

**Auto 389/21**

Referencia: Expediente CJU-072

Conflicto de competencia suscitado entre el Juzgado 6° Laboral del Circuito de Bogotá y el Juzgado 61 Administrativo del Circuito de Bogotá

Magistrado sustanciador:  
ANTONIO JOSÉ LIZARAZO OCAMPO

Bogotá D. C., veintidos (22) de julio de dos mil veintiuno (2021)

La Sala Plena de la Corte Constitucional, en cumplimiento de sus atribuciones constitucionales, en particular de la prevista en el numeral 11 del artículo 241 de la Constitución Política, procede a resolver el conflicto de la referencia<sup>1</sup>, en los siguientes términos:

## **I. ANTECEDENTES**

1. La Entidad Promotora de Salud Sanitas S.A. presentó demanda ordinaria laboral en contra de la Administradora de los Recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud –ADRES–, con el propósito de obtener (i) “[...] *el reconocimiento y pago de las sumas de dinero que fueron asumidas por la EPS Sanitas y que están relacionadas con los gastos en que esta incurrió por razón de la cobertura efectiva de servicios, procedimientos e insumos, no incorporados en el Plan Obligatorio de Salud –POS– [...]*”<sup>2</sup>, en cumplimiento de decisiones de los comités técnicos científicos y de fallos de tutela, que no le fueron canceladas por la demandada, pues en el procedimiento de recobro que adelantó le opuso unas glosas, en su opinión, injustificadas; y (ii) “[...] *el reconocimiento de los perjuicios que ocasionó el desgaste administrativo inherente a la gestión y al manejo de dichas prestaciones*”<sup>3</sup>.

En relación con la segunda pretensión, solicita que se declare la responsabilidad de la ADRES y, en consecuencia, sea condenada (i) “[...] *en la causación de los perjuicios ocasionados en la modalidad de daño*

---

<sup>1</sup> De acuerdo con el reparto efectuado por Sala Plena en sesión del 22 de abril de 2021, el expediente de la referencia fue asignado al despacho del magistrado sustanciador el 27 de abril de 2021. En dicha fecha la Secretaría General de la Corte envió a este despacho el “conflicto de jurisdicciones remitido por el Juzgado Sexto Laboral del Circuito de Bogotá y el Juzgado Sesenta y Uno Administrativo del Circuito de Bogotá - Sección Tercera” con radicado No. “proceso ordinario 2019-0235” del Juzgado Sexto Laboral del Circuito de Bogotá, para conocer del “proceso ordinario instaurado por la EPS Sanitas S.A. contra la Entidad Administradora de los Recursos del Sistema de Seguridad Social en Salud - ADRES”.

<sup>2</sup> Expediente digital. Proceso 201900235 caso Sanitas conflicto jurisdicción. Carpeta 1. Parte 2.pdf, folio 1.

<sup>3</sup> Expediente digital. Proceso 201900235 caso Sanitas conflicto jurisdicción. Carpeta 1. Parte 2.pdf, folio 1.

*emergente, irrogados a E.P.S. Sanitas, con ocasión del rechazo infundado de ciento ochenta (180) recobros con doscientos siete (207) ítems [...]*”, y (ii) en la modalidad de lucro cesante, al pago de intereses moratorios sobre el monto de las pretensiones asociadas a la causación de los antedichos perjuicios<sup>4</sup>.

2. Dicha demanda fue repartida al Juzgado 6° Laboral del Circuito de Bogotá<sup>5</sup>; el cual, mediante Auto del 11 de abril de 2019<sup>6</sup>, se declaró sin competencia por considerar que son los jueces civiles los competentes. Seguidamente, remitió la demanda para su reparto entre dichos jueces, proponiendo el conflicto de competencia en caso de que igualmente se abstuvieran de asumir su conocimiento.

Como fundamento de su decisión indicó que, en providencia del 23 de marzo de 2017<sup>7</sup>, la Corte Suprema de Justicia señaló que los asuntos de devolución, rechazos o glosas, de facturas o cuentas de cobros generadas por servicios, insumos o medicamentos del servicio de salud, dada la naturaleza civil o comercial de tales documentos, deben ser conocidos por la especialidad civil por cuanto buscan satisfacer obligaciones de contenido crediticio que, en el caso de facturas, se aplica el artículo 882 del Código de Comercio. Además, aduce que el 7 de febrero de 2019, la Sala Mixta del Tribunal Superior de Bogotá<sup>8</sup>, reiteró la competencia de los jueces civiles para atender casos similares al estudiado, por ser quienes se encargan de dirimir obligaciones de contenido crediticio como, por ejemplo, las derivadas de las facturas producto de la relación contractual o extracontractual, propias de entidades contratantes que pertenecen al Sistema General de Seguridad Social en Salud y que se obligan entre ellas utilizando este tipo de instrumentos para garantizar dichos compromisos.

3. Reasignado el asunto, por reparto le correspondió al Juzgado 44 Civil del Circuito de la misma ciudad<sup>9</sup>; autoridad que, a través de Auto del 9 de agosto de 2019<sup>10</sup>, consideró que tampoco es competente para resolver el caso pues, en su opinión, la competencia corresponde a los jueces contencioso administrativos, a quienes lo remitió, haciendo la aclaración de que en caso de que el despacho al que le fuera asignado no asumiera su conocimiento, debía tramitarse conflicto negativo de competencia entre jurisdicciones.

Señaló que el despacho remitente omitió los siguientes aspectos: (i) que los pronunciamientos de la Corte Suprema de Justicia que advierten la

---

<sup>4</sup> Expediente digital. Proceso 201900235 caso Sanitas conflicto jurisdicción. Carpeta 1. Demanda 2018\_Base\_2020, folios 9, 14 y 15.

<sup>5</sup> *Ibid.*, Carpeta 20. Parte 2.pdf, folio 1.

<sup>6</sup> *Ibid.*, folios 115 al 118.

<sup>7</sup> Proferida para dirimir un conflicto de competencia entre las especialidades laboral y civil, con número de radicación 11001023000201600178-00.

<sup>8</sup> Al resolver un conflicto de competencia planteado dentro del proceso ordinario con radicación Nro. 2018-0130.

<sup>9</sup> Expediente digital. Proceso 201900235 caso Sanitas conflicto jurisdicción. Carpeta 20. Parte 2.pdf, folio 120.

<sup>10</sup> *Ibid.*, folios 121 y 122.

competencia de los jueces civiles para conocer de demandas en las que se busca la satisfacción de obligaciones de contenido crediticio, “*hacen referencia únicamente a aquellas controversias que en torno a documentos crediticios se hayan expuesto*”<sup>11</sup>, sin que “*se extiendan sus efectos a cualquier vínculo entre los intervinientes en el SGSSS*”, pues un obrar en ese sentido desvirtuaría la competencia que el numeral 4º del artículo 2 de la Ley 712 de 2001 le atribuyó a los jueces laborales. (ii) Que en providencia del 12 de abril de 2018<sup>12</sup>, también del máximo órgano de la jurisdicción ordinaria, se señaló que en el curso de un proceso declarativo adelantado para el reconocimiento de las autorizaciones efectuadas por el comité técnico científico y de órdenes de tutela, los competentes para conocer de tales asuntos son los jueces contencioso administrativos por la naturaleza de la entidad contra la cual se dirige la acción.

Por lo tanto, para el referido juzgado civil, como la ADRES es una entidad adscrita al Ministerio de Salud y Protección Social, con personería jurídica, autonomía administrativa y financiera y patrimonio independiente, “*siendo asimilada a una Empresa Industrial y Comercial del Estado*”, el asunto debe, por virtud de lo dispuesto en el artículo 104 de la Ley 1437 de 2011, ser tramitado por los jueces contencioso administrativos.

4. Remitido el caso a estos últimos, le correspondió al Juzgado 61 Administrativo del Circuito de Bogotá<sup>13</sup>, despacho judicial que declaró su falta de competencia mediante Auto del 15 de octubre de 2019<sup>14</sup>, al considerar que el asunto debe ser resuelto por los jueces laborales del circuito. Decisión esta que fundamenta en las providencias del Consejo Superior de la Judicatura del 11 de agosto de 2014<sup>15</sup> y 21 de septiembre de 2016<sup>16</sup>, en las que, en casos similares al estudiado<sup>17</sup>, se señaló la competencia del juez laboral para dirimirlos. En consecuencia, envió el asunto para que fuera repartido entre dichos jueces.

