



República de Colombia

Corte Suprema de Justicia

Sala de Casación Laboral

OMAR ÁNGEL MEJÍA AMADOR

Magistrado ponente

AL1660-2023

Radicación n. °93483

Acta 18

Bogotá, D. C., veinticuatro (24) de mayo de dos mil veintitrés (2023).

Decide la Sala sobre el memorial presentado por la **ADMINISTRADORA DE LOS RECURSOS DEL SISTEMA GENERAL DE SEGURIDAD SOCIAL EN SALUD - ADRES** dentro del término de traslado del recurso de casación, interpuesto por la misma, en contra de la sentencia que la Sala Laboral del Tribunal Superior de Medellín profirió el 16 de junio de 2021 en el proceso ordinario laboral que la **CAJA DE COMPENSACIÓN FAMILIAR COMFENALCO ANTIOQUIA** adelanta en contra de la recurrente, donde aquella solicitó que se remitiera el mismo a la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo.

I. ANTECEDENTES

La Caja de Compensación Familiar Comfenalco Antioquia instauró proceso ordinario laboral de primera

instancia en contra de la Administradora de los Recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud – ADRES, a fin de que declarara que, la recurrente, tiene la obligación de reconocer y cancelar el valor de los servicios prestados por la demandante en relación a los medicamentos, procedimientos, intervenciones o elementos no incluidos en el Plan Obligatorio de Salud (POS) y, en consecuencia, se condenara al pago de los recobros e intereses moratorios enunciados en la demanda, el pago de costas y agencias en derecho.

Concluido el trámite de primera instancia, mediante sentencia de 20 de septiembre de 2019, el Juzgado Noveno Laboral del Circuito de Medellín, resolvió:

PRIMERO: CONDENASE a la **ADMINISTRADORA DE LOS RECURSOS DEL SISTEMA GENERAL DE SEGURIDAD SOCIAL EN SALUD ADRES** y solidariamente al **MINISTERIO DE PROTECCIÓN SOCIAL** a reconocer y pagar a la sociedad **COMFENALCO ANTIOQUIA** la suma de \$416'606.742, por concepto de recibo de procedimientos, medicamentos y tecnologías que le fueran presentadas para su recibo por no estar incluidas dentro del plan obligatorio de salud dentro de la oportunidad legal y así mismo a reconocer sobre dicho monto los respectivo intereses moratorios en los términos establecidos por el art. 4 de la ley 1281 del 2002

SEGUNDO: CONDENASE en costas a las entidades demandadas fijando como agencias en derecho el equivalente al 20% del valor del crédito

TERCERO: ABSUÉLVASE a las entidades demandadas de los demás cargos formulados en la demanda, es decir respecto del mayor valor solicitado en la demanda en los términos que se dejó señalado en el respectivo dictamen emanado del CES

CUARTO: CONTRA la presente decisión procede el recurso de apelación y de no ser impugnada por la entidad demandada, se dispondrá su remisión por la vía jurisdiccional de consulta a la SALA LABORAL DEL TRIBUNAL SUPERIOR DE MEDELLIN.

Decisión frente a la cual la parte demandada presentó recurso de apelación, ante la Sala Laboral del Tribunal Superior de Medellín, quien conoció de la alzada; y, mediante providencia de fecha 16 de junio de 2021, modificó la decisión con respecto al monto a pagar, estableciendo la suma de \$419.467.204 por conceptos de recobros de servicios de salud no POS, revocó la condena solidaria impuesta al Ministerio de Salud y Protección Social y confirmó en lo demás la decisión del *a quo*.

Inconforme con la anterior decisión, la parte demandada interpuso recurso extraordinario de casación, que fue concedido por el colegiado, y posteriormente, admitido por esta corporación mediante auto de 15 de febrero de 2023, iniciando el traslado al recurrente, -23 de febrero a 23 de marzo de la misma anualidad- para que presentara su sustentación, término dentro del cual allegó escrito realizando la siguiente solicitud:

[...] respetuosamente solicito que se Honorable Corporación se ABSTENGA de abordar el estudio del recurso extraordinario de casación interpuesto por mi prohijada y, consecuentemente se ORDENE la remisión de las presentes diligencias a la JURISDICCIÓN CONTENCIOSAS ADMINISTRATIVA, para lo de su competencia [...]

