

REPÚBLICA DE COLOMBIA



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL VALLE DEL CAUCA

Santiago de Cali, diecisiete (17) de marzo de dos mil veinticinco (2.025)

Auto Interlocutorio No. 068

MAGISTRADO PONENTE: OSCAR ALONSO VALERO NISIMBLAT

MEDIO DE CONTROL:	REPARACIÓN DIRECTA
EXPEDIENTE:	76001-23-33-000-2022-00412-00
DEMANDANTE:	RED DE SALUD DE LADERA E.S.E. notificacionessaludladera@gmail.com ; eseladera@saludladera.gov.co ; notificacionesjudiciales@saludladera.gov.co ; notificacionessaludladera@gmail.com ; servicioalusuario@saludladera.gov.co ; adrianag857@hotmail.com ; gerencia@saludladera.gov.co ;
DEMANDADOS:	NACIÓN- MINISTERIO DE SALUD Y PROTECCIÓN SOCIAL notificacionesjudiciales@minsalud.gov.co ; luzmavalencia@hotmail.com ; lvalencia@minsalud.gov.co ; ADMINISTRADORA DE LOS RECURSOS DEL SISTEMA GENERAL DE SEGURIDAD SOCIAL EN SALUD – ADRES notificacionesjudiciales@adres.gov.co ; orlando.nunez@adres.gov.co ; luis.ladino@adres.gov.co ; DISTRITO DE SANTIAGO DE CALI notificacionesjudiciales@cali.gov.co ; Katherine.trujillo@cali.gov.co ;
LLAMADA EN GARANTIA (FORMULADO POR EL DISTRITO DE SANTIAGO DE CALI)	ASEGURADORA SOLIDARIA DE COLOMBIA E.C. notificaciones@gha.com.co ; notificaciones@solidaria.com.co ;
ASUNTO	RESUELVE EXCEPCIONES PREVIAS Y ANUNCIA SENTENCIA ANTICIPADA (art 182A CPACA)

1. ANTECEDENTES

La Red de Salud de Ladera E.S.E. interpuso demanda de reparación directa¹ contra la Nación - Ministerio de Salud y Protección Social, la Administradora de los Recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud – ADRES y el distrito de Santiago de Cali, pretendiendo se los declare responsables por el no pago de la suma de \$1.818.314.871 por los servicios de salud en urgencias y otros servicios prestados en los meses de enero a septiembre de 2020, por parte de la demandante a la población vulnerable, sin aseguramiento, principalmente migrante.

Como consecuencia de la anterior declaración, se condene a las demandadas al pago de la suma de \$1.818.314.871 y los intereses de que trata el artículo 1654 del CC.

Mediante auto del 8 de noviembre de 2023², se inadmitió la demanda por ausencia de poder. La parte demandada subsanó la demanda³.

¹ Samai – índice 3

² Samai – índice 9

³ Samai – índices 13 y 14

El Tribunal admitió la demanda mediante auto interlocutorio del 29 de noviembre de 2023⁴.

Mediante auto interlocutorio del 2 de mayo de 2024⁵, se admitió el llamamiento en garantía formulado por el distrito de Santiago de Cali contra la compañía Aseguradora Solidaria de Colombia.

Mediante auto interlocutorio nro. 392 del 26 de noviembre de 2024, se declaró fundado el impedimento propuesto por la magistrada Sierra Valencia.

2. EXCEPCIONES

La Nación - Ministerio de Salud y Protección Social oportunamente contestó la demanda y propuso las excepciones que denominó⁶: *“FALTA DE LEGITIMACIÓN EN LA CAUSA POR PASIVA DEL MINISTERIO DE SALUD Y PROTECCIÓN SOCIAL; AUSENCIA DE RESPONSABILIDAD POR PARTE DEL MINISTERIO DE SALUD Y PROTECCIÓN SOCIAL – COBRO DE LO NO DEBIDO – HECHO U OMISIÓN DETERMINANTE DE UN TERCERO; AUSENCIA DE PRUEBA– INCORRECTA ACREDITACIÓN DEL EMPOBRECIMIENTO SIN JUSTA CAUSA Y DEL SUPUESTO ENRIQUECIMIENTO SIN JUSTA CAUSA; LAS PRETENSIONES DE LA DEMANDA CONTRA EL MINISTERIO DE SALUD Y PROTECCIÓN SOCIAL CONTRAVIENEN DISPOSICIONES IMPERATIVAS; INEPTA DEMANDA; y, LA INNOMINADA”* (sic).

