

JOSÉ FRANCISCO ACUÑA VIZCAYA

Magistrado Ponente

STP364-2019

Radicación n.º102127

(Aprobado Acta No.014)

Bogotá D.C., veintidós (22) de enero de dos mil diecinueve (2019)

VISTOS

Decide la Sala el recurso de impugnación interpuesto por la Administradora de los Recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud -ADRES, contra el fallo de tutela de primera instancia de 31 de octubre de 2018, mediante el cual denegó el amparo invocado contra la Sala Penal del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Bogotá y la Superintendencia Nacional de Salud, con ocasión de las decisiones emitidas en el proceso adelantado por Famisanar E.P.S. para obtener el pago de servicios no incluidos en el Plan Obligatorio de Salud.

ANTECEDENTES

Y

FUNDAMENTOS DE LA ACCIÓN

Fueron recogidos en el fallo de tutela de primera instancia, en los siguientes términos¹:

Que ante la Superintendencia Nacional de Salud, Famisanar E.P.S. instauró proceso sumario contra el Ministerio de Salud y Protección Social –FOSYGA hoy Adres- y otros, con el fin de obtener la devolución de 584 cuentas de recobro por servicios no contemplados en el POS, facturas cuyo valor ascendía a la suma de \$1.074.939.500; que luego de ser admitido el escrito inicial y de presentarse su respectiva contestación, la demandante «presentó dos desistimientos parciales por 79 y 86 cuentas de recobro, toda vez que decidió acogerse a las medidas especiales de pago, creadas por la Nación (...)», los cuales fueron aceptados por el despacho mediante los autos A2016-002753 y A2016-2959, del 23 y 28 de diciembre de 2016, «razón por la que en la sentencia sólo serían objeto de análisis y decisión las 419 cuentas de recobro»; que por sentencia del 28 de julio de 2017, la entidad con funciones jurisdiccionales accedió parcialmente a las pretensiones de la demanda y ordenó «a la Nación –Ministerio de Salud y Protección Social FOSYGA HOY ADRES y a la Unión Temporal Nuevo Fosyga de manera solidaria el pago de (...) \$104.508.241, correspondientes a 23 cuentas de recobro junto con los intereses moratorios y agencias en derecho», decisión que al ser apelada, fue modificada por la Sala Laboral del Tribunal Superior de Bogotá, mediante sentencia del 16 de abril de este año, en el sentido de excluir de la condena a la Unión Temporal.

Reprochó que a pesar de haberse solicitado en la contestación de la demanda, la Superintendencia no emitió decisión que decretara pruebas, y tampoco profirió auto que ordenara correr traslado para alegar de conclusión.

Sostuvo que el Tribunal «resolvió las inconformidades objeto de apelación, en especial, el concepto técnico el cual fue objeto de análisis en la sentencia, aunque no fue decretado como prueba oficiosa ni conocido por las parte procesales (...)», de manera que «al desconocer el trámite de las pruebas incorporadas en el expediente e impedir el derecho de defensa y contradicción sobre las mismas» incurrió en un defecto procedimental.

Manifestó que las autoridades accionadas «vulneraron el debido proceso al incorporar un

Concepto Técnico en la sentencia, sin que dicha prueba fuera conocida por las partes procesales (...)), y «al omitir etapas procesales como el decreto de pruebas u alegatos de conclusión».

Por lo anterior, solicitó el amparo de sus derechos fundamentales al debido proceso, a la administración de justicia y a la igualdad, y en consecuencia, se declare la nulidad de las sentencias proferidas al interior del mencionado proceso preferente y sumario, para que en su lugar, se ordene a la autoridad de primera instancia emitir el decreto de pruebas, y correr traslado del concepto técnico emitido por los entes auditores de la Superintendencia Nacional de Salud, para que las partes procesales ejerzan sus derechos.

EL FALLO IMPUGNADO

La Sala de Casación Laboral de esta Corporación, mediante decisión adoptada el 31 de octubre de 2018, denegó el amparo invocado por la parte accionante, al considerar que la decisión censurada fue proferida dentro de la autonomía e independencia que se otorga a los jueces, quienes hicieron un ejercicio hermenéutico razonable.

Asimismo, señaló que tanto la Superintendencia Nacional de Salud como la Sala Laboral del Tribunal Superior de Distrito Judicial de Bogotá no desconocieron el debido proceso, pues otorgaron las oportunidades procesales para garantizar el derecho de defensa y contradicción, conforme al procedimiento señalado en el artículo 41 de la Ley 1122 de 2007, modificado por los artículos 126 y 127 de la Ley 1438 de 2011.

