



República de Colombia
Corte Suprema de Justicia
Sala de Casación Laboral

CLARA INÉS LÓPEZ DÁVILA

Magistrada ponente

AL2535-2023

Radicación n.º 93682

Acta 23

Tumaco (Nariño), veintiocho (28) de junio de dos mil veintitrés (2023).

Sería del caso admitir el recurso extraordinario de casación interpuesto por la **EPS Y MEDICINA PREPAGADA SURAMERICANA S.A. - EPS SURA** contra la sentencia proferida el 15 de diciembre de 2020, por el Tribunal Superior de Distrito Judicial de Medellín, dentro del proceso ordinario que adelanta frente a la **ADMINISTRADORA DE LOS RECURSOS DEL SISTEMA GENERAL DE SEGURIDAD SOCIAL EN SALUD – ADRES**, de no ser porque, advierte la Sala, se trata de un asunto cuyo conocimiento no corresponde a la jurisdicción ordinaria, sino a la contencioso administrativa.

I. ANTECEDENTES

La EPS Sura inició proceso ordinario laboral contra La Nación - Ministerio de Salud y Protección Social, sucedida procesalmente por la Administradora de los Recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud – ADRES, con

el fin de que se le cancelen los servicios médicos, procedimientos y elementos no incluidos en el Plan Obligatorio de Salud - POS, hoy Plan de Beneficios en Salud - PBS, prestados a sus afiliados, por la suma de \$274.049.078, producto de recobros de «CTC», así como \$239.502.425 por concepto de recobros originados en fallos de tutela, los intereses moratorios sobre el capital adeudado y las costas procesales.

Para respaldar tal aspiración, la demandante expuso que brindó atención médica, suministró medicamentos, realizó procedimientos, intervenciones o elementos no incluidos en el POS, hoy PBS, bien sea por la existencia de fallos de tutela o por ser aprobados por el Comité Técnico Científico.

Relató que, a la fecha de presentación de la demanda, la entidad accionada no ha cancelado lo adeudado, pese a que le presentó las respectivas facturas ante el Ministerio de Salud y Protección Social, debidamente subsanadas y cumplió, además, con la reclamación administrativa de que trata el art. 6.º del Código Procesal del Trabajo y Seguridad Social.

El juzgado de primera instancia profirió sentencia condenatoria, que se revocó al resolver el recurso de apelación de las partes y el grado jurisdiccional de consulta que se surtió en favor de la demandada y, en su lugar, el juez colegiado absolvió a la demandada de las pretensiones incoadas en su contra.

Inconforme con la anterior decisión, el apoderado de la parte actora interpuso recurso extraordinario de casación, el

cual fue concedido por el *ad quem* mediante auto de 24 de febrero de 2021 y remitido a esta Corporación.

II. CONSIDERACIONES

La Sala advierte en primer lugar que, en el presente asunto, lo perseguido por la entidad demandante es el pago de facturas comerciales que se le adeudan por concepto de servicios médicos no incluidos en Plan de Beneficios de Salud.

En ese orden, esta Corporación no impartirá trámite al medio de impugnación extraordinario, 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 determinar la existencia y/o certeza de un derecho, con miras a preservar la armonía social.

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

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.

A su vez, la jurisdicción es la representación de la unidad del Estado, siendo esta indivisible e inalienable y 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 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, esta Corporación así se ha pronunciado:

[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 se encargará de conocer y resolver los distintos asuntos que sean objeto de controversia.

En igual sentido, ha sostenido esta Corte que, en principio, las reglas derivadas de la competencia se predicán inmodificables e 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

Para abordar al caso que ahora ocupa la atención de la Corte, resulta indispensable, en primera medida, determinar la autoridad competente para conocer de la solicitud de pago de facturas comerciales efectuada por la EPS Sura a la Nación- Ministerio de Salud y Protección Social, sucedida procesalmente por la 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 obtener de la demandada el pago de los valores adeudados, junto con los intereses moratorios.

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

Ahora bien, la Corte ha considerado que, en tratándose del funcionamiento del Sistema General de

Seguridad Social Integral, se evidencian varios tipos de relaciones jurídicas cuyo conocimiento puede ser asignado a jueces de diversas jurisdicciones, dependiendo de su naturaleza.