La Administradora de los Recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud – ADRES oportunamente contestó la demanda y propuso las excepciones que denominó⁷: *“FALTA DE LEGITIMACION POR PASIVA; INEXISTENCIA DE LA OBLIGACIÓN; y, COBRO DE LO NO DEBIDO”* (sic).

El distrito de Santiago de Cali oportunamente contestó la demanda y propuso las excepciones que denominó⁸: *“FALTA DE JURISDICCIÓN Y COMPETENCIA; FALTA DE LEGITIMACION POR PASIVA; COBRO DE LO NO DEBIDO; INEPTITUD DE LA DEMANDA POR FALTA DE LOS REQUISITOS FORMALES; y, EXCEPCIÓN DE INNOMINADA”* (sic).

La llamada en garantía Aseguradora Solidaria de Colombia E.C. oportunamente contestó la demanda y propuso las excepciones que denominó⁹: frente a la demanda *“FALTA DE JURISDICCIÓN Y COMPETENCIA; INDEBIDA ESCOGENCIA DEL MEDIO DE CONTROL Y CADUCIDAD DEL MISMO; FALTA DE LEGITIMACION POR PASIVA; COBRO DE LO NO DEBIDO; FALTA DE LEGITIMACIÓN EN LA CAUSA POR PASIVA DEL DISTRITO ESPECIAL DE SANTIAGO DE CALI; INEXISTENCIA DE OBLIGACIÓN DE PAGO EN CABEZA DE LA SECRETARIA DE SALUD DEL DISTRITO ESPECIAL DE SANTIAGO DE CALI; COBRO DE LO NO DEBIDO Y ENRIQUECIMIENTO SIN JUSTA CAUSA; CADUCIDAD DEL MEDIO DE CONTROL RESPECTO DE LOS SERVICIOS PRESTADOS HASTA ANTES DEL 11 DE MARZO DE 2020; EXCEPCIONES PLANTEADAS POR QUIEN FORMULO EL LLAMAMIENTO DEN GARANTÍA A MI REPRESENTADA; y, GENÉRICA O INNOMINADA”*, frente al llamamiento *“FALTA DE COBERTURA MATERIAL DE LAS PÓLIZAS DE RESPONSABILIDAD CIVIL EXTRA CONTRACTUAL No. 420-80-994000000109 Y No. 420-80-994000000181; INEXIGIBILIDAD DE LA OBLIGACIÓN INDEMNIZATORIA A CARGO DE ASEGURADORA SOLIDARIA DE COLOMBIA E.C. POR LA NO REALIZACIÓN DEL RIESGO ASEGURADO EN LAS PÓLIZAS DE RESPONSABILIDAD CIVIL EXTRA CONTRACTUAL No. 420-80-994000000109 Y No. 420-80-994000000181; EXCLUSIONES DE AMPARO PACTADAS EN LAS PÓLIZAS DE RESPONSABILIDAD CIVIL EXTRA CONTRACTUAL No. 420-80-994000000109 Y No. 420-80-994000000181; INEXISTENCIA DE SOLIDARIDAD ENTRE ASEGURADORA SOLIDARIA DE COLOMBIA E.C. Y LOS DEMANDADOS; LA OBLIGACIÓN INDEMNIZATORIA DE ASEGURADORA SOLIDARIA DE COLOMBIA E.C. SE DEBE CEÑIR AL PORCENTAJE PACTADO EN EL COASEGURO / INEXISTENCIA DE SOLIDARIDAD PASIVA ENTRE LAS COASEGURADORAS; LIMITES MÁXIMOS DE RESPONSABILIDAD DEL ASEGURADOR PACTADOS EN LAS PÓLIZAS DE RESPONSABILIDAD CIVIL EXTRA CONTRACTUAL No. 420-80-994000000109 Y No. 420-80-994000000181; DISPONIBILIDAD DEL VALOR ASEGURADO; CARÁCTER MERAMENTE INDEMNIZATORIO QUE REVISTEN LOS CONTRATOS DE SEGUROS; y, GENÉRICA O INNOMINADA”* (sic).