Frente a la presunta falta práctica de pruebas, resaltó que la Superintendencia Nacional de Salud en la sentencia S2017-000519 expresó los motivos por los cuales no se consideraban conducentes o pertinentes; respecto de la falta de traslado para alegar indicó que el procedimiento se surtió conforme a lo previsto en el artículo 148 de la Ley 446 de 1998.

LA IMPUGNACIÓN

El 16 de noviembre de 2018, la Administradora de los Recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud -ADRES interpuso recurso de impugnación, insistiendo que las decisiones censuradas desconocieron el debido proceso al no haber agotado la etapa probatoria y no permitirle alegar de conclusión.²

Por su parte, la apoderada de las personas jurídicas que integran la Unión Temporal Nuevo Fosyga, intervino indicando que el fallo de tutela de primera instancia no le fue notificado e insistiendo en que contra las decisiones censuradas no se configuran los requisitos de procedibilidad de la acción de tutela contra decisiones judiciales.³

CONSIDERACIONES DE LA SALA

De conformidad con lo previsto en el artículo 32 del Decreto 2591 de 1991, y el artículo 44 del Reglamento General de esta Corporación, esta Sala es competente para resolver el recurso de impugnación interpuesto por la Administradora de los Recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud -ADRES contra el fallo de tutela de primera instancia proferido el 31 de octubre de por la Sala de Casación Laboral de esta Corporación.

Al respecto, el problema jurídico que convoca a la Sala consiste en establecer si contra las decisiones emitidas en el proceso adelantado por Famisanar E.P.S. para obtener el pago de servicios no incluidos en el Plan Obligatorio de Salud, se cumplen los requisitos de procedibilidad de la acción de tutela contra decisiones judiciales y, en consecuencia, es procedente revocar el fallo de tutela de primera instancia y conceder el amparo invocado.

Requisitos de procedibilidad de la acción de tutela contra decisiones judiciales.

Como ha sido recurrentemente recordado por esta Sala, la acción constitucional de tutela es un mecanismo de protección excepcional frente a providencias judiciales, su prosperidad va ligada al cumplimiento de estrictos requisitos de procedibilidad que implican una carga para la parte accionante, tanto en su planteamiento como en su demostración, como lo ha

expuesto la propia Corte Constitucional.⁴

Por este motivo, y como ha sido desarrollado por la jurisprudencia constitucional, la acción de tutela contra providencias judiciales exige:

- a. Que la cuestión que se discuta resulte de evidente relevancia constitucional.
- b. Que hayan sido agotados todos los medios -ordinarios y extraordinarios- de defensa judicial al alcance de la persona afectada, salvo que se trate de evitar la consumación de un perjuicio iusfundamental irremediable.
- c. Que se cumpla el requisito de la inmediatez, es decir, que la tutela se hubiere interpuesto en un término razonable y proporcionado a partir del hecho que originó la vulneración.
- d. Cuando se trate de una irregularidad procesal, debe quedar claro que la misma tiene un efecto decisivo o determinante en la sentencia que se impugna y que atañe a los derechos fundamentales de la parte accionante.
- e. Que la parte accionante identifique de manera razonable tanto los hechos que generaron la vulneración como los derechos vulnerados y que hubiere alegado tal vulneración en el proceso judicial, siempre que esto hubiere sido posible.
- f. Que la decisión judicial contra la cual se formula la acción de tutela no se corresponda con sentencias de tutela.

Los anteriores requisitos, no pueden quedarse en meros enunciados, pues han sido reiterados por la Corte Constitucional, primero en la sentencia C-590 de 2005, luego en las decisiones T-332, T-212 y T-780 de 2006, reforzando lo dicho en la primera de las mencionadas providencias, en el sentido que, cuando se trata de acciones de tutela contra providencias judiciales, las mismas solo pueden tener cabida «...si se cumplen ciertos y

rigurosos requisitos de procedibilidad. Dentro de estos pueden distinguirse unos de carácter general, que habilitan la interposición de la tutela, y otros de carácter específico, que tocan con la procedencia misma del amparo, una vez interpuesta».

En punto de las exigencias específicas, como fue recogido en la sentencia C-590 de 2005, han sido establecidas las que a continuación se relacionan:

- a. Defecto orgánico, que se presenta cuando el funcionario judicial que profirió la providencia impugnada carece absolutamente de competencia para ello.
- b. Defecto procedimental absoluto, que se origina cuando el juez actuó completamente al margen del procedimiento establecido.
- c. Defecto fáctico, el cual surge cuando el juez carece del apoyo probatorio que permita la aplicación del supuesto legal en el que se sustenta la decisión.
- d. Defecto material o sustantivo, como son los casos en que se decide con base en normas inexistentes o inconstitucionales⁵ o que presentan una evidente y grosera contradicción entre los fundamentos y la decisión;
- e. Error inducido, el cual surge cuando el juez o tribunal fue víctima de un engaño por parte de terceros y ese engaño lo condujo a la toma de una decisión que afecta derechos fundamentales.
- f. Decisión sin motivación, que implica el incumplimiento de los funcionarios judiciales de explicitar los fundamentos fácticos y jurídicos de sus decisiones, en el entendido que precisamente en esa motivación reposa la legitimidad de su órbita funcional.
- g. Desconocimiento del precedente, hipótesis que se presenta, por ejemplo,

