



República de Colombia
Corte Suprema de Justicia
Sala de Casación Laboral

GERARDO BOTERO ZULUAGA

Magistrado ponente

AL5540-2022

Radicación n.º 93354

Acta 36

Bogotá, D. C., veintiséis (26) de octubre de dos mil veintidós (2022).

Sería del caso proceder a la admisión del recurso de casación que interpuso la **ADMINISTRADORA DE LOS RECURSOS DEL SISTEMA GENERAL DE SEGURIDAD SOCIAL EN SALUD - ADRES** contra la sentencia que la Sala Laboral del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Medellín profirió el 6 de noviembre de 2020, en el proceso ordinario que la **CAJA DE COMPENSACIÓN FAMILIAR COMFENALCO ANTIOQUIA** adelanta en su contra, de no ser porque advierte la Sala, que se trata de un asunto cuyo conocimiento no corresponde a la Jurisdicción Ordinaria laboral, sino a la de lo Contencioso Administrativo.

I. ANTECEDENTES

La Caja de Compensación Familiar Comfenalco Antioquia, inició proceso ordinario laboral contra La Nación – Ministerio de Salud y Protección Social – Administradora de los Recursos del Sistema General de Seguridad Social – Adres, con el fin que se declare que la entidad accionada

tiene la obligación legal y constitucional de reconocer y cancelar los valores por los servicios prestados por Comfenalco en relación con los medicamentos, procedimientos, intervenciones o elementos no incluidos en el plan obligatorio de Salud -POS y, en consecuencia, se condene al pago de los recobros por valor de \$121.952.129, representados en 324 facturas; intereses moratorios desde que se hicieron exigibles y hasta que se verifique el pago y, las costas del proceso.

Con fundamento en lo anterior, la entidad demandante expuso, que fue autorizada por la Superintendencia Nacional de Salud para funcionar como Entidad Promotora de Salud; que entregó oportunamente medicamentos, y prestó los procedimientos, intervenciones o elementos no incluidos en el Plan Obligatorio de Salud, ordenados en virtud a fallos de tutela y/o aprobado por el Comité Técnico Científico a sus afiliados.

Aunado a ello, resaltó que las facturas fueron debidamente presentadas con el Formato MYT, las cuales fueron glosadas o rechazadas. Reiteró, que las atenciones en salud y medicamentos autorizados en virtud de los fallos de tutela o de las decisiones del Comité Técnico Científico, que soportan la presente demanda, se encuentran excluidos de los Acuerdos 08 de 2009 y 29 de 2011 y de la Resolución 5521 de 2013, normas que se encontraban vigentes a la fecha en que la EPS se obligó a garantizarlas y, que, por tanto, deben entenderse como servicios «NO POS».

Concluido el trámite de instancias con sentencias condenatorias, el apoderado de la parte pasiva del litigio interpuso recurso extraordinario de casación, el cual fue

concedido por el *ad quem*.

II. CONSIDERACIONES

Sea lo primero advertir, que en el presente asunto, lo perseguido por la entidad demandante, es el recobro de facturas que se le adeudan, por concepto de servicios médicos no incluidos en el POS - hoy PBS - prestados por Comfenalco EPS.

En ese orden y, pese a que, lo procedente en esta instancia sería la admisión del recurso extraordinario impetrado por la pasiva, lo cierto es que, la Sala se abstendrá de proceder de conformidad, por las razones que a continuación se exponen.

1. Jurisdicción y competencia.

Se define la jurisdicción como la manifestación de la soberanía del Estado, expresada través de la administración de justicia, que por demás, exige la previsión de una institución autónoma e independiente de los poderes públicos cuya función principal sea la de determinar la existencia y/o certeza de un derecho, con miras a preservar la armonía social.

Frente al particular, erige la Carta Política en su artículo 228:

La Administración de Justicia es función pública. Sus decisiones son independientes. Las actuaciones serán públicas y permanentes con las excepciones que establezca la ley y en ellas prevalecerá el derecho sustancial. Los términos procesales se observarán con diligencia y su incumplimiento será sancionado. Su funcionamiento será desconcentrado y autónomo.