⁴ Samai – índice 17

⁵ Samai - índice 34

⁶ Samai – índice 27

⁷ Samai – índice 24

⁸ Samai – índice 25

⁹ Samai – índice 24

En el presente asunto solo se entrará a resolver la excepción que la Nación - Ministerio de Salud y Protección Social denominó inepta demanda; la formulada por distrito de Santiago de Cali que denominó falta de jurisdicción y competencia, y de ineptitud de la demanda por falta de los requisitos formales; y, las propuestas por la llamada en garantía Aseguradora Solidaria de Colombia E.C. que denominó falta de jurisdicción y competencia y de indebida escogencia del medio de control.

Las demás excepciones atacan en el fondo las pretensiones, por lo tanto, no tienen el carácter de previas y se deben resolver con la sentencia¹⁰.

- Respecto de la excepción de **inepta demanda**, la Nación - Ministerio de Salud y Protección Social indicó que los hechos planteados carecen de técnica jurídica que permite fijar el litigio, pues se incorporan opiniones de la apoderada y no define condiciones de tiempo modo y lugar. Señaló que no se refiere si está atacando la legalidad de la respuesta negativa del ente distrital frente al cobro de servicios prestados a la población pobre, careciendo la demanda de cargos en contra del acto administrativo contenido en la respuesta.
- Referente a la excepción de **ineptitud de la demanda** por falta de los requisitos formales, el distrito de Santiago de Cali sostuvo que las pretensiones carecen de precisión y claridad, por ello es imposible conocer los elementos a debatir más allá del cobro y de los valores adeudados. Señaló que el demandante no identificó ni sustentó la controversia en torno a las devoluciones de las facturas y el detalle de las mismas, en relación con la justificación de los servicios de salud prestados para solicitar el pago, dado que no se puede englobar los servicios cuando cada uno se paga en función de una factura y auditoria medica individual frente a cada servicio o procedimiento.
- El distrito de Santiago de Cali en relación con la excepción de **falta de jurisdicción y competencia** señaló que la Superintendencia de Salud puede conocer a prevención como juez administrativo, de los litigios atinentes a los recobros referidos en este evento es aplicable el medio de control de reparación directa, conforme lo establece el artículo 41 de la Ley 1122 de 2007, modificado por el artículo 6 de la Ley 1949 de 2019, y en lo dispuesto artículo 11 de la Ley 1608 de 2013. Sostuvo que cuando se trata de devolución de facturación y/o glosas de la misma, entre un actor del sistema como lo es la demandante y la secretaría de salud quien debe conocer el proceso es la Superintendencia Nacional de Salud, entidad que está facultada para dirimir el conflicto y por tanto se debe remitir el proceso a dicha entidad.
- La llamada en garantía Aseguradora Solidaria de Colombia E.C. respecto de la excepción de **falta de jurisdicción y competencia** indicó que el núcleo del presente litigio se centra en el cobro de diversas facturas emitidas por la Red de Ladera E.S.E en contraprestación por los servicios de salud prestados a la población de Cali en cumplimiento del Decreto 064 de 2020, por lo tanto, la controversia no debe ser dirimida por la jurisdicción contenciosa sino por la ordinaria civil. Sostuvo que la controversia originada en el cobro de un servicio de salud, no se circunscribe a los eventos contemplados en el artículo 104 del CPACA. Preciso que, al tratarse del cobro de facturas expedidas por la prestación de servicios de salud, y no evidenciarse la existencia de un vínculo contractual entre la Red de Ladera E.S.E. y la parte demandada, la controversia debe ser resuelta por la jurisdicción ordinaria civil, encargada de dirimir este tipo de controversias en las cuales no se encuentran inmersas cuestiones de derecho público.
- En relación con la excepción de **indebida escogencia del medio de control**, la llamada en garantía señaló que el daño que consiste en el no pago de facturas se creó por acto administrativo. Indicó que, si bien el demandante no cuestiona la legalidad del acto administrativo, de forma tácita lo acusa de ilegal, pues presuntamente desconocieron las resoluciones del Ministerio de Salud y el Decreto 064 de 2020, de esa forma, se enmarca en las causales de nulidad del artículo 137 del CPACA. Sostuvo que lo correcto era demandar en nulidad y restablecimiento del derecho para dirimir la presente controversia.

