

República de Colombia
Corte Suprema de Justicia
Sala de Casación Laboral

FERNANDO CASTILLO CADENA

Magistrado ponente

AL2595-2023

Radicación n.º 64406

Acta 29

San José de Cúcuta, (Norte de Santander), nueve (9) de agosto de dos mil veintitrés (2023)

Sería del caso decidir el recurso de casación que interpuso **EPS SANITAS S.A.** contra la decisión proferida por la Sala Laboral del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Bogotá, el 31 de mayo de 2013, en el proceso ordinario que adelantó contra **LA NACIÓN - MINISTERIO DE LA PROTECCIÓN SOCIAL** (hoy **MINISTERIO DE SALUD Y PROTECCIÓN SOCIAL**), **FONDO DE SEGURIDAD Y GARANTÍA - FOSYGA** (hoy **ADRES**); en su condición de administradoras del otrora Fosyga, a las fiduciarias **BANCOLOMBIA S.A. - FIDUCIARIA BANCOLOMBIA; LA PREVISORA S.A. - FIDUPREVISORA; CAFETERA S.A. - FIDUCAFÉ S.A.; DE OCCIDENTE S.A. - FIDUOCCIDENTE S.A.; DE DESARROLLO AGROPECUARIO S.A. - FIDUAGRARIA S.A.; BOGOTA S.A.; POPULAR S.A. - FIDUCIAR S.A.; COLOMBIANA DE COMERCIO EXTERIOR**

S.A. - FIDUCOLDEX S.A., de no ser porque se advierte que el presente asunto debe ser tramitado ante la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo.

I. ANTECEDENTES

Sanitas S.A. Entidad Promotora de Salud convocó a juicio a **LA NACIÓN - MINISTERIO DE LA PROTECCIÓN SOCIAL** (hoy **MINISTERIO DE SALUD Y PROTECCIÓN SOCIAL**), **FONDO DE SEGURIDAD Y GARANTÍA - FOSYGA** (hoy **ADRES**); en su condición de administradoras del otrora Fosyga, a las fiduciarias **BANCOLOMBIA S.A. - FIDUCIARIA BANCOLOMBIA**; **LA PREVISORA S.A. - FIDUPREVISORA**; **CAFETERA S.A. - FIDUCAFÉ S.A.**; **DE OCCIDENTE S.A. - FIDUOCCIDENTE S.A.**; **DE DESARROLLO AGROPECUARIO S.A. - FIDUAGRARIA S.A.**; **BOGOTA S.A.**; **POPULAR S.A. - FIDUCIAR S.A.**; **COLOMBIANA DE COMERCIO EXTERIOR S.A. - FIDUCOLDEX S.A.**, con el fin de que se les condenara reconocer y pagar los intereses moratorios establecidos por el artículo 4.º del Decreto 1281 de 2002, con causa en el reembolso extemporáneo de los recobros y glosas generados por la prestación de servicios de salud no incluidos dentro del Plan Obligatorio de Salud POS.

Como fundamento de sus pretensiones, anunció que mediante contrato de encargo fiduciario n.º 000242 del 6 de diciembre de 2005, el entonces Ministerio de la Protección Social otorgó la administración de los recursos del precitado fondo al Consorcio Fidufosyga 2005, integrado por las sociedades convocadas.

Agregó que las Entidades Promotoras de Salud eran responsables de garantizar a sus afiliados la prestación de los servicios de salud previstos en el Plan Obligatorio de Salud POS, así como, aquellos que, con ocasión a sentencias proferidas dentro de acciones de tutela y decisiones de los Comités Técnico Científicos, se vieron obligados a reconocer por concepto de servicios, medicamentos y procedimientos NO POS, montos que podían ser recobrados ante el Consorcio que conformaban las demandadas.

Relató, entonces que, el precitado Consorcio Fidufosyga 2005, retardó el pago de los recobros que debía asumir y, por ende, se encontraba obligada a reconocer los intereses de mora respectivos.

Al dar contestación a la demanda, el entonces Ministerio de la Protección Social se opuso a la prosperidad de las pretensiones. En su defensa, propuso las excepciones de falta de legitimación en la causa por pasiva y pleito pendiente.

Las sociedades integrantes del Consorcio Fidufosyga 2005, contestaron el documento introductor oponiéndose a las pretensiones de la demandante. Promovieron las excepciones de prescripción y pleito pendiente.

El Juzgado Diecisiete Laboral del Circuito de Bogotá, mediante sentencia del 16 de septiembre de 2011, absolvió a las demandadas.