cuando la Corte Constitucional establece el alcance de un derecho fundamental y el juez ordinario aplica una ley limitando sustancialmente dicho alcance. En estos casos la tutela procede como mecanismo para garantizar la eficacia jurídica del contenido constitucionalmente vinculante del derecho fundamental vulnerado [6].

h. Violación directa de la Constitución.

Queda entonces claro que en atención a la fuerza normativa de la cosa juzgada y al respeto de la autonomía judicial, la acción consagrada en el artículo 86 de la Constitución Nacional, cuando se dirige a cuestionar una decisión judicial, tiene carácter excepcional, y su prosperidad está atada a que se cumplan los requisitos de procedibilidad anteriormente enunciados. De manera que quien acude a ella tiene la carga no sólo respecto de su planteamiento, sino de su demostración.

Análisis del caso concreto.

En esta instancia la parte accionante insiste en que lo procedente es que sea revocado el fallo de tutela de primera instancia y que se deje sin efectos las decisiones de la Sala Laboral del Tribunal Superior de Bogotá y de la Superintendencia Nacional de Salud.

Sobre el particular, esta Sala ha sido constatare en señalar que dentro de la autonomía que se garantiza y reconoce a los funcionarios judiciales, está la de interpretar las normas para resolver el caso concreto, y esa labor permite que la comprensión que lleguen a tener distintos jueces sobre una misma norma sea diversa. De manera que la razonabilidad de la argumentación presentada resulta relevante al momento de hacer la valoración respectiva.

En el presente caso, la Administradora de los Recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud -ADRES no puede ventilar en sede de amparo, aspectos que dejó de alegar en las oportunidades procesales respectivas, específicamente en el recurso de apelación

contra la decisión de la Superintendencia Nacional de Salud, pues de otro modo, estaría usándose la acción de tutela como una tercera instancia para exponer argumentos propios del respectivo proceso.

En este sentido en cuanto a la censura por violación al debido proceso, por cuando no existió traslado para alegatos y apertura de período probatorio, debe indicarse que la alzada invocada por la Administradora de los Recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud -ADRES solo se limitó a indicar que los recobros ordenados carecían de documentación suficiente, sin hacer observación alguna al procedimiento que había adelantado la Superintendencia Nacional de Salud, razón por la cual no puede traerse un argumento totalmente nuevo ante el Juez de Tutela el cual no fue ventilado en la debida ocasión procesal.

Por lo mencionado, la Sala descarta que las providencias censuradas tengan visos de arbitrariedad o fundamento inconstitucional, que serían las condiciones fundamentales para que el Juez de tutela pueda intervenir, siendo lo procedente confirmar el fallo de tutela de primera instancia.

Finalmente, la Sala constata que el trámite adelantado respecto de la presente acción constitucional fue acorde con el debido proceso, comoquiera que la representante de la Unión Temporal Nuevo Fosyga pudo ejercer su derecho de contradicción y defensa, y efectivamente le fue notificado el fallo de tutela a la dirección electrónica que en su traslado informó.

Por lo expuesto, la CORTE SUPREMA DE JUSTICIA, SALA DE CASACIÓN PENAL – EN SALA DE DECISIÓN DE ACCIONES DE TUTELA N° 3, administrando justicia, en nombre de la República y por autoridad de la Ley,

RESUELVE

1. CONFIRMAR el fallo de tutela impugnado.
2. NOTIFICAR a los sujetos procesales el presente fallo, por el medio más expedito.
3. Envíese la actuación a la Corte Constitucional para su eventual revisión, dentro del término indicado en el artículo 31 del Decreto 2591 de 1991.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

JOSÉ FRANCISCO ACUÑA VIZCAYA

EUGENIO FERNÁNDEZ CARLIER

PATRICIA SALAZAR CUÉLLAR

NUBIA YOLANDA NOVA GARCÍA

Secretaria

- 1 Folio 63 a 68, cuaderno 2.
- 2 Folios 159 a 163, cuaderno 2.
- 3 Folios 4 a 22, cuaderno 3.
- 4 Cfr. Corte Constitucional. Sentencias C-590 de 2005 y T-332 de 2006.

5 Ídem. Sentencia T-522 de 2001.

6 «Cfr. Sentencias T-462 de 2003 ; SU-1184 de 2001 ; T-1625 de 2000 y T-1031 de 2001.»