2.1. Traslado de las excepciones

¹⁰ Parágrafo 2º del artículo 175 del CPACA modificado por la Ley 2080 de 2021y el artículo 100 del CGP

Surtido el traslado de las excepciones propuestas, la parte demandante guardó silencio.

2.2. Consideraciones

Debe señalarse que, de conformidad con lo establecido en el artículo 180 de la Ley 1437 de 2011, modificado por el artículo 40 de la ley 2080 de 2021¹¹, el Juez o Magistrado ponente resolverá las excepciones previas pendientes de resolver.

Conforme con lo expuesto, es claro que al juez le corresponde decidir sobre las excepciones que tengan el carácter de previas, referidas a aquellas que se encaminen a atacar la forma del proceso, por existir alguna inconsistencia de tipo procedimental en la manera como fue presentada la demanda, sin enervar la pretensión, pero con la posibilidad de dar lugar a la terminación o suspensión del proceso.

Las excepciones previas se encuentran enlistadas en el artículo 100 del Código General del Proceso, aplicable por remisión expresa de los artículos 175 y 306 del CPACA, establece:

“Artículo 100, Excepciones Previas. Salvo disposición en contrario, el demandado podrá proponer las siguientes excepciones previas dentro del término de traslado de la demanda:

- 1. Falta de jurisdicción o de competencia.**
- 2. Compromiso o cláusula compromisoria.*
- 3. Inexistencia del demandante o del demandado.*
- 4. Incapacidad o indebida representación del demandante o del demandado.*
- 5. Ineptitud de la demanda por falta de los requisitos formales** o por indebida acumulación de pretensiones.
- 6. No haberse presentado prueba de la calidad de heredero, cónyuge o compañero permanente, curador de bienes, administrador de comunidad, albacea y en general de la calidad en que actúe el demandante o se cite al demandado, cuando a ello hubiere lugar.*
- 7. Habérsele dado a la demanda el trámite de un proceso diferente al que corresponde.**
- 8. Pleito pendiente entre las mismas partes y sobre el mismo asunto.*
- 9. No comprender la demanda a todos los litisconsortes necesarios.*
- 10. No haberse ordenado la citación de otras personas que la ley dispone citar.*
- 11. Haberse notificado el auto admisorio de la demanda a persona distinta de la que fue demandada.”* (Negrillas fuera del texto)

El Consejo de Estado a través de la Sección Segunda – Subsección A, mediante auto del 11 de julio de 2022, respecto de las excepciones señaló:

“20. El ordenamiento jurídico colombiano consagra en el ordinal 5.º del artículo 100 del Código General del Proceso la excepción previa denominada «Ineptitud de la demanda», encaminada fundamentalmente a que se adecúe la misma a los requisitos de forma que permitan su análisis en sede judicial, so pena de la terminación anticipada del proceso. Esta se configura por dos razones:

- a) Por falta de los requisitos formales. La excepción prospera cuando no se reúnen los requisitos relacionados con el contenido y anexos de la demanda regulados en los artículos 162, 163, 166 y 167 del CPACA, en cuanto indican qué debe contener el texto de esta, cómo se individualizan las pretensiones y los anexos que deben allegarse con ella (salvo los previstos en los ordinales 3.º y 4.º del*

¹¹ “Artículo 180. (...)”

6. Decisión de excepciones previas pendientes de resolver. <Numeral modificado por el artículo 40 de la Ley 2080 de 2021. El nuevo texto es el siguiente:> El juez o magistrado ponente practicará las pruebas decretadas en el auto de citación a audiencia y decidirá las excepciones previas pendientes de resolver.”

artículo 166 ib. que tienen una excepción propia prevista en el ordinal 6.º del artículo 100 del CGP)

Pese a ello, hay que advertir que estos requisitos pueden ser subsanados al momento de la reforma de la demanda (Art. 173 del CPACA en concordancia con el ordinal 3.º del artículo 101 del CGP), o dentro del término de traslado de la excepción respectiva, al tenor de lo previsto en el párrafo segundo del artículo 175 del CPACA y 101 ordinal 1.º del CGP.

- b) *Por indebida acumulación de pretensiones. Esta modalidad surge por la inobservancia de los presupuestos normativos contenidos en los artículos 137 y ss. y 165 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.*

21. En resumen, los únicos eventos en los que se configura la excepción previa de ineptitud de la demanda se presentan ante la falta de los requisitos formales o por indebida acumulación de pretensiones. (...)