Al resolver el recurso de apelación interpuesto por la promotora del litigio, la Sala Laboral del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Bogotá, mediante sentencia de 31 de mayo de 2013, confirmó la de primer grado.

Contra dicha providencia la parte actora interpuso oportunamente recurso extraordinario de casación, el cual se le concedió, fue tramitado por la Corte y oportunamente replicado.

II. CONSIDERACIONES

En el presente asunto, las pretensiones de la demanda se contraen a exigir del extinto Fosyga, el pago de los intereses moratorios previstos en el artículo 4.º del Decreto 1281 de 2002, por cuanto desatendió los plazos para cumplir con su obligación de reembolso de recobros y glosas que se generaron por la prestación de servicios de salud no incluidos dentro del Plan Obligatorio de Salud NO POS.

Ahora bien, el verificar la jurisdicción y competencia que predica el operador judicial con respecto a un proceso, se convierte en un deber insoslayable, al tenor de lo dispuesto en el artículo 132 del Código General del Proceso aplicable a la materia laboral en virtud del principio de integración normativa, el cual a la letra dispone que *«agotada cada etapa del proceso el juez deberá realizar control de legalidad para corregir o sanear los vicios que configuren nulidades u otras irregularidades del proceso, las cuales, salvo que se trate de hechos nuevos, no se podrán*

alegar en las etapas siguientes, sin perjuicio de lo previsto para los recursos de revisión y casación».

En ese orden de ideas, el trámite de un proceso en la jurisdicción correcta y, por contera, por su juez natural, se erige como una franca manifestación de la garantía del debido proceso, que permitirá, en últimas, lograr la tutela efectiva de los derechos que se imploran.

Sobre este aspecto, esta Corporación, recientemente, en providencia CSJ AL5540-2022, consideró 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 predicán 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).

En esta misma providencia, se ventiló un asunto de similares contornos a los que hoy convocan la atención de la Sala, relativo al juez competente para conocer del recobro que se pretendía ante la Administradora de los Recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud – ADRES. Para resolver el interrogante se razonó:

[...] 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.

[...]

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 cobros 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).

Al atender el anterior criterio, cambiando lo que haya que cambiar en el presente asunto, como lo pretendido resulta ser el pago de intereses por el pago tardío de reembolsos de los cobros y glosas generados por la prestación de servicios de salud no incluidos dentro del Plan

Obligatorio de Salud POS -hoy PBS-, claro es que tal trámite escapa de la órbita de la jurisdicción ordinaria laboral en su especialidad laboral, al no ajustarse a ninguno de los literales que aparecen consignados en el artículo 2.º del Código Procesal del Trabajo y de la Seguridad Social.

Tal afirmación, encuentra respaldo en la decisión CC A-510-2022, donde la Corte Constitucional, en un conflicto de jurisdicciones, consintió en que:

[...] la Sala Plena consideró que los recobros no son un asunto de la seguridad social, porque el proceso judicial relacionado con estos *(i)* no es una controversia relativa a la prestación de los servicios de la seguridad social, dado que el servicio ya se suministró y lo pretendido es restablecer el desequilibrio económico entre el Estado y una EPS y *(ii)* se trata de controversias entre entidades administradoras del sistema de seguridad social en salud, razón por la cual no les es aplicable el numeral 4º del artículo 2 del CPTSS, modificado por el artículo 622 del CGP³³. Por otro lado, la Corte señaló que es razonable que el control de los actos administrativos proferidos en el marco del trámite de recobros judiciales por prestaciones no incluidas en el extinto POS (hoy PBS), así como por las devoluciones o glosas a las facturas entre entidades del SGSSS, deba estar a cargo de la jurisdicción contencioso administrativa. Esto, porque el procedimiento de recobro es *(i)* más que una simple presentación de facturas al cobro, en la medida en que constituye un verdadero procedimiento administrativo y *(ii)* concluye con la expedición de un acto administrativo que consolida o niega la existencia de la obligación.