Argumentó que, en la providencia del 21 de septiembre de 2016, la Sala Jurisdiccional Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura estudió un conflicto de competencia entre los jueces laborales y los jueces administrativos suscitado frente al conocimiento de una demanda en la que la EPS Sanitas pretendía que la Nación - Ministerio de Protección Social, le cancelara las solicitudes de recobro referentes a la cobertura y suministro de servicios no incluidos en el POS, hoy PBS. Oportunidad esta en la que resaltó

---

<sup>11</sup> Expediente digital. Proceso 201900235 caso Sanitas conflicto jurisdicción. Carpeta 20. Parte 2.pdf, folio 121.

<sup>12</sup> En la que se resolvió un conflicto de competencia con número de radicación 110010230000201700200-01. Expediente APL1531.

<sup>13</sup> Expediente digital. Proceso 201900235 caso Sanitas conflicto jurisdicción. Carpeta 20. Parte 2.pdf, folio 123.

<sup>14</sup> *Ibid.*, folios 125 y 126.

<sup>15</sup> Sala Jurisdiccional Disciplinaria. Radicado Nro. 11001010200020140172200.

<sup>16</sup> Sala Jurisdiccional Disciplinaria. Radicado Nro. 11001010200020160210300.

<sup>17</sup> A juicio del despacho, en tales casos se pretendía el recobro al Estado de prestaciones de salud suministradas a usuario que no estaban incluidas en el POS, hoy PBS, y por conflictos derivados de las devoluciones o glosas a facturas entre entidades del SGSSS.

que teniendo en cuenta que se trataba de una EPS particular y una entidad pública, la situación se enmarcaba en lo dispuesto en el numeral 4° del artículo 2 de la Ley 712 de 2001, al ser una controversia propia del sistema general de seguridad social.

Precisó igualmente que en la providencia del 11 de agosto de 2014 se resolvió “*el conflicto de competencia presentado en los asuntos relativos a recobros judiciales generados dentro del Sistema General de Seguridad Social*”<sup>18</sup>, asignando la competencia a los jueces laborales y ordenando la remisión de copia de dicha decisión a los juzgados, tribunales y altas cortes que pertenecieran a la jurisdicción de lo contencioso administrativo y ordinaria, en la especialidad laboral, para que conocieran y acataran el precedente en materia de conflictos de competencia entre jurisdicciones, relativos a recobros judiciales contra el Estado dentro del SGSSS, por prestaciones no incluidas en el POS, hoy PBS, y por conflictos derivados de las devoluciones o glosas a las facturas entre entidades del sistema. A ésta decisión se le dió cumplimiento mediante la Circular PSAC 14-29 del 16 de septiembre de 2014, emitida por el presidente del Consejo Superior de la Judicatura.

En consecuencia, reiteró que la jurisdicción contencioso administrativa no es la competente para conocer el asunto estudiado pues el tema a tratar se enmarca dentro de las controversias derivadas del sistema de seguridad social en salud.

5. Efectuado el reparto, el caso le fue asignado al Juzgado 15 Laboral del Circuito de Bogotá<sup>19</sup> el que, mediante Auto del 13 de diciembre de 2019<sup>20</sup>, señaló que no entraba a resolver el asunto por cuanto al revisar el expediente evidenciaba que inicialmente le había sido asignado al Juzgado 6° Laboral del Circuito de la misma ciudad, razón por la que lo remitió a esa autoridad judicial por ser a la que había correspondido resolverlo.

6. Recibido el asunto, el Juez 6° Laboral del Circuito de Bogotá<sup>21</sup>, mediante Auto del 21 de enero de 2021<sup>22</sup>, nuevamente se abstuvo de asumir conocimiento. Al respecto reiteró que en el auto inicial en el que se declaró sin competencia expuso que, en el evento de que no fuera asumido el caso por el juez civil que lo recibiera, proponía el conflicto de competencia. Por tanto, teniendo en cuenta que el juez civil asignado no aceptó la competencia y, por el contrario, lo remitió al juez contencioso administrativo quien, a su vez, también se abstuvo de asumir conocimiento, consideró que debía estarse a lo resuelto en su decisión. En ese orden, propuso el conflicto de competencia

---

<sup>18</sup> Expediente digital. Proceso 201900235 caso Sanitas conflicto jurisdicción. Carpeta 20. Parte 2.pdf, folio 126.

<sup>19</sup> *Ibíd.*, folio 131.

<sup>20</sup> *Ibíd.*, folio 132.

<sup>21</sup> Según asignación efectuada por la oficina de reparto el 10 de febrero de 2010. Documento que contiene la anotación de “Asignación por conocimiento previo”. Visible en expediente digital. Proceso 201900235 caso Sanitas conflicto jurisdicción. Carpeta 20. Parte 2.pdf, folio 134.

<sup>22</sup> Expediente digital. Proceso 201900235 caso Sanitas conflicto jurisdicción. Carpeta 20. Parte 3.pdf, folios 1 al 4.

entre jurisdicciones, con el ingrediente adicional de tratarse de una tensión entre autoridades judiciales pertenecientes a jurisdicciones diferentes. En consecuencia, remitió el expediente a la Corte Constitucional a efectos de que sea dirimido<sup>23</sup>.

## II. CONSIDERACIONES

### Competencia

7. La Corte Constitucional es competente para resolver los conflictos de competencia que ocurran entre las distintas jurisdicciones, de conformidad con el numeral 11 del artículo 241 de la Constitución, adicionado por el artículo 14 del Acto Legislativo 02 de 2015<sup>24</sup>.

### Presupuestos para la configuración de un conflicto entre jurisdicciones

8. Esta Corporación ha señalado que los conflictos de competencia entre jurisdicciones se presentan cuando “*dos o más autoridades que administran justicia y pertenecen a distintas jurisdicciones se disputan el conocimiento de un proceso, bien sea porque estiman que a ninguna le corresponde (negativo), o porque consideran que es de su exclusiva incumbencia (positivo)*”<sup>25</sup>.

9. La Corte Constitucional, de forma reiterada, ha considerado que para que se configure un conflicto de competencia entre jurisdicciones es necesario que concurren los presupuestos subjetivo, objetivo y normativo<sup>26</sup>, entendiendo que: (i) ***El presupuesto subjetivo*** exige que la controversia sea suscitada, al menos, por dos autoridades que administren justicia y pertenezcan a diferentes jurisdicciones<sup>27</sup>. (ii) ***El presupuesto objetivo*** requiere la existencia de una causa judicial sobre la que se suscite la controversia, es decir, que pueda verificarse que está en desarrollo un proceso, un incidente o cualquier otro trámite de naturaleza jurisdiccional<sup>28</sup>. (iii) ***El presupuesto normativo*** exige que las autoridades en colisión hayan manifestado, a través de un pronunciamiento expreso, las razones de índole constitucional o legal por las cuales se consideran competentes o no para conocer del asunto concreto<sup>29</sup>.

---

<sup>23</sup> La remisión del expediente del proceso ordinario 2019-0235 se hace por medio del oficio No. 002 del 26 de enero de 2021, vía correo electrónico, que fue recibido el 27 de enero de 2021.

<sup>24</sup> “El artículo 241 de la Constitución establece: “A la Corte Constitucional se le confía la guarda de la integridad y supremacía de la Constitución, en los estrictos y precisos términos de este artículo. Con tal fin, cumplirá las siguientes funciones: [...] || 11. Dirimir los conflictos de competencia que ocurran entre las distintas jurisdicciones”.

<sup>25</sup> Corte Constitucional, Autos 345 de 2018 y 328 de 2019.

<sup>26</sup> Corte Constitucional, Auto 155 de 2019, reiterado, entre otros, por los Autos 452 y 503 de 2019 y 129 y 415 de 2020.

<sup>27</sup> En consecuencia, no habrá conflicto cuando: (a) solo sea parte una autoridad; o (b) una de las partes en colisión no ejerza funciones jurisdiccionales (Cfr. arts. 17, 18, 37, 41 y 112 de la Ley 270 de 1996, así como 97 de la Ley 1957 de 2019).

<sup>28</sup> En este sentido, no existirá conflicto cuando: (a) se evidencie que el litigio no está en trámite o no existe, porque, por ejemplo, ya finalizó; o (b) el debate procesal se centra sobre una causa de carácter administrativo o político, pero no jurisdiccional (Cfr. art. 116 de la Constitución).