28. Definido que el requisito de procedibilidad de la conciliación extrajudicial no es una excepción previa de ineptitud formal de la demanda, sino que debe plantearse como tal acorde con lo determinado en el artículo 161 del CPACA, (...)."

- **Falta de jurisdicción y competencia**

En el presente asunto la E.S.E. demandante a través del medio de control de reparación directa demandó a la Nación - Ministerio de Salud y Protección Social, la ADRES y al distrito de Santiago de Cali pretendiendo el recobro de servicios prestados a población vulnerable.

La Corte Constitucional mediante el auto 389 de 2021¹², al resolver un conflicto de jurisdicciones señaló:

"Esa situación difiere de lo decidido por la Sala Plena en el conflicto de la referencia, pues, como se ha indicado, las demandas de recobros judiciales al Estado no plantean controversias que, en estricto sentido, se relacionen con la prestación de los servicios a cargo del Sistema General de Seguridad Social en Salud, dado que la prestación de tales servicios a los usuarios no está en discusión pues ya fueron prestados y, por el contrario, (i) lo que pretenden es la resolución de asuntos económicos, (ii) se cuestionan decisiones adoptadas mediante actos administrativos, y (iii) tienen por objeto la declaratoria de responsabilidad de entidades estatales.

(...)

44. En consecuencia, 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".

De esa forma, la Corte Constitucional fijó una regla para que sea la jurisdicción de lo contencioso administrativo quien deba conocer los asuntos de recobros de servicios prestados, posición que fue reiterada mediante auto A-1245 de 2024¹³.

Teniendo en cuenta lo anterior, el despacho no encuentra probada la excepción de falta de jurisdicción formulada por el distrito de Santiago de Cali y la llamada en garantía Aseguradora Solidaria de Colombia E.C.

- **Ineptitud de la demanda por falta de los requisitos formales**

¹² Corte Constitucional, sala plena. Referencia: Expediente CJU-072. Conflicto de competencia suscitado entre el Juzgado 6º Laboral del Circuito de Bogotá y el Juzgado 61 Administrativo del Circuito de Bogotá. Magistrado sustanciador: Antonio José Lizarazo Ocampo. Bogotá D. C., veintidós (22) de julio de dos mil veintiuno (2021).

¹³ "(...)"

¹⁹ Reiteración Auto 389 de 2021. 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 de lo contencioso administrativo, en virtud de lo dispuesto en el inciso primero del artículo 104 de la Ley 1437 de 2011, (...)"

- Encuentra el despacho que la excepción de inepta demanda propuesta por **la Nación - Ministerio de Salud y Protección Social** no tiene vocación de prosperidad, pues al revisar el escrito de la demanda, en ella se determinaron los hechos que tienen relación y fundamentan las pretensiones, adicional los hechos fueron enumerados y clasificados conforme lo dispone el numeral 3° del artículo 162 del CPACA. En cuanto al argumento que los hechos carecen de técnica jurídica es una situación que no puede ser un obstáculo para garantizar el acceso a la administración de justicia.

- Respecto de la excepción de ineptitud de la demanda formulada por el distrito de Santiago de Cali por falta de precisión y claridad de las pretensiones la misma no se encuentra probada, pues al revisar las pretensiones de la demanda, se tiene que las mismas buscan endilgar responsabilidad a las entidades demandadas por el no pago de una suma de dinero frente a los servicios de salud prestados en los meses de enero a septiembre de 2020, por la Red de Salud Ladera E.S.E., lo cual tiene relación con una presunta omisión por la parte pasiva. Adicional, se busca que se condene a las demandadas al pago de las sumas reclamadas y los intereses respectivos. De esa forma, las pretensiones se ajustaron conforme lo exige el numeral 2° del artículo 162 del CPACA.

- **Indebida escogencia del medio de control**

La excepción de indebida escogencia del medio de control propuesta por la llamada en garantía, se refiere a la excepción de haberse dado a la demanda el trámite de un proceso diferente al que corresponde.