15. Según el **auto 862 de 2021**, estas mismas consideraciones con aplicables a los casos en los que las pretensiones se dirigen en contra del Ministerio de Salud y de la Protección Social. Asimismo, el **auto 390 de 2021** reconoció que la regla del **auto 389 de 2021** es aplicable a casos en los que la parte demandada está integrada por la Nación y el referido ministerio. En estos términos, la jurisdicción contenciosa administrativa también sería competente para conocer sobre recobros solicitados a las personas jurídicas que han sido contratadas por esta cartera para auditar los procesos de recobros. Esto, por dos razones. Primero, el artículo 26 de la Resolución 5395 de 2013 dispone que el “*Ministerio de Salud y Protección Social o la entidad que se defina para el efecto*” podrá llevar a cabo el “*cotejo de información*”

y su resultado” dentro de la etapa de pre-auditoría de los recobros. Por su parte, los artículos 29 y 35 de la misma resolución prevén el mismo supuesto en los casos de *“comunicación de los resultados de auditoría [integral] a las entidades recobrantes”*. Segundo, según lo previsto por el artículo 2.6.1.8 del Decreto 780 de 2016, que compiló el Decreto 1283 de 1996, el ministro de Salud tiene capacidad para *“contratar y ordenar el gasto”* del SGSSS. Por lo anterior, la regla del **auto 389 de 2021** también es aplicable para los casos en los que se demanda, entre otras, a las personas jurídicas contratadas por el Ministerio de Salud y de la Protección Social para que adelanten las etapas de pre-auditoría o auditoría dentro del proceso de recobro.

16. Con todo, en el **auto 785 de 2021**, la Sala Plena concluyó que la regla de decisión del referido auto 389 de 2021 también es aplicable a los *“asuntos relacionados con los recobros de servicios y tecnologías en salud no incluidos en el POS del régimen subsidiado, hoy PBS”*, de modo que el conocimiento de esas controversias *“corresponde a los jueces contencioso administrativos, en virtud de lo dispuesto en el inciso primero del artículo 104 de la Ley 1437 de 2011”*.

17. *Regla de decisión.* El conocimiento de los asuntos relacionados con los recobros de servicios y tecnologías en salud no incluidos en el POSS, 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, 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.

En ese orden de ideas, si la intención de la EPS demandante en el presente asunto, es obtener el resarcimiento de intereses moratorios previstos en el Decreto 1281 de 2005 por el pago extemporáneo de los recobros y glosas generados por la prestación de servicios de salud no incluidos en el Plan Obligatorio de Salud POS -hoy PBS-, ante

el extinto Fosyga, administrado por las entidades demandadas, entre las cuales se encuentra el Ministerio de Salud y Protección Social, claro es que la jurisdicción para conocerlo radica en la Contencioso Administrativa.

Por tal razón, se declarará la nulidad de todo lo actuado ante esta Corporación, por las razones expuestas en la parte motiva de este proveído y consecuencial a ello, se dispondrá la inmediata remisión de las diligencias a la Oficina Judicial de Bogotá para su reparto entre los juzgados administrativos de este Circuito Judicial.

III. DECISIÓN

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

RESUELVE:

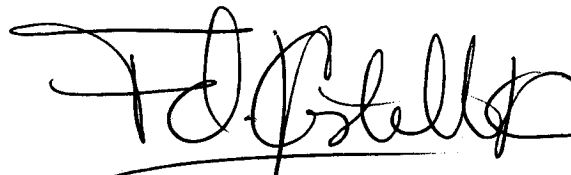
PRIMERO: DECLARAR la nulidad de todo lo actuado ante esta Corporación desde el auto admisorio del recurso de casación, inclusive.

SEGUNDO: ORDENAR la remisión de las diligencias a la Oficina Judicial de Bogotá para su reparto entre los juzgados administrativos de este Circuito Judicial, al atender lo expuesto en el cuerpo de esta determinación.

Notifíquese y cúmplase.




GERARDO BOTERO ZULUAGA
Presidente de la Sala



FERNANDO CASTILLO CADENA



LUIS BENEDICTO HERRERA DÍAZ



IVÁN MAURICIO LENIS GÓMEZ
Aclaro voto



CLARA INÉS LÓPEZ DÁVILA
Aclaro voto



OMAR ÁNGEL MEJÍA AMADOR
ACLARO VOTO



MARJORIE ZÚÑIGA ROMERO



Secretaría Sala de Casación Laboral
Corte Suprema de Justicia

CONSTANCIA DE NOTIFICACIÓN

En la fecha **25 de octubre de 2023** a las 08:00 a.m., Se notifica por anotación en estado n.º **166** la providencia proferida el **9 de agosto de 2023.**

SECRETARIA _____



Secretaría Sala de Casación Laboral
Corte Suprema de Justicia

CONSTANCIA DE EJECUTORIA

En la fecha **30 de octubre de 2023** y hora 5:00 p.m., queda ejecutoriada la providencia proferida **el 9 de agosto de 2023.**

SECRETARIA _____