II. CONSIDERACIONES.

Es preciso señalar que, a partir de la providencia CSJ AL4122-2022, reiterada en AL 5540-2023, la Corte tomó la doctrina según la cual determinó que corresponde a la Jurisdicción Administrativa, el estudio de los recobros por

concepto de servicios médicos no incluidos en el POS –hoy PBS – cuando sean realizados a entidades sujetas a dicha jurisdicción.

De conformidad con lo dispuesto por el artículo 2, numeral 4º del Código Procesal del Trabajo y de la Seguridad Social, a esta Corporación se le atribuía la competencia para el conocimiento de los asuntos que tengan que ver con las controversias referentes al sistema de seguridad social integral que se susciten entre los afiliados, beneficiarios o usuarios, los empleadores y las entidades administradoras o prestadoras, cualquiera que sea la naturaleza de la relación jurídica y de los actos jurídicos que se controvieren, como aquellas situaciones en las que se pretende el recobro entre entidades administradoras de salud por servicios y/o prestaciones económicas a sus afiliados, como en el proceso de la referencia.

Sin embargo, la modificación que trajo el Código General del Proceso en su articulado 622, al numeral 4º del ante citado artículo 2, en cuanto excluir de la competencia de los jueces laborales el conocimiento de los conflictos jurídicos relativos a la responsabilidad médica y los relacionados con contratos; frente a la cual ha habido reiterados pronunciamientos por parte de esta Corporación, 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.

(CSJ AL 4122-2022)

Ahora bien, convenie analizar lo sostenido por la Corte Constitucional mediante autos como el A389-21, A794-21 y A1112-21, en los cuales ha manifestado que el estudio de las pretensiones relativas a recobros por servicios médicos no se puede asignar de forma indistinta a la Jurisdicción Ordinaria, sino que se debe analizar la naturaleza jurídica de los intervenientes en la relación, y tomar en consideración 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 los que sea parte una entidad pública o un particular en ejercicio

de funciones propias del Estado, como lo es la hoy recurrente, Administradora de los Recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud – ADRES, toda vez que la presentación de facturas ante esta constituye un trámite de carácter 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 recobros 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 recobro, 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.

(CSJ AL 4122-2022)

En este sentido, se hace oportuno señalar que la competencia para conocer del presente asunto está radicada en la jurisdicción administrativa conforme a las consideraciones que preceden.

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 16 de junio de 2021, 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: AUTORIZAR al abogado José Roberto Herrera Vergara, con Tarjeta Profesional n.º18.316, para actuar como apoderado especial de la parte recurrente, la Administradora de los Recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud – ADRES, conforme al poder que precede y en sujeción a lo previsto en el artículo 77 del Código General del Proceso.

SEGUNDO: 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
de Medellín profirió el 16 de junio de 2021, en el proceso
ordinario que la **CAJA DE COMPENSACIÓN FAMILIAR
COMFENALCO ANTIOQUIA** adelanta en su contra.

TERCERO: 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.



GERARDO BOTERO ZULUAGA

Presidente de la Sala



FERNANDO CASTILLO CADENA

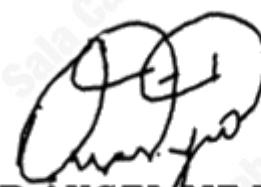
Aclaro voto



LUIS BENEDICTO HERRERA DÍAZ



IVÁN MAURICIO LENIS GÓMEZ



OMAR ÁNGEL MEJÍA AMADOR

ACLARO VOTO



MARJORIE ZÚÑIGA ROMERO



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

En la fecha **14 de julio de 2023**, a las 8:00 a.m.
se notifica por anotación en Estado n.º **109** la
providencia proferida el **24 de mayo de 2023**.

SECRETARIA



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

En la fecha **19 de julio de 2023** y hora 5:00 p.m.,
quedó ejecutoriada la providencia proferida el **24**
de mayo de 2023.

SECRETARIA