El Consejo de Estado mediante auto del 22 de noviembre de 2021¹⁴, reiteró que la procedencia del medio de control se encuentra determinada por la génesis del daño en que se fundamenta la causa petendi, en esta providencia señaló:

“(…)

20. Así, entonces, en términos generales, se tiene que: **(i) si el daño proviene de la ilegalidad de un acto administrativo particular –que no sea de naturaleza contractual-, el medio de control procedente será el de nulidad y restablecimiento del derecho - art.138 del CPACA-; (ii) si la causa se concreta en un hecho, en una omisión, en una operación administrativa o en la ocupación temporal o permanente de inmueble por causa de trabajos públicos o por cualquiera otra causa, el idóneo será el de reparación directa -art. 140 ibídem- y, (iii) si se origina en un contrato, las partes contratantes, el Ministerio Público o un tercero con interés directo - dependiendo de la pretensión- podrán ejercer el medio de control de controversias contractuales -art. 141 ejusdem-, a través del cual se puede solicitar que se declare la existencia o la nulidad del negocio jurídico, que se hagan las declaraciones, condenas o restituciones consecuenciales, que se ordene su revisión, que se declare su incumplimiento y que se condene al responsable a indemnizar los perjuicios, entre otras.**

(…)” Negrillas del Tribunal

Para la llamada en garantía debió demandarse los actos administrativos a través del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, sin embargo, al revisar las pretensiones de la demanda no se encuentra sustento alguno que lleve a determinar que el demandante pretende que se revise la legalidad de algún acto administrativo o que busque la nulidad de acto alguno, pues sus argumentos se refieren a la presunta omisión en el pago de servicios de salud que fueron prestados, lo cual puede generar responsabilidad en las entidades demandadas, de esa forma, el medio de control que debe dirigir el proceso es el de reparación directa, conforme lo establece el artículo 140 del CPACA.

¹⁴ Consejo De Estado, Sección Tercera - Subsección A. consejero Ponente: José Roberto SÁCHICA Méndez. Bogotá D.C, veintidós (22) de noviembre de dos mil veintiuno (2021). Radicación número: 47001-23-33-000-2019-00443-01(66773)

Teniendo en cuenta lo anterior, el despacho encuentra que las excepciones propuestas no se encuentran probadas.

3. FIJACIÓN DEL LITIGIO

Para la parte demandante debe declararse la responsabilidad de las entidades demandadas por omisión en el pago de los servicios de salud, urgencias y otros servicios prestados a la población vulnerable, migrante y sin aseguramiento en los meses de enero a septiembre de 2020. Sostuvo que la omisión en el pago ha causado un grave déficit a las finanzas de la Red de Salud Ladera E.S.E.

La Nación – Ministerio de Salud y Protección Social se opone a ser declarada responsable por el no pago de los servicios de salud a la población vulnerable, pues son las entidades territoriales del orden departamental y distrital las responsables del reconocimiento y pago de la facturación por concepto de prestaciones de servicios de urgencias a la población migrante no afiliada al sistema de seguridad social y población irregular que no tenga capacidad de pago. Señaló que dicha entidad no está legitimada en la causa y por tanto, el Ministerio carece de responsabilidad. Indicó que a este Ministerio en el marco de sus competencias establece la línea de política en materia de salud, pero no es el encargado del proceso de afiliación al sistema de seguridad social en salud, ni de realizar los pagos prestados a población pobre. Precisoó que el pago de servicios prestados a población pobre no afiliada o migrante la debe asumir los entes territoriales, según sea el caso.

La Administradora de los Recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud – ADRES se opone a las pretensiones porque no está entre sus funciones la prestación de los servicios de salud, por lo tanto, la vulneración a este derecho se produce por una omisión no atribuible a esta entidad y que conlleva la falta de legitimación en la causa del ADRES. Señaló que son los entes territoriales a través de la red pública y/o privada con quien tenga contrato con cargo a los recursos de la oferta, la encargada de garantizar la prestación de servicios de salud a población pobre no asegurada. Indicó que cuando la atención de urgencias haya sido prestada por las instituciones públicas o privadas a ciudadanos extranjeros sin capacidad económica, su atención se asumirá como población pobre no cubierta con subsidios a la demanda con cargo a los recursos de la oferta de la respectiva entidad territorial donde tenga lugar la prestación de los servicios de salud.