Cabe resaltar que, a su vez, la jurisdicción es la representación de la unidad del Estado, siendo esta indivisible e inalienable; encontrando su medida y distribución en la competencia, como instrumento para el correcto ejercicio de las facultades ostentadas por el poder soberano.

Así las cosas, resulta válido sostener, que la competencia se erige como el mecanismo de reglamentación del ejercicio de la jurisdicción, cuyo único propósito es el de repartir correctamente las cargas entre los jueces de las distintas especialidades en cada etapa o instancia procesal, teniendo en consideración factores tales como los sujetos, la materia, la cuantía y el territorio.

Al efecto se ha pronunciado esta Corporación así:

[L]a noción de competencia viene a integrar y concretar el amplio ámbito de atribuciones que es propio a la idea de potestad jurisdiccional; ello por cuanto una vez se ha establecido que el conocimiento de determinado tipo de petición corresponde a los órganos judiciales o a sus equivalentes, la regla de competencia interviene para determinar y asignar de forma específica a cuál de todos los funcionarios dispuestos corresponde la causa.

(...).

La competencia se fija de acuerdo con distintos factores, a saber: la naturaleza o materia del proceso y la cuantía (factor objetivo), la calidad de las partes que intervienen en el proceso (factor subjetivo), la naturaleza de la función que desempeña el funcionario que debe resolver el proceso (factor funcional), el lugar donde debe tramitarse el proceso (factor territorial), el factor de conexidad.

Precisado lo anterior, es dable advertir, que la garantía otorgada por el ordenamiento jurídico mediante figuras como la jurisdicción y la competencia, solo puede

materializarse a través del establecimiento y cumplimiento de reglas claras que permitan determinar con precisión, el juez que ha de encargarse de conocer y resolver los distintos asuntos que sean objeto de controversia.

En igual sentido, ha sostenido esta Corporación, que en principio, las reglas derivadas de la competencia se predicen inmodificables, improrrogables y, por ello, su indebida implementación es susceptible de sanción por vía de anulación, por constituirse en una conducta atentatoria del debido proceso (SC1230-2018/2006-00251, abr. 25/2018).

2. Caso concreto.

Ahora bien, aterrizando al caso que ocupa la atención de la Corte en esta oportunidad, se debe sostener, que para el análisis cabal del recurso, resulta indispensable, en primera medida, determinar cuál es la autoridad competente para conocer de la solicitud de recobro efectuada por Comfenalco a la Administradora de los Recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud-ADRES.

De conformidad con lo anterior, es dable advertir, que surtido sin éxito el procedimiento administrativo correspondiente, la entidad accionante acudió ante la jurisdicción ordinaria en su especialidad laboral, a fin de que se condene a la demandada al pago de los valores que se le adeudan, junto con los intereses moratorios y demás emolumentos.

En ese orden, el proceso agotó el trámite de instancias ante los jueces laborales, llegando a sede de casación.

Ahora bien, al respecto ha considerado esta Corte que, en tratándose del funcionamiento del sistema, es posible evidenciar la existencia de varios tipos de relaciones jurídicas, cuyo conocimiento puede ser asignado a jueces de diversas jurisdicciones, dependiendo de su naturaleza.

Por consiguiente, resulta oportuno precisar, que con anterioridad, esta Corporación atribuyó la competencia de asuntos similares a la jurisdicción ordinaria en su especialidad laboral, por tratarse de la ejecución de obligaciones relacionadas con el Sistema de Seguridad Social Integral, de conformidad con lo preceptuado en el artículo 2º numeral 5º del Código Procesal del Trabajo y de la Seguridad Social, en concordancia con el artículo 100 *ibidem*.

Sin embargo, el artículo 622 del Código General del Proceso, modificó la regla de competencia de los jueces laborales en lo concerniente a las controversias que se susciten de la prestación de servicios de seguridad social, así:

ARTICULO 2o. COMPETENCIA GENERAL. *La jurisdicción ordinaria, en sus especialidades laboral y de seguridad social conoce de:*

[...]