<sup>29</sup> Así pues, no existirá conflicto cuando: (a) se evidencie que, a pesar de concurrir formalmente dos autoridades judiciales, alguna de ellas no ha rechazado su competencia o manifestado su intención de

## **Competencia judicial para conocer asuntos relacionados con el pago de recobros judiciales al Estado por prestaciones no incluidas en el POS, hoy PBS, y por las devoluciones o glosas a las facturas entre entidades del Sistema General de Seguridad Social en Salud**

10. Como se vió en el recuento de los antecedentes del conflicto de competencia bajo estudio, para los asuntos en los que se procura obtener el pago de recobros de servicios, medicamentos e insumos, no incluidos en el POS, hoy Plan de Beneficios en Salud (PBS), se han generado posturas jurídicas disímiles con fundamento en las cuales diferentes autoridades judiciales han declarado su incompetencia.

11. En particular, es evidente la confrontación de planteamientos entre los jueces de la jurisdicción ordinaria, pertenecientes a las especialidades laboral y civil, y entre estos y los jueces contencioso administrativos. Sin embargo, el análisis que se desarrollará en este caso se contraerá a la discrepancia entre las distintas jurisdicciones, por cuanto sobre ello recae la competencia de la Corte, como se vio en líneas anteriores (*supra* 9).

12. Las distintas posiciones se han fundamentado, de una parte, en el numeral 4° del artículo 2 de la Ley 712 de 2001<sup>30</sup> y, de la otra, en el artículo 104 de la Ley 1437 de 2011.

13. El numeral 4° del artículo 2 de la Ley 712 de 2001<sup>31</sup>, en su versión original, señalaba que la jurisdicción ordinaria, en su especialidad laboral y de seguridad social conocería, entre otras, de “[l]as **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 controviertan**” (negrillas fuera de texto).

Dicho texto fue modificado por el artículo 622 del Código General del Proceso, a partir del cual se advierte que la jurisdicción ordinaria, especialidad laboral y de seguridad social, conocerá de: “[l]as **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**” (negrillas fuera de texto).

14. De otro lado, el artículo 104 de la Ley 1437 de 2011 dispone que los jueces de lo contencioso administrativo conocen “*además de lo dispuesto en la Constitución Política y en leyes especiales, de las controversias y litigios*

---

asumirla; o (b) la exposición sobre la competencia desplegada por las autoridades en conflicto no tiene, al menos aparentemente, fundamento normativo alguno al sustentarse únicamente en argumentos de mera conveniencia.

<sup>30</sup> Precepto modificado por el artículo 622 de la Ley 1564 de 2012.

<sup>31</sup> Por la cual se reforma el Código Procesal del Trabajo.

*originados en actos, contratos, hechos, omisiones y operaciones, sujetos al derecho administrativo, en los que estén involucradas las entidades públicas, o los particulares cuando ejerzan función administrativa. Igualmente conocerá de los siguientes procesos: [...] 4. Los relativos a la relación legal y reglamentaria entre los servidores públicos y el Estado, y la seguridad social de los mismos, cuando dicho régimen esté administrado por una persona de derecho público. [...]*".

15. Además, las posturas judiciales se han reforzado en los precedentes adoptados por los órganos competentes para dirimir los conflictos, en particular en los pronunciamientos proferidos el 11 de agosto de 2014 por la Sala Jurisdiccional Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura, y el 12 de abril de 2018 por la Sala Plena de la Corte Suprema de Justicia, que en síntesis han precisado:

16. La Sala Jurisdiccional Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura, en la providencia del 11 de agosto de 2014 concluyó que el asunto<sup>32</sup> es competencia de los jueces laborales por cuanto dichos falladores hacen parte de la jurisdicción ordinaria, la cual tiene como característica la cláusula general o residual de competencia<sup>33</sup>, mientras que el artículo 104 de la Ley 1437 de 2011 consagra una cláusula especial de competencia en cabeza de los jueces de lo contencioso administrativo en los asuntos particulares que deben ser dirimidos por ellos, tratándose, por tanto, de un criterio exclusivo y excluyente que señala que los procesos judiciales relativos a la seguridad social de los empleados públicos serán conocidos por ellos, siempre y cuando su régimen sea administrado por una persona de derecho público.

En ese sentido, teniendo en cuenta que los recobros *“son una controversia, sino directa al menos indirecta, que se desprende de la prestación de servicios de salud a afiliados, beneficiarios y usuarios, por parte de una E.P.S. en tanto que administradora de un régimen de seguridad social en salud”*<sup>34</sup>, entonces las demandas judiciales ocasionadas por el no pago en sede administrativa de los recobros son *“una especie de litigio propio del sistema actual de seguridad social en salud, que se da entre un administrador del sistema y el Estado, como garante último de los derechos fundamentales a la salud”*<sup>35</sup>. Por lo tanto, deben ser dirimidas por los jueces laborales por ser un litigio en materia de seguridad social.

---

<sup>32</sup> En dicha ocasión la Sala Jurisdiccional Disciplinaria resolvió un conflicto negativo de competencia entre la jurisdicción administrativa (Juzgado 34 Administrativo Oral de Bogotá) y la jurisdicción ordinaria, especialidad laboral (Juzgado 31 Laboral del Circuito de Bogotá), propuesto en el curso del estudio de la demanda inicialmente presentada como reparación directa y, con posterioridad, adecuada a una ordinaria de seguridad social, promovida por Sanitas S.A. en contra de la Nación y el Ministerio de Protección Social para obtener el pago de unos recobros judiciales por la prestación de servicios no incluidos en el POS, hoy PBS.

<sup>33</sup> Artículo 12 de la Ley 270 de 1996.

<sup>34</sup> Consejo Superior de la Judicatura, Sala Jurisdiccional Disciplinaria. Auto del 11 de agosto de 2014, expedido bajo el radicado No. 110010102000201401722 00. Pág. 11.

<sup>35</sup> *Ibíd.*

Añadió la Sala que no pueden confundirse los recobros judiciales al Estado con el medio de reparación directa por hechos, omisiones u operaciones del Estado. Además, que “*bajo ninguna circunstancia puede entenderse que los artículos 111 y 112 del decreto-ley 19 de 2012<sup>36</sup> sean normas de atribución de competencias y delimitación de la jurisdicción de lo contencioso administrativo*”<sup>37</sup>, pues (i) su alcance se limita a lo que el título del capítulo VIII describe, esto es, lo relativo a procedimientos de naturaleza administrativa y no judicial que deben surtirse dentro del sector administrativo de salud y protección social; (ii) la remisión a los términos de reparación directa del Código Contencioso Administrativo que ordenan tiene la única finalidad de fijar un parámetro normativo en los términos máximos para efectuar el trámite administrativo y no judicial, y (iii) no es posible que un decreto expedido con base en facultades extraordinarias pueda modificar materias propias de un código, como el CPACA, por prohibición expresa de los artículos 150.2 y 150.10 de la Constitución.

Adicionalmente, dio la orden de que fuera remitida copia de dicha providencia a todos los despachos judiciales de las jurisdicciones ordinaria -en su especialidad laboral y de seguridad social- y contencioso administrativa, con el objeto de que conocieran y acataran el precedente en materia de conflictos de competencia entre jurisdicciones relativos a recobros judiciales al Estado, dentro del Sistema General de Seguridad Social en Salud (SGSSS), por prestaciones no incluidas en el POS, hoy PBS, y por conflictos derivados de las devoluciones o glosas a facturas entre entidades del sistema<sup>38</sup>.

17. Por su parte, la Sala Plena de la Corte Suprema de Justicia, en el auto del 12 de abril de 2018 consideró que tales asuntos<sup>39</sup> deben resolverse en la jurisdicción contencioso administrativa, por expresa competencia de la Ley 1437 de 2011. En particular, consideró que el FOSYGA al glosar, devolver o rechazar las solicitudes de recobro por servicios, medicamentos o tratamientos no incluidos en el Plan Obligatorio de Salud, asume actuar en nombre y representación del Estado y, por tanto, su decisión constituye acto administrativo, particular y concreto, cuya controversia debe zanjarse en la jurisdicción contencioso administrativa. Competencia que se refuerza con lo señalado en el artículo 41 de la Ley 1122 de 2007 y el artículo 11 de la Ley 1608 de 2013, pues dichas normas prevén que “*la Superintendencia de Salud*

---

<sup>36</sup> Por el cual se dictan normas para suprimir o reformar regulaciones, procedimientos y trámites innecesarios existentes en la Administración Pública.