Para el distrito de Santiago de Cali se deben negar las pretensiones y no declararlo responsable, pues no existe normatividad que encause la responsabilidad del pago por parte del distrito a atenciones diferentes a las urgencias a migrantes sin regularización. Señaló que hasta el año 2019, el Ministerio de Salud asignaba a los entes territoriales recursos del sistema general de participaciones, los cuales eran comprometidos con la E.S.E. a través de convenios para la población pobre no asegurada - PNA, recursos que a partir del año 2020 ya no fueron asignados a los municipios. Indicó que la secretaría de salud distrital no ha sido ajena a su obligación de asumir y reconocer el pago de las atenciones de urgencias que le corresponde, sin embargo, el distrito no está en capacidad y no puede asumir la prestación y cobro de servicios diferentes a urgencias y prestación de servicios a usuarios no afiliados al sistema, por carencia de regulación normativa. Precisoó que fueron devueltas las facturas radicadas en la secretaría de salud por concepto de atenciones de salud prestados por la E.S.E. Ladera a la población no asegurada y población migrante por concepto de otros servicios diferentes a urgencias y urgencias prestadas a la población no asegurada, a partir del 20 de enero de 2020, porque la E.S.E. no garantizaron la afiliación al sistema de seguridad social en salud de oficio.

Para la llamada en garantía Aseguradora Solidaria de Colombia E.C. deben negarse las pretensiones porque la demandante no acreditó los elementos estructurales que permitan atribuir responsabilidad al distrito de Santiago de Cali. Sostuvo que el distrito no reconoce el pago de atenciones o servicios de salud que no sean urgencias para migrantes no regularizados, conforme lo establecen los lineamientos del Ministerio de Salud, pues hasta la fecha no se ha expedido ninguna regulación que asigne recursos para financiar atenciones en salud diferentes a urgencias que se brinden a migrantes irregulares. Señaló que la demandante en las pretensiones no identificó ni sustentó la controversia en torno a las devoluciones de las facturas y el detalle de las mismas, referente a la justificación de los servicios de salud prestados, por lo tanto, no es procedente su reconocimiento y pago. Indicó que el ente territorial no es el encargado de asumir los costos de la atención médica brindada a migrantes irregulares y población pobre no asegurada, así como a migrantes regularizados sin afiliación, por servicios diferentes a urgencias después del 20 de enero de 2020. Sostuvo que la responsabilidad de financiar la atención en salud a estas

poblaciones recae directamente en el Gobierno Nacional a través del Ministerio de Salud y Protección Social y las entidades competentes del orden nacional.

La controversia jurídica se circunscribe en determinar:

Si los demandados Nación - Ministerio de Salud y Protección Social, la Administradora de los Recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud – ADRES y/o el distrito de Santiago de Cali omitieron efectuar el pago a la entidad demandante de los servicios de salud, urgencias y otros servicios prestados a la población vulnerable, migrante y sin aseguramiento en los meses de enero a septiembre de 2020.

Si dicha omisión generó un perjuicio a la demandante y por tanto debe declararse la responsabilidad de las entidades demandadas y ordenar el pago de las sumas pedidas. Para ello debe determinarse si alguna de las entidades demandadas debe o no asumir los costos de los servicios de salud, urgencias y otros servicios prestados a la población vulnerable, migrante y sin aseguramiento en los meses de enero a septiembre de 2020.

La parte demandante debía o no cumplir con el requisito de la afiliación al sistema de seguridad social en salud a la población vulnerable, migrante y sin aseguramiento a quien le presto los servicios de salud, urgencias y otros servicios en los meses de enero a septiembre de 2020.

Se encuentra acreditada la falta de legitimación en la causa por pasiva de alguna de las entidades demandadas.

Si se produjo o no el fenómeno jurídico de la caducidad.

4. PRUEBAS

PRUEBAS PARTE DEMANDANTE:

Se tendrán como pruebas en su alcance legal, los documentos allegados con la demanda y la subsanación, visible en Samai (índice 3, 13 y 14).

PRUEBAS PARTE DEMANDADA:

La Nación - Ministerio de Salud y Protección Social con la contestación de la demanda no allegó pruebas ni pidió pruebas.

Se tendrán como pruebas en su alcance legal, los documentos allegados por la Administradora de los Recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud – ADRES, visibles en Samai (índice 24).

Se tendrán como pruebas en su alcance legal, los documentos allegados por el distrito de Santiago de Cali, visibles en Samai (índice 25 y 26).