4. Las controversias relativas a la prestación de los servicios de la seguridad social que se susciten entre los afiliados, beneficiarios o usuarios, los empleadores y las entidades administradoras o prestadoras, salvo los de responsabilidad médica y los relacionados con contratos.

Siguiendo la misma línea argumentativa, resulta

pertinente resaltar, que previo a la referida reforma legal, la Sala Plena de esta Corte, había dispuesto que demandas como la que dio inicio al presente proceso, son de conocimiento de la jurisdicción ordinaria en su especialidad civil y no laboral, tal como se precisó en los pronunciamientos CSJ APL2642-2017 y CSJ APL2208-2019.

Ello fue así, teniendo en cuenta que se venía considerando que la controversia suscitada es de raigambre netamente civil o comercial, pues, se deriva de la forma contractual o extracontractual en que las entidades se obligan a prestar servicios de salud a los beneficiarios del sistema, y en virtud de la cual, hacen uso de diversos mecanismos garantes de la satisfacción de sus obligaciones, como lo son, las facturas o cualquier otro título valor de contenido crediticio.

El precedente en cita fue confirmado, entre otras, en las providencias: CSJ APL2208-2019, CSJ APL985-2020, CSJ AL3171-2020, CSJ AL2399-2021 y CSJ AL4302-2021.

Pese a la reiterada posición traída a colación, para esta Sala resulta imperioso analizar lo precisado por la Corte Constitucional - en autos como el A389-21, A794.21 y A1112-21, que dista de lo que venía predicando esta Corporación, en tanto que, asigna el conocimiento de asuntos como el que ocupa en esta oportunidad, a la jurisdicción de lo contencioso administrativo.

Sostiene el máximo órgano constitucional, que contrario a lo manifestado por esta Corte, el estudio de casos de recobro por la prestación de servicios médicos no incluidos en el PBS, no puede ser asignado indistintamente

a la jurisdicción ordinaria en su especialidad civil, sin el análisis de la naturaleza jurídica de los sujetos que intervienen.

Lo anterior, por cuanto, en tratándose de entidades públicas o particulares que ejerzan funciones administrativas, resulta indispensable acudir a lo establecido en el artículo 104 de la Ley 1437 de 2011, a través del cual se determina que, corresponde a la jurisdicción de lo contencioso administrativo conocer de aquellas controversias originadas en actos, contratos, hechos, omisiones u operaciones en las que estén involucrados dichos sujetos.

Al efecto, la Corte trae a colación lo preceptuado en la Ley 1609 de 2013, el Decreto 2265 de 2017 y los artículos 35 a 71 de la Resolución 1885 de 2018, a fin de 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. (...)

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, el cual se logra “mediante la adopción de procedimientos administrativos que permitan verificar que los cobros con cargo al Fosyga [hoy a la Adres], correspondan a verdaderas deudas de la administración” (negrillas fuera de texto). Así las cosas, el procedimiento de recobro, señaló el alto tribunal, 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.” (A389-21)

A partir de los anteriores presupuestos, dicha Corporación logra establecer que:

“El conocimiento de los asuntos relacionados con los cobros 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”. (A- 389/21, A-794/21).

Así las cosas, es evidente que la decisión de reconocer o no el pago de las obligaciones por concepto de cobro, cuando se den idénticos supuestos fácticos, subyace de una actuación de la administración. En ese orden, y atendiendo a lo dispuesto en el inciso 1º del artículo 104 de la Ley 1437 de 2011, esta Corporación acogiendo lo dicho por la Corte Constitucional, infiere sin asomo de duda alguna, que el conocimiento de las controversias que se susciten en torno al tema objeto de estudio, sea de la jurisdicción de lo contencioso administrativo, cuando se trata de una entidad sujeta a dicha especialidad.

Así, al proceder con la adopción de los argumentos esgrimidos por la Corte Constitucional, encuentra esta Corporación, que en el *sub judice*, la competencia no está atribuida a la jurisdicción ordinaria laboral, sino a la de lo contencioso administrativo, en virtud de los factores subjetivo y funcional; y en consecuencia, en el presente caso existe una clara vulneración al debido proceso, en tanto que,

no fue el juez natural quien instruyó y decidió sobre el asunto.