<sup>37</sup> Consejo Superior de la Judicatura, Sala Jurisdiccional Disciplinaria. Auto del 11 de agosto de 2014, expedido bajo el radicado No. 110010102000201401722 00, pág. 12.

<sup>38</sup> Decisión que fue acogida mediante la Circular PSAC14-29 de la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura.

<sup>39</sup> En dicha oportunidad, la Sala Plena de la Corte Suprema de Justicia estudió un conflicto negativo de competencia propuesto entre jueces pertenecientes a la jurisdicción ordinaria, pero de distintas especialidades. Concretamente, entre la especialidad laboral (Juzgado Segundo Laboral del Circuito de Riohacha) y la especialidad civil (Juzgado Primero Civil del Circuito de Riohacha y Juzgado Catorce Civil del Circuito de Bogotá), el cual fue planteado en el curso de una demanda ordinaria laboral que promovió Comparta EPS-S en contra de la Nación y el Ministerio de Salud y de la Protección Social con el propósito de obtener el pago de unos servicios que prestó, por órdenes de fallos de tutela, y que no estaban incluidos en el POS, hoy PBS y, por tanto, no eran costeados por las Unidades de Pago por Capitación –UPC–.



puede conocer, a prevención, **como juez administrativo**, de los litigios atinentes a los recobros referidos, en este evento es aplicable el **medio de control de reparación directa**”<sup>40</sup> (negritas originales).

18. Teniendo en cuenta las anteriores decisiones, la Sala Jurisdiccional Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura, el 4 de septiembre de 2019, profirió un auto de unificación en el cual dirimió un conflicto negativo de competencia en un tema análogo al estudiado en esta ocasión<sup>41</sup>. En esa oportunidad, luego de realizar un estudio de (i) la cláusula general o residual de competencia de la jurisdicción ordinaria, en su especialidad laboral, y (ii) el criterio exclusivo y excluyente realizado con la asignación de los litigios previstos en el numeral 4° del artículo 104 de la Ley 1437 de 2011, fijó la regla de unificación en el sentido de que la jurisdicción competente es la ordinaria en su especialidad laboral y de seguridad social.

19. Frente a la tensión expuesta, la Sala procederá a estudiar las disposiciones normativas ya señaladas y algunos precedentes fijados por esta Corporación.

20. Resulta importante hacer referencia a la Sentencia C-1027 de 2002, en la que la Corte estudió una demanda presentada en contra del numeral 4° del artículo 2 de Ley 712 de 2001, en su versión original. En esa ocasión la Corporación concluyó que *“en el artículo 2 de la ley en mención se regula la competencia general de la jurisdicción ordinaria ‘en sus especialidades laboral y de seguridad social’”* (negritas fuera de texto), siendo enfática al señalar que la unidad conceptual de la seguridad social integral, sumada a las características propias de la conflictividad que gira en torno a la materia, demandan la existencia de un proceso especial y de una jurisdicción también especializada que pueda dirimir tales controversias. En ese orden, dijo que *“no cabe duda de que el legislador es el llamado a diseñar el régimen jurídico de la seguridad social con sujeción a los principios superiores de eficiencia, universalidad y solidaridad, facultad que implica también la asignación de las competencias jurisdiccionales para el conocimiento de las controversias sobre esta materia”*. Cuestión última que dio lugar a la conclusión de que la especialización de la justicia ordinaria laboral *“corresponde al sentido unificado del sistema de seguridad social integral querido por el constituyente. Unidad del sistema que se proyecta en la unidad de la jurisdicción”*<sup>42</sup>.

---

<sup>40</sup> Corte Suprema de Justicia, Sala Plena. Auto del 12 de abril de 2018. Radicado No. 110010230000201700200-01. Pág. 8.

<sup>41</sup> En esa providencia, la Sala Jurisdiccional Disciplinaria resolvió un conflicto negativo de competencia entre la Jurisdicción Contencioso Administrativa (Juzgado 33 Administrativo del Circuito de Bogotá) y la Jurisdicción Ordinaria, especialidad laboral (Juzgado 4° Laboral del Circuito de Bogotá), propuesto en el curso de una demanda ordinaria laboral presentada por la Caja de Compensación Familiar del Huila – Comfamiliar Huila–, contra la Nación, el Ministerio de Salud y Protección Social y la Entidad Administradora de los Recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud –ADRES–, con la pretensión de obtener el reconocimiento y pago de unas sumas de dinero que fueron asumidas por la entidad demandante luego de que, mediante fallos de jueces de tutela o decisiones de comités técnicos científicos, le ordenaran suministrar prestaciones o servicios de salud no incluidos en el POS, hoy PBS.

<sup>42</sup> Corte Constitucional, Sentencia C-1027 de 2002.

21. Una lectura armónica de los artículos 15<sup>43</sup> y 622<sup>44</sup> de la Ley 1564 de 2012, de los numerales 4<sup>o45</sup> y 5<sup>o46</sup> del artículo 2 de la Ley 712 de 2001 y del artículo 12 de la Ley 270 de 1996<sup>47</sup>, permite reiterar que corresponde a la jurisdicción ordinaria, en su especialidad laboral y de seguridad social, la competencia general para dirimir las *controversias relativas a la prestación de los servicios de la seguridad social*. Exceptuándose de dicho marco los asuntos, (i) de responsabilidad médica y los relacionados con contratos, y (ii) aquellos que por disposición expresa del legislador le sean asignados a otras autoridades judiciales. Así, en atención a la cláusula general de competencia, son los jueces laborales los competentes para conocer de las controversias relativas a la *prestación de los servicios* de la seguridad social y de la ejecución de obligaciones emanadas del sistema de seguridad social integral que no correspondan a otra autoridad.

22. Dicha competencia en cabeza de los jueces laborales tiene importancia para la Corte Constitucional, pues la remisión de los asuntos de la seguridad social a dichos juzgados supone que “*el nuevo estatuto procesal del trabajo reconoce expresamente la autonomía conceptual que al tenor de lo dispuesto en el artículo 48 Fundamental ha adquirido la disciplina de la seguridad social, asignándole a la jurisdicción ordinaria laboral el conocimiento de los asuntos relacionados con el sistema de seguridad social integral en los términos señalados en el numeral 4° del artículo 2° de la Ley 712 de 2001*”<sup>48</sup>.

23. Entonces, de acuerdo con el artículo 622 de la Ley 1564 de 2012, que modificó el numeral 4° del artículo 2 del Código Procesal del Trabajo y de la Seguridad Social, es claro que en los jueces laborales recae la competencia general para dirimir 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. Así, es necesario examinar, en el caso que estudia la Sala, primero, si las controversias referidas a los recobros corresponden a la prestación de servicios de la seguridad social, y, segundo, si se trata de una controversia entre los afiliados, beneficiarios o usuarios, los empleadores y las entidades administradoras o prestadoras.

---

<sup>43</sup> El artículo 15 de la Ley 1564 de 2012 señala: “Corresponde a la jurisdicción ordinaria, el conocimiento de todo asunto que no esté atribuido expresamente por la ley a otra jurisdicción”.

<sup>44</sup> El artículo 622 de la Ley 1564 de 2012, que modificó el numeral 4° del artículo 2 del Código Procesal del Trabajo y de la Seguridad Social, establece: “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”.

<sup>45</sup> Modificado por el artículo 622 de la Ley 1564 de 2012.

<sup>46</sup> El numeral 5° del artículo 2 de la Ley 712 de 2001 dispone que la jurisdicción ordinaria, en sus especialidades laboral y de seguridad social, conoce de: “La ejecución de obligaciones emanadas de la relación de trabajo y del sistema de seguridad social integral que no correspondan a otra autoridad”.

<sup>47</sup> El artículo 12 de la Ley 270 de 1996, modificado por el artículo 5 de la Ley 1285 de 2009, señala que la función jurisdiccional “[...] se ejerce por la jurisdicción constitucional, el Consejo Superior de la Judicatura, la jurisdicción de lo contencioso administrativo, las jurisdicciones especiales tales como: la penal militar, la indígena y la justicia de paz, y **la jurisdicción ordinaria que conocerá de todos los asuntos que no estén atribuidos por la Constitución o la ley a otra jurisdicción**” (negrillas fuera de texto).