PRUEBAS LLAMADA EN GARANTÍA:

Se tendrán como pruebas en su alcance legal, los documentos allegados por la llamada en garantía Aseguradora Solidaria de Colombia E.C., visibles en Samai (índice 42).

5. CAUSAL PARA PRESCINDIR DE LA AUDIENCIA INICIAL Y ANUNCIAR SENTENCIA ANTICIPADA

El presente asunto se cumplen los requisitos para dictar la sentencia anticipada porque la pruebas que se requiere para fallar se aportaron con la demanda y su contestación (numeral 1 literal c del artículo 182A CPACA).

6. TRASLADO PARA ALEGAR

Se correrá traslado a las partes y al Ministerio Público por el término de diez (10) días para alegar de conclusión por escrito y para que se emita el concepto correspondiente, según el caso, con la finalidad de dictar sentencia anticipada.

DECISIÓN

En consecuencia, el Tribunal Administrativo del Valle del Cauca,

R E S U E L V E:

PRIMERO: DECLARAR no probada la excepción de inepta demanda formulada por la Nación, Ministerio de Salud y Protección Social, por las razones expuestas.

SEGUNDO: DECLARAR no probada las excepciones de ineptitud de la demanda y de falta de jurisdicción y competencia formuladas por el distrito de Santiago de Cali, por las razones expuestas.

TERCERO: DECLARAR no probada las excepciones de indebida escogencia del medio de control y de falta de jurisdicción y competencia formuladas por la llamada en garantía Aseguradora Solidaria de Colombia E.C., por las razones expuestas.

CUARTO: PRESCINDIR de la audiencia inicial y anunciar sentencia anticipada.

QUINTO: FIJAR el litigio de acuerdo con lo expuesto en la parte considerativa de esta providencia.

SEXTO: INCORPORAR como pruebas los documentos allegados con la demanda y la contestación.

SÉPTIMO: CORRER traslado a las partes y al Ministerio Público por el término de diez (10) días para alegar de conclusión y para que se rinda el concepto correspondiente, según el caso.

OCTAVO: RECONOCER personería para actuar como apoderada de la parte demandante Red e Salud de Ladera E.S.E., a la abogada Lisa Fernanda Cruz Valencia, identificada con cédula de ciudadanía nro. 38.561.354 y tarjeta profesional nro. 146.961 del Consejo Superior de la Judicatura, en los términos y para los efectos a que alude el poder presentado¹⁵.

NOVENO: RECONOCER personería para actuar como apoderada de la parte demandada Nación - Ministerio de Salud y Protección Social, a la abogada Luz Marina Valencia Buitrago, identificada con cédula de ciudadanía nro. 30.283.066 y tarjeta profesional nro. 97.231 del Consejo Superior de la Judicatura, en los términos y para los efectos a que alude el poder presentado¹⁶.

DÉCIMO: RECONOCER personería para actuar como apoderada de la parte demandada ADRES, al abogado Luis Roberto Ladino González, identificado con cédula de ciudadanía nro. 74.080.202 y tarjeta profesional nro. 237.001 del Consejo Superior de la Judicatura, en los términos y para los efectos a que alude el poder presentado¹⁷.

DÉCIMO PRIMERO: RECONOCER personería para actuar como apoderada de la llamada en garantía Aseguradora Solidaria de Colombia E.C., al abogado Gustavo Alberto Herrera Ávila, identificado con cédula de ciudadanía nro. 19.395.114 y tarjeta profesional nro. 39.116 del Consejo Superior de la Judicatura, en los términos y para los efectos a que alude el poder presentado¹⁸.

DÉCIMO SEGUNDO: Los memoriales deben adjuntarse en la ventanilla virtual de la plataforma **Samai** (<https://relatoria.consejodeestado.gov.co>) con copia a los correos electrónicos de los demás sujetos procesales¹⁹.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE,

¹⁵ Samai – índice 67
¹⁶ Samai – índice 27
¹⁷ Samai – índice 28 y 32
¹⁸ Samai – índice 42
¹⁹ En el siguiente link podrá consultar un video tutorial que lo guiará en SAMAI: acceso a la ventanilla virtual.webm.

(Firmado electrónicamente)
OSCAR ALONSO VALERO NISIMBLAT
Magistrado

Proyectó: Álvaro Gámez