

No sobra advertir que los Juzgados Administrativos de la Sección Primera del Circuito Judicial de Bogotá recientemente han asumido el conocimiento de esta especial tipología de controversias (recobro con cargo a los recursos del Sistema General de la Seguridad Social en Salud). Al respecto puede verse el proceso con radicado 2022-00898 (Juzgado Cuarenta y Cinco Administrativo Oral de Bogotá).

En virtud a lo anterior, considera este Despacho Judicial que carece de competencia para conocer el asunto de la referencia, por cuanto el asunto a tratar no corresponde a los temas que conoce la Sección Tercera, a la cual pertenece este Despacho, como quiera que la controversia pretende el cobro de unos valores que no se derivan de una controversia contractual o pre-contractual.

Teniendo en cuenta lo anterior, este despacho judicial declarará la falta de competencia y dispondrá la remisión del expediente a los Juzgados Administrativos de la Sección Primera del Circuito de Bogotá (reparto), para lo de su competencia.

Considerando lo anterior, el **JUZGADO CINCUENTA Y NUEVE 59 ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO DE BOGOTÁ,**

RESUELVE:

PRIMERO: DECLARAR la falta de competencia para conocer del presente asunto, por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

SEGUNDO: REMITIR el presente proceso a los **Juzgados Administrativos de la Sección Primera del Circuito de Bogotá (reparto)**, para lo de su competencia.

TERCERO: Para efectos de notificación, téngase en cuenta los siguientes correos: notificación.judicial@comparta.com.co y jorge_05romer@hotmail.com

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE



HERNÁN DARÍO GUZMÁN MORALES |
JUEZ

JUZGADO CINCUENTA Y NUEVE ADMINISTRATIVO DE
BOGOTÁ D.C. – SECCIÓN TERCERA

Por anotación en el estado No. **13** de fecha **12 de mayo de 2023** fue notificado el auto anterior. Fijado a las 8:00 A.M.



GLADYS ROCÍO HURTADO SUÁREZ
SECRETARIA