<sup>48</sup> Corte Constitucional, Sentencia C-1027 de 2012.

24. La Sala encuentra, en primer lugar, que el proceso judicial de recobro no corresponde, en estricto sentido, a una *controversia relativa a la prestación de servicios de la seguridad social*. Dicho procedimiento se adelanta cuando ya la entidad prestó el servicio (el tratamiento o el suministro del insumo excluido del PBS), en virtud de la orden proferida por un comité técnico científico –en su momento– o por un juez de tutela; es decir, no tiene por objeto decidir sobre la prestación del servicio sino sobre su financiación. En este sentido, el recobro busca resolver un desequilibrio económico entre el Estado y una EPS, de manera que esta última lo que pretende es recuperar los recursos que debió destinar para cubrir asistencias a las que no se considera obligada por estimar que no hacen parte de la cobertura del Plan de Beneficios en Salud. En ese orden, el recobro no pretende garantizar en forma directa que el servicio o la tecnología en salud efectivamente sean prestados.

No se debe olvidar que los cobros tienen la virtualidad de permitir que los recursos del sistema fluyan adecuadamente y que, de esta forma, tienen repercusiones en el Sistema General de Seguridad Social en Salud<sup>49</sup>. Sin embargo, esta relación es meramente indirecta y condicional (circunstancial), pues materialmente el procedimiento de recobro constituye una controversia económica, no de salud en estricto sentido, que formula la EPS ante el Estado por haber asumido obligaciones que considera ajenas a lo que estaba legal y reglamentariamente obligada a cumplir.

25. En segundo lugar, las controversias relacionadas con el pago de cobros judiciales al Estado por prestaciones no incluidas en el PBS y por las devoluciones o glosas a las facturas entre entidades del Sistema General de Seguridad Social en Salud vinculan, en principio, a las Entidades Promotoras de Salud (EPS) y a la Administradora de los Recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud, ADRES. En este tipo de controversias, en consecuencia, no intervienen afiliados, beneficiarios, usuarios ni empleadores.

26. La ADRES es una entidad con una naturaleza jurídica específica. El legislador, mediante el artículo 66 de la Ley 1753 de 2015<sup>50</sup>, con el fin de garantizar el adecuado flujo y los respectivos controles de recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud, creó la Administradora de los Recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud (SGSSS), ADRES, como una entidad de naturaleza especial del sector descentralizado del orden nacional asimilada a una empresa industrial y comercial del Estado, con lo que adquiere la categoría de entidad pública. Adicionalmente, dispuso que la ADRES hará parte del SGSSS y estará adscrita al Ministerio de Salud y Protección Social, con personería jurídica, autonomía administrativa y

---

<sup>49</sup> La Corte ha considerado que, dada la complejidad de los procedimientos implementados para el recobro y la asignación de los dineros de la salud, se han ocasionado graves problemas de iliquidez en las entidades promotoras y prestadoras de servicios de salud. En la sentencia C-383 de 2020, esta Corporación indicó que el flujo de recursos “ha comportado una falla estructural del sistema de salud que data de hace varios años, (incluso antes de proferida la sentencia T-760 de 2008 en la que se hizo más evidente), lo que dificulta gravemente la situación financiera de los actores del sistema de salud y perjudica directamente el goce efectivo del derecho fundamental a la salud”.

<sup>50</sup> Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 “Todos por un nuevo país”.

financiera y patrimonio independiente, y estará encargada de administrar los recursos que hacen parte del Fondo de Solidaridad y Garantías (Fosyga), los del Fondo de Salvamento y Garantías para el Sector Salud (Fonsaet), los que financien el aseguramiento en salud, los copagos por concepto de prestaciones no incluidas en el plan de beneficios del Régimen Contributivo, y los recursos que se recauden como consecuencia de las gestiones que realiza la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social (UGPP)<sup>51</sup>.

Entre sus funciones se encuentran: “c) *Efectuar el reconocimiento y pago de las Unidades de Pago por Capitalización y demás recursos del aseguramiento obligatorio en salud*”; “d) *Realizar los pagos, efectuar giros directos, a los prestadores de servicios de salud y proveedores de tecnologías en salud, de acuerdo con lo autorizado por el beneficiario de los recursos y adelantar las transferencias que correspondan a los diferentes agentes del Sistema, que en todo caso optimice el flujo de recursos*”, y “e) *Adelantar las verificaciones para el reconocimiento y pago por los distintos conceptos, que promueva la eficiencia en la gestión de los recursos*” (art. 66, Ley 1753 de 2015)<sup>52</sup>. Al respecto, también puede verse el artículo 3 del Decreto 1429 de 2016<sup>53</sup>.

27. Es necesario precisar que la ADRES no es una entidad administradora de los planes de beneficios en salud. De acuerdo con el artículo 121.1 de la Ley 1438 de 2011<sup>54</sup> se entiende por administradoras de Planes de Beneficios en Salud (EAPBS): “*Las Entidades Promotoras de Salud del Régimen Contributivo y Subsidiado, las Empresas Solidarias, las Asociaciones Mutuales en sus actividades de Salud, las Cajas de Compensación Familiar en sus actividades de salud, las actividades de salud que realizan las aseguradoras, las Entidades que administren planes adicionales de salud, las entidades obligadas a compensar, las entidades adaptadas de Salud, las administradoras de riesgos profesionales en sus actividades de salud. Las entidades pertenecientes al régimen de excepción de salud y las universidades en sus actividades de salud [...]*”<sup>55</sup>.

28. Por otra parte, la ADRES tampoco es una entidad prestadora –no es EPS ni IPS–. En efecto, el artículo 177 de la Ley 100 de 1993 determina que las Entidades Promotoras de Salud son las responsables de la afiliación, el

---

<sup>51</sup> Corte Constitucional, Sentencia C-162 de 2021, en la que se hace alusión explícita al artículo 66 de la Ley 1753 de 2015.

<sup>52</sup> Es oportuno señalar que en medio del conversatorio sobre la ADRES llevado a cabo en la Comisión Séptima del Senado de la República el 11 de septiembre de 2018, el cual tuvo lugar con el objeto de que los legisladores conocieran el contexto de las propuestas para lograr el saneamiento definitivo de los recobros por concepto de servicios y tecnologías de salud no financiados con cargo a la UPC del régimen contributivo, el director de la ADRES expuso que dicha entidad fue creada, entre otras cosas, con el objeto de subsanar las problemáticas generadas en razón a los procesos de recobros. En rigor, lo que se buscaba era que una entidad de naturaleza pública adelantara las verificaciones respectivas a efectos de lograr mayor eficiencia en la gestión de los recursos. Gaceta del Congreso No. 746, p. 4.

<sup>53</sup> Por el cual se modifica la estructura de la Administradora de los Recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud –ADRES– y se dictan otras disposiciones.

<sup>54</sup> Por medio de la cual se reforma el Sistema General de Seguridad Social en Salud y se dictan otras disposiciones.

<sup>55</sup> En consonancia con el artículo 6.17 del Decreto 1765 de 2019.

registro de los afiliados y del recaudo de sus cotizaciones, por delegación del fondo de solidaridad y garantía. Su función primordial es organizar y garantizar, directa o indirectamente, la prestación del plan de salud obligatorio a los afiliados<sup>56</sup>. Por otra parte, de acuerdo con el artículo 185 de la misma ley, las Instituciones Prestadoras de Servicios de salud (IPS), como su nombre lo indica, son aquellas encargadas de prestar directamente los diferentes servicios de salud a los usuarios.

29. Ahora, aunque el artículo 622 del CGP, que modificó el numeral 4° del artículo 2 del CPTSS, fue expedido cuando la ADRES aún no se había creado, no puede desconocerse que se trata de una entidad administradora de los recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud y que hace parte del mismo.

30. Con fundamento en lo anterior, concluye la Sala que el numeral 4° del artículo 2 del CPTSS (en la forma como fue modificado por el artículo 622 del CGP) no es aplicable a las controversias relacionadas con el pago de recobros judiciales al Estado por prestaciones no incluidas en el PBS y por las devoluciones o glosas a las facturas, que se susciten entre las EPS y la ADRES, en la medida en que, como ya se indicó, no corresponden a litigios que, en estricto sentido, giren en torno a la prestación de servicios de la seguridad social. Además, porque se trata de controversias presentadas únicamente entre entidades administradoras, relativas a la financiación de un servicio que ya se prestó.