En este punto, se estima imprescindible acudir a lo preceptuado en el artículo 16 de Código General del Proceso, en concordancia con el artículo 139 *ibidem*, que sostiene que, la falta de jurisdicción y competencia por los factores subjetivo y funcional es improrrogable (a diferencia de la generada por la vulneración de los factores objetivo, territorial y de conexidad), y por ende, la nulidad ante su desconocimiento no es susceptible de ser saneada.

Así las cosas, ante la falta de competencia funcional, tal y como se dejó visto, resulta pertinente precisar, que por virtud de lo dispuesto en el artículo 16 del Código General del Proceso, las demás actuaciones adelantadas conservarán su validez, salvo las sentencias que se han proferido en este proceso que se consideran nulas, por así disponerlo dicha preceptiva.

Al efecto, resulta pertinente traer a colación lo expuesto por la Sala Plena de esta Corporación, cuando al resolver un conflicto de competencia cuyas características son similares a la presente, determinó que el competente para conocer de los asuntos relacionados con los recobros de servicios y tecnologías en salud no incluidos en el POS, hoy PBS, corresponden a los jueces contencioso administrativos, acogiendo para ello el criterio de la Corte Constitucional, contenido en los proveídos A-389 – 2021 Y A-794 – 2021, a raíz de la nueva competencia que le fue asignada, por virtud del artículo 14 del acto Legislativo 02 de 2015, mediante el cual se agregó el numeral 12 y se modificó el 11 del artículo

241 de la Constitución Política (Rad Nro 110010230000202200549-00).

Por consiguiente, esta Sala se abstendrá de abordar el estudio del recurso extraordinario de casación interpuesto por la Administradora de los Recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud – Adres, contra la sentencia que la Sala Laboral del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Medellín profirió el 6 de noviembre de 2020, en el proceso ordinario que la Caja de Compensación Familiar Comfenalco Antioquia adelanta en su contra y, en consecuencia, ordenará remitir el expediente a la Oficina Judicial de Medellín para su reparto entre los juzgados administrativos del circuito, para lo de su conocimiento.

III. DECISIÓN

En mérito de lo expuesto, la Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Laboral,

RESUELVE:

PRIMERO: ABSTENERSE de abordar el estudio del recurso extraordinario de casación interpuesto por la **ADMINISTRADORA DE LOS RECURSOS DEL SISTEMA GENERAL DE SEGURIDAD SOCIAL EN SALUD - ADRES** contra la sentencia que la Sala Laboral del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Medellín profirió el 6 de noviembre de 2020, en el proceso ordinario que la **CAJA DE COMPENSACIÓN FAMILIAR COMFENALCO ANTIOQUIA** adelanta en su contra.

SEGUNDO: ORDENAR la remisión de las diligencias a la Oficina Judicial de Medellín para su reparto entre los juzgados administrativos, para lo de su competencia.

Notifíquese y cúmplase.



IVÁN MAURICIO LENIS GÓMEZ
Aclaro voto

Presidente de la Sala



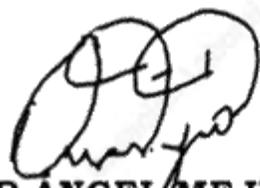
GERARDO BOTERO ZULUAGA



FERNANDO CASTILLO CADENA



LUIS BENEDICTO HERRERA DÍAZ



OMAR ANGEL MEJÍA AMADOR
ACLARO VOTO



Secretaría Sala de Casación Laboral
Corte Suprema de Justicia
CONSTANCIA DE NOTIFICACIÓN

En la fecha **15 de diciembre de 2022** a las 8:00 a.m se notifica por anotación en Estado n. **186** la providencia proferida el **26 de octubre de 2022**.

MARÍA LUISA GUTIÉRREZ CABARCAS
P.U. 21 Secretaría Sala de Casación Laboral



Secretaría Sala de Casación Laboral
Corte Suprema de Justicia
CONSTANCIA DE EJECUTORIA

En la fecha **11 de enero de 2023** y hora 5:00 p.m., queda ejecutoriada la providencia proferida el **26 de octubre de 2022**.

SECRETARIA _____