Por consiguiente, se precisa 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 numeral 5.º del artículo 2.º del Código Procesal del Trabajo y de la Seguridad Social, en concordancia con el artículo 100 *ibidem*.

No obstante, 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:

Modifíquese el numeral 4 del artículo 2o del Código Procesal del Trabajo y de la Seguridad Social, el cual quedará así:

“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 esta preceptiva, la Sala Plena de esta Corte en pronunciamientos CSJ APL2642-2017 y CSJ APL2208-2019, precisó que demandas como la que gestó el presente proceso eran de conocimiento de la jurisdicción ordinaria en su especialidad civil y no laboral, luego de verificar que la controversia suscitada era de raigambre netamente civil o comercial, pues se derivaba de la forma contractual o extracontractual empleada por las entidades para prestar

servicios de salud a los beneficiarios del sistema, en virtud de la cual, hacían uso de diversos mecanismos garantes de la satisfacción de sus obligaciones, como las facturas o cualquier otro título valor de contenido crediticio.

El precedente en cita fue confirmado, entre otras, en 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 indicar que la Corte Constitucional, entre otros, en autos CC A389-21, CC A794-21 y CC A1112-21, acogió un criterio que dista de lo predicado por esta Corporación, en tanto asignó el conocimiento de asuntos como el que ocupa en esta oportunidad a la jurisdicción de lo contencioso administrativo.

Para tal efecto, el máximo órgano constitucional sostuvo que el estudio de casos de liquidación de facturas 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 trajo 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, para 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) (énfasis original).

A partir de los anteriores presupuestos, dicha Corporación estableció:

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- 89/21, A-794/21).

Así las cosas, es evidente que la decisión de reconocer o no el pago de las obligaciones por concepto de cancelación de

facturas, cuando se den idénticos supuestos fácticos, emerge de una actuación de la administración. En ese orden y atendiendo a lo dispuesto en el inciso 1.º del artículo 104 de la Ley 1437 de 2011, esta Sala, acogiendo lo dicho por la Corte Constitucional, infiere, sin asomo de duda, que el conocimiento de la controversia objeto de estudio es de la jurisdicción de lo contencioso administrativo, en tanto la demandada es una entidad sujeta a dicha especialidad, en virtud de los factores subjetivo y funcional.

Establecido lo anterior, es 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 tanto, la nulidad ante su desconocimiento no es susceptible de ser saneada.

Por último, la Sala Plena de esta Corporación, al resolver un conflicto de competencia con similares contornos fácticos, determinó que los asuntos relacionados con los recobros de servicios y tecnologías en salud no incluidos en el POS, hoy PBS, son de competencia de los jueces contencioso administrativos, acogiendo para ello el referido criterio de la Corte Constitucional, contenido en los proveídos A-389-2021, A-785-2021 y A-794-2021, a raíz de la nueva competencia asignada en virtud del artículo 14 del Acto Legislativo 02 de 2015, mediante el cual se agregó el numeral 12 y se modificó el 11 del acuerdo 241 de la Constitución Política (rad n.º 110010230000202200549-00).

En consecuencia, se ordenará remitir el expediente a la Oficina Judicial de Medellín para su reparto entre los juzgados administrativos de ese circuito judicial, para lo de su conocimiento.

III. DECISIÓN

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

RESUELVE:

PRIMERO: DECLARAR la falta de competencia para conocer del asunto.

SEGUNDO: ORDENAR la remisión de las diligencias a la Oficina Judicial de Medellín a efecto de ser repartida entre los juzgados administrativos de ese circuito judicial, para lo de su competencia.

Notifíquese y cúmplase.



GERARDO BOTERO ZULUAGA
Presidente de la Sala



FERNANDO CASTILLO CADENA



LUIS BENEDICTO HERRERA DÍAZ

AUSENCIA JUSTIFICADA

IVÁN MAURICIO LENIS GÓMEZ



CLARA INÉS LÓPEZ DÁVILA

Aclaro voto



OMAR ÁNGEL MEJÍA AMADOR



MARJORIE ZUÑIGA ROMERO



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

En la fecha **18 de octubre de 2023** a las 08:00 a.m., se notifica por anotación en estado n.º **162** la providencia proferida el **28 de junio de 2023**.

SECRETARIA _____



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

En la fecha **23 de octubre de 2023** y hora 5:00 p.m., queda ejecutoriada la providencia proferida el **28 de junio de 2023**.

SECRETARIA _____