31. Así las cosas –descartada la competencia de la jurisdicción ordinaria en su especialidad laboral y de la seguridad social–, para efectos de determinar la competencia para el conocimiento de este tipo de controversias, es necesario acudir a la cláusula que trae el inciso primero del artículo 104 de la Ley 1437 de 2011 que indica que “[l]a *Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo está instituida para conocer, además de lo dispuesto en la Constitución Política y en leyes especiales, de las controversias y litigios originados en actos, contratos, hechos, omisiones y operaciones, sujetos al derecho administrativo, en los que estén involucradas las entidades públicas, o los particulares cuando ejerzan función administrativa*” (negrillas fuera de texto).

32. En este punto es necesario precisar que el procedimiento de recobro constituye una garantía a favor de las EPS, con la finalidad de que estas puedan reclamar el reembolso de los servicios y tecnologías prestados en virtud de una orden judicial en el marco de una acción de tutela, o de una orden proferida por los comités técnicos científicos<sup>57</sup>; siendo que su prestación

---

<sup>56</sup> Incluso, es importante resaltar que el artículo 66 de Ley 1753 de 2015 prohíbe a la entidad asumir las funciones asignadas a las Entidades Promotoras de Salud.

<sup>57</sup> El artículo 3.13 de la Resolución 1885 de 2018 del Ministerio de Salud y Protección Social, indica que el recobro es una “solicitud presentada por una entidad recobrante ante la ADRES con el fin de obtener el pago de cuentas por concepto de tecnologías en salud no financiadas con recursos de la UPC o servicios complementarios, según corresponda, cuyo suministro fue garantizado a sus afiliados y prescrito por el profesional de la salud u ordenados por fallos de tutela”.

se ordenó a pesar de que, en principio, no podía ser cubierta por la EPS pues, estas tienen la obligación de “[...] suministrar, dentro de los límites establecidos en el numeral 5 del artículo 180, a cualquier persona que desee afiliarse y pague la cotización o tenga el subsidio correspondiente, el Plan Obligatorio de Salud [...]”<sup>58</sup>.

33. Mediante la Ley 1608 de 2013<sup>59</sup> el legislador adoptó una serie de medidas tendientes a mejorar la liquidez y el uso de algunos recursos del sector salud. Con miras a lograr tal objetivo, en su artículo 11, dispuso que “*en el caso de los recobros y reclamaciones que se realizan al Fosyga cuya glosa de carácter administrativo hubiese sido notificada con anterioridad a la expedición de la presente Ley, y sobre los cuales no haya operado el término de caducidad de la acción contenciosa administrativa correspondiente, solo se exigirán para su reconocimiento y pago los requisitos esenciales que demuestren la existencia de la respectiva obligación*”. A su turno, este artículo fue reglamentado por el Decreto 347 de 2013<sup>60</sup>, el cual, en su artículo 4, enunció los elementos esenciales que debían ser tenidos en cuenta por las entidades recobrantes a fin de demostrar la existencia de la obligación.

34. Posteriormente, una vez creada la ADRES, mediante el Decreto 2265 de 2017<sup>61</sup> se establecieron las condiciones generales de operación de la entidad. Así, en la subsección 1 de la sección 5, se establecieron normas relativas al reconocimiento de servicios y tecnologías en salud no financiadas con cargo a la UPC, entre las que destacan aquellas que definen (i) el término para presentar las solicitudes; (ii) los requisitos para el pago; (iii) el proceso de verificación, control y pago; y, (iv) el término para resolver, reconocer y pagar las solicitudes presentadas.

35. Actualmente, los artículos 35 a 71 de la Resolución 1885 de 2018<sup>62</sup>, permiten confirmar que **el recobro es un procedimiento administrativo** que se surte en las etapas de presentación<sup>63</sup>, pre radicación, radicación, verificación, pre auditoría, auditoría integral<sup>64</sup> y pago. En el marco de dicho

---

<sup>58</sup> Artículo 156, literal e, de la Ley 100 de 1993.

<sup>59</sup> Por medio de la cual se adoptan medidas para mejorar la liquidez y el uso de algunos recursos del Sector Salud.

<sup>60</sup> Por el cual se reglamenta el inciso 4° del artículo 11 de la Ley 1608 de 2013.

<sup>61</sup> Por el cual se modifica el Decreto 780 de 2016, Único Reglamentario del Sector Salud y Protección Social adicionando el artículo 1.2.1.10, y el Título 4 a la Parte 6 del Libro 2 en relación con las condiciones generales de operación de la ADRES - Administradora de los Recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud y se dictan otras disposiciones.

<sup>62</sup> Por la cual se establece el procedimiento de acceso, reporte de prescripción, suministro, verificación, control, pago y análisis de la información de tecnologías en salud no financiadas con recursos de la UPC, de servicios complementarios y se dictan otras disposiciones.

<sup>63</sup> La ADRES estableció el Manual Operativo de Recobros 458 que pretende dar a conocer las funcionalidades y modo de uso de la Aplicación MYT458 (Sistema de recobros web), así como los requisitos generales para la radicación del recobro y la pre-auditoría, entre otros. Ver el siguiente enlace: <https://www.adres.gov.co/Portals/0/Recobros/MANUAL%20DE%20USUARIO%20RECOBROS%20458%20.pdf?ver=2017-08-18-170857-023>.

<sup>64</sup> La ADRES estableció el Manual Operativo de Auditoría que describe las etapas y pasos que deberán efectuarse para organizar, presentar, revisar y verificar, validar, reconocer y pagar las facturas o documentos equivalentes relacionadas con los servicios y tecnologías en salud no financiadas con la UPC. Ver el siguiente enlace: <https://www.adres.gov.co/Portals/0/MYT/Manuales/VALR->

procedimiento o trámite, la ADRES puede adoptar una de las siguientes decisiones: (i) aprobar totalmente los ítems del recobro, (ii) aprobar con reliquidación o (iii) aprobar parcialmente (art. 53, Resolución 1885 de 2018).

La determinación adoptada en virtud del trámite se recogerá en una *comunicación* que contiene, entre otros datos: a) la fecha de expedición, b) el resumen de la información de cantidad y valor de recobros, c) las causales de glosa (si hubo lugar a ello), d) el resultado de la auditoría integral, e) la relación de los ítems aprobados parcialmente y e) las causales de no aprobación, cuando fuere el caso (art. 55, Resolución 1885 de 2018). Contra la decisión de la entidad es posible presentar una objeción dentro de los dos meses siguientes al recibo de la comunicación, precisando las razones de la inconformidad por cada uno de los ítems del recobro (art. 56, Resolución 1885 de 2018). En el término indicado, igualmente se podrán enmendar las glosas aplicadas.

Finalmente, la ADRES dará respuesta al mecanismo de objeción o subsanación dentro de los dos meses siguientes a la radicación del documento y el pronunciamiento que efectúe será definitivo (art. 59, Resolución 1885 de 2018).

36. La normativa descrita permite 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.

37. Adicionalmente, es posible considerar que en el trámite descrito para la presentación, verificación y pago de las solicitudes de recobro, la ADRES profiere actos administrativos que logran consolidar o negar la existencia de la obligación.

Siendo el acto administrativo una declaración de voluntad de la administración dirigida a producir efectos jurídicos<sup>65</sup>, al proferir la comunicación referida (*supra* 36), la entidad crea una situación jurídica concreta para la EPS, en el sentido de aceptar o rechazar el pago de los servicios y tecnologías en salud que dispensó y que no hacían parte del PBS. Dicha declaración de voluntad de la ADRES, pese a que no tiene la denominación formal de resolución o decreto, materialmente presenta las características de un acto administrativo, pues produce efectos jurídicos, en la medida en que : (i) es expedida por la autoridad competente; (ii) cuenta con una motivación respecto a la información de cantidad y valor de los recobros, las causales de la glosa, el resultado de la auditoría integral, la relación de los ítems aprobados

---

MA04\_Manual%20Operativo%20y%20de%20auditor%C3%ADa%20Recobros\_V04.pdf?ver=2021-02-28-110709-700.

<sup>65</sup> Rodríguez Rodríguez, L. (2005). *Derecho Administrativo General y Colombiano*. Editorial Temis S.A.

parcialmente y las causales de no aprobación; (iii) respeta el principio de publicidad pues debe ser puesto en conocimiento de la EPS autorizada, a través de una notificación, y (iv) puede ser impugnada a través del trámite de objeción. Aunque la objeción tiene un término especial para su presentación (dos meses), ello no excluye necesariamente la posibilidad de entender la comunicación como un acto administrativo<sup>66</sup>.

38. En ese orden, vale la pena anotar que en Sentencia del 3 de abril de 2020<sup>67</sup>, 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.

39. Todo lo anterior demuestra que la ADRES no solamente se rige por normas de derecho público, sino que la decisión de reconocer o no el pago de obligaciones por concepto de prestación de servicios y tecnologías en salud subyace a un conjunto de actuaciones administrativas regladas. Esto último no es gratuito. La creación de la Administradora de los Recursos del SGSSS, como se expuso en líneas anteriores (*supra* 27), tuvo como orientación primordial que el Estado jugara un papel más protagónico en la gestión y veeduría de los recursos, de suerte que se pudiera lograr el saneamiento definitivo de los cobros por concepto de servicios y tecnologías de salud no financiados con cargo a la UPC.

40. Así las cosas, comoquiera que los procedimientos de recobro son la expresión de actuaciones administrativas regladas en cabeza de una entidad pública, es razonable que su control deba estar a cargo de la jurisdicción contencioso administrativa, especialmente si se tiene en cuenta que el artículo 104 de la Ley 1437 de 2011 dispone expresamente que dicha jurisdicción “**está instituida para conocer [...] de las controversias y litigios originados en actos, contratos, hechos, omisiones y operaciones, sujetos al derecho administrativo, en los que estén involucradas las entidades públicas**” (negrillas fuera de texto).

---

<sup>66</sup> Se debe recordar que la Corte ha considerado que las comunicaciones de las autoridades pueden ser demandadas ante la jurisdicción contenciosa administrativa, cuando con su emisión se integre o se complete la actuación creadora o modificadora de situaciones jurídicas. Ver Sentencia SU-055 de 2018.

<sup>67</sup> Consejo de Estado, Sección Tercera, radicado 25000-23-26-000-2010-00281-01(45650). C.P. Alberto Montaña Plata.



Planteamiento que se refuerza en el hecho de que, por medio de la demanda, también se busca el pago de perjuicios y las reparaciones de daños causados por el hecho y la omisión de una entidad pública, en las modalidades de daño emergente y lucro cesante (*supra* 1).

41. Cabe concluir, con fundamento en las anteriores consideraciones, que las controversias relativas a los recobros efectuados por las EPS son de competencia de la jurisdicción de lo contencioso administrativo.

42. Esta decisión no es incompatible con la competencia que le corresponde a la jurisdicción ordinaria en su especialidad laboral como juez de segunda instancia, en los casos sometidos a la Superintendencia Nacional de Salud en el marco del artículo 41 de la Ley 1122 de 2007, modificado por el artículo 6 de la Ley 1949 de 2019<sup>68</sup>, como pasa a explicarse.

La función jurisdiccional que el legislador le otorgó a la Superintendencia Nacional de Salud tiene el fin de “[g]arantizar la efectiva prestación del derecho a la salud de los usuarios del Sistema General de Seguridad Social en Salud [...]”, de acuerdo con el inciso primero del referido artículo. En ese orden, los asuntos enunciados en el artículo 41 de la Ley 1122 de 2007 guardan una estrecha relación con la necesidad de garantizar la prestación de los servicios a cargo *del Sistema General de Seguridad Social en Salud*, de donde se desprende que son de su competencia, con fundamento en el literal f), las controversias relacionadas con el tema de recobros de cuya solución dependa la prestación de los servicios *del Sistema General de Seguridad Social en Salud*.

Esa situación difiere de lo decidido por la Sala Plena en el conflicto de la referencia, pues, como se ha indicado, las demandas de recobros judiciales al Estado no plantean controversias que, en estricto sentido, se relacionen con la prestación de los servicios a cargo *del Sistema General de Seguridad Social en Salud*, dado que la prestación de tales servicios a los usuarios no está en discusión pues ya fueron prestados y, por el contrario, (i) lo que pretenden es la resolución de asuntos económicos, (ii) se cuestionan decisiones adoptadas mediante actos administrativos, y (iii) tienen por objeto la declaratoria de responsabilidad de entidades estatales.

Resulta importante recordar lo indicado por la Corte Constitucional en la Sentencia C-119 de 2008, en la que estudió la constitucionalidad del precitado artículo. En esa oportunidad este Tribunal fijó la postura de la competencia “a prevención” de la Superintendencia Nacional de Salud, concluyendo que “[...] en el caso de las atribuciones judiciales asignadas en el artículo 41 de la Ley

---

<sup>68</sup> El artículo 41 de la Ley 1122 de 2007 señala: “FUNCIÓN JURISDICCIONAL DE LA SUPERINTENDENCIA NACIONAL DE SALUD. <Artículo modificado por el artículo 6 de la Ley 1949 de 2019. El nuevo texto es el siguiente:> Con el fin de garantizar la efectiva prestación del derecho a la salud de los usuarios del Sistema General de Seguridad Social en Salud y en ejercicio del artículo 116 de la Constitución Política, la Superintendencia Nacional de Salud podrá conocer y fallar en derecho, y con las facultades propias de un juez en los siguientes asuntos: [...]”.

*1122 de 2007 a la Superintendencia Nacional de Salud (conflictos de la seguridad social en salud relacionados con coberturas del POS, reembolso de gastos de urgencia, multiafiliación y libre elección y movilidad dentro del sistema), dicha entidad desplaza, a prevención, a los jueces laborales del circuito (o civiles del circuito en los lugares en que no existen los primeros), cuya segunda instancia está asignada a la Sala Laboral de los Tribunales Superiores [...]*” (negritas fuera de texto).

Ahora, frente a esto último –la competencia de los jueces laborales– debe resaltarse que el estudio adelantado en la Sentencia C-119 de 2008, en relación con la competencia de los jueces laborales para el conocimiento de los asuntos señalados en el artículo 41 de la Ley 1122 de 2007, (i) no integró al análisis el literal f) de esa normativa<sup>69</sup>, pues este fue adicionado por el artículo 126 de la Ley 1438 de 2011, y (ii) el control de constitucionalidad se realizó teniendo en cuenta lo señalado en el artículo 2.4 de la Ley 712 de 2001, en su forma original, y no con la modificación que introdujo el artículo 622 de la Ley 1564 de 2012. Normativas estas que generan significativas diferencias pues, la primera, atribuía a los jueces laborales las controversias referentes al Sistema de Seguridad Social Integral, mientras que la segunda dispone que les corresponde el conocimiento de las controversias relativas a la *prestación de los servicios* de la seguridad social.

43. Finalmente, debe resaltarse que, según el artículo 42 de la Ley 715 de 2001, le corresponde a la Nación “*la dirección del sector salud y del Sistema General de Seguridad Social en Salud en el territorio Nacional*”, siendo que el numeral 42.24 de la misma normativa, establece que ejerce la competencia de “[f]inanciar, verificar, controlar y pagar servicios y tecnologías en salud no financiadas con cargo a la Unidad de Pago por Capitación (UPC) en el Sistema General de Seguridad Social en Salud [...]”. Dicha regulación refuerza la conclusión de que los asuntos de recobros corresponden a la jurisdicción de lo contencioso administrativo, en la medida en que parte de los recursos para cubrirlos se obtienen del Presupuesto General de la Nación.

En efecto, la ADRES administra recursos que hacen parte del Presupuesto General de la Nación como lo señala el artículo 2.6.4.6.1.2 del Decreto 780 de 2016<sup>70</sup>. Normativa que, además, en el artículo 2.6.4.6.21 señala que “[l]os ingresos para financiar la operación de la ADRES estarán conformados por: i) Aportes del Presupuesto General de la Nación asignados para gastos de operación, a través de la sección presupuestal el Ministerio de Salud y Protección Social; [...]”.

---

<sup>69</sup> Dicho literal señala: “f) Conflictos derivados de las devoluciones o glosas a las facturas entre entidades del Sistema General de Seguridad Social en Salud”.

<sup>70</sup> El artículo 2.6.4.6.1.2 del Decreto 780 de 2016 señala: “Manejo Presupuestal de los recursos que administra la ADRES que hacen parte del Presupuesto General de la Nación. Los recursos que hacen parte del Presupuesto General de la Nación, objeto de la administración de la ADRES, serán presupuestados en la sección presupuestal del Ministerio de Salud y Protección Social”.

44. En consecuencia, la competencia judicial para conocer asuntos relacionados con el pago de recobros judiciales al Estado por prestaciones no incluidas en el POS, hoy PBS, y por las devoluciones o glosas a las facturas entre entidades del Sistema General de Seguridad Social en Salud corresponde a la jurisdicción de lo contencioso administrativo.

### III. CASO CONCRETO

#### **En el presente asunto se presenta un conflicto de competencia entre jurisdicciones**

45. La Sala estima cumplido el *presupuesto subjetivo* pues de la lectura de los antecedentes se evidencia la existencia de unas tensiones entre jueces pertenecientes a la jurisdicción ordinaria, relacionadas con la negativa a dirimir la demanda presentada por Sanitas S.A., como las presentadas entre (i) el Juzgado 6° Laboral del Circuito de Bogotá y el Juzgado 44 Civil del Circuito de la misma ciudad, y (ii) el Juzgado 15 Laboral del Circuito de Bogotá y el Juzgado 6° Laboral del Circuito de Bogotá. Lo cierto es que esas situaciones, por sí solas, no descartan la existencia de un conflicto entre jurisdicciones, como pasa a exponerse.

En efecto, ante la tensión del juez laboral y el juez civil, el Juzgado 44 Civil del Circuito de Bogotá no propuso un conflicto de competencia respecto del despacho remisor, esto es, el Juzgado 6° Laboral del Circuito de Bogotá, a efectos de que se fijara un conflicto intra jurisdiccional<sup>71</sup>, que debía ser resuelto por el superior funcional de ambos<sup>72</sup>; por el contrario, procedió a manifestar unas razones que le permitieron considerar que la autoridad judicial que debía resolver acerca de la demanda presentada era el juez de lo contencioso administrativo. En ese sentido, en lugar de concretar la discusión planteando un conflicto de competencia respecto de autoridades pertenecientes a diferentes especialidades de la jurisdicción ordinaria, la amplió frente a la jurisdicción contencioso administrativa. Situación que impide una solución dentro de la jurisdicción ordinaria y que no puede ser desconocida por esta Corte, pues expone la tensión entre la jurisdicción ordinaria y la jurisdicción contencioso administrativa, en detrimento de una solución judicial a la demanda presentada por Sanitas S.A.

Y, en lo referente a las razones dadas por el Juzgado 15 Laboral del Circuito de Bogotá para remitir la demanda ordinaria al Juzgado 6° Laboral del Circuito de la misma ciudad, las mismas procuran por el respeto del reparto equitativo de los casos entre los jueces laborales y no proponen un conflicto de competencia. En ese sentido, la primera autoridad judicial en su auto se limitó a advertir la asignación que, por reparto, inicialmente se le dio al caso y

---

<sup>71</sup> Es decir, el planteado entre distintas autoridades judiciales pertenecientes a una misma jurisdicción.

<sup>72</sup> De conformidad con lo señalado en el artículo 139 del Código General del Proceso, “[s]iempre que el juez declare su incompetencia para conocer de un proceso ordenará remitirlo al que estime competente. Cuando el juez que reciba el expediente se declare a su vez incompetente solicitará que el conflicto se decida por el funcionario judicial que sea superior funcional común a ambos, al que enviará la actuación”.

que le correspondió al Juzgado 6° Laboral del Circuito de Bogotá. Por lo tanto, la situación presentada entre dichas autoridades no reviste la característica de un conflicto de competencia.

Descartada la solución del asunto al interior de la jurisdicción ordinaria, lo que resulta evidente para la Sala es la existencia de una tensión entre la jurisdicción ordinaria y la jurisdicción contencioso administrativa, que impide que se estudie la demanda presentada por Sanitas S.A., y que activa la competencia de la Corte Constitucional para dirimirlo (*supra* 8).

Así las cosas, la problemática que fue remitida a esta Corte, al margen de los distintos matices que la caracterizan, tiene fundamento, de un lado, en la negativa del Juzgado 61 Administrativo del Circuito de Bogotá de asumir su competencia para conocer la demanda con sustento en que se trata de una materia cuya competencia corresponde a los jueces laborales; y, de otro lado, en la negativa del Juzgado 6° Laboral del Circuito de Bogotá de asumir dicha competencia al considerar que la materia del asunto tampoco le es atribuible, siendo esta última autoridad judicial la que propuso el conflicto de competencia entre jurisdicciones. En consecuencia, estamos ante autoridades judiciales de distintas jurisdicciones que se declararon sin competencia y, en dicho escenario, suscitaron el conflicto que ocupa a la Corte.

46. La Sala también encuentra satisfecho el *presupuesto objetivo*, toda vez que se acreditó una causa judicial respecto de la cual se alegó la falta de competencia para dirimir el asunto. Concretamente, la existencia de un proceso judicial<sup>73</sup> en el que se trámite la demanda ordinaria laboral presentada por Sanitas S.A. en contra de la ADRES, con el propósito de obtener el reconocimiento y pago de unas sumas de dinero adeudadas, correspondientes a servicios, procedimientos e insumos médicos, que prestó y que no hacían parte del POS, hoy Plan de Beneficios en Salud. Componentes que, según su escrito, suministró en cumplimiento de fallos de tutela o decisiones de los comités técnicos científicos y que además no eran financiados por las UPC.

47. Por último, observa cumplido el *presupuesto normativo*, como quiera que las autoridades judiciales que rechazaron la competencia citaron las normas que, a su juicio, resultaban aplicables y justificaban su postura. En efecto, el Juzgado 6° Laboral del Circuito de Bogotá inicialmente trajo a colación lo señalado en el artículo 882 del Código de Comercio para alegar que, al pretenderse el pago de una factura, se trata de un asunto propio de la especialidad civil, por la naturaleza comercial de dicho documento. Por su parte, el Juzgado 44 Civil del Circuito de Bogotá, expuso que de conformidad con el numeral 4° del artículo 104 de la Ley 1437 de 2011 le corresponde el asunto a la jurisdicción contencioso administrativa. Y, finalmente, el Juzgado 61 Administrativo del Circuito de Bogotá indicó que, en atención a lo señalado en el numeral 4° del artículo 2 de la Ley 712 de 2001, los

---

<sup>73</sup> En concreto, el proceso ordinario Nro. 2019-0235.

competentes son los jueces laborales –en virtud de la cláusula general que fija dicho precepto–.

48. Ahora, como se dijo en las consideraciones de este fallo (*supra* 12), el análisis se limitará a la argumentación que supone una tensión entre jurisdicciones. Por lo tanto, al estudiar los fundamentos normativos propuestos por las diferentes autoridades, se evidencia que el conflicto entre jurisdicciones tiene sustento en las interpretaciones que realizan del artículo 104 de la Ley 1437 de 2011 y del numeral 4° del artículo 2 de la Ley 712 de 2001.

49. Superado el anterior estudio, la Sala advierte que en el presente caso se configura un conflicto negativo de competencia entre el Juzgado 6° Laboral del Circuito de Bogotá y el Juzgado 61 Administrativo del Circuito de la misma ciudad, en los términos ya explicados. En ese orden, pasa a decidir a qué autoridad judicial debe ser asignado el asunto para su conocimiento.

50. Al analizar la demanda presentada por Sanitas S.A. se observa que sus pretensiones se orientan a obtener (i) el pago de unos dineros adeudados por la ADRES derivados de la prestación de servicios y tecnologías en salud excluidos del POS, hoy PBS, y (ii) el reconocimiento de los perjuicios causados con el desgaste administrativo inherente a la gestión y al manejo de dichas prestaciones. En relación con la segunda pretensión, la EPS demandante solicitó que se declare responsable a la ADRES y, en consecuencia, sea condenada a indemnizar los perjuicios ocasionados en la modalidad de daño emergente por el rechazo, en su opinión, infundado, de los recobros que presentó para obtener el pago de los servicios y tecnologías en salud que prestó; y, en la modalidad de lucro cesante, sea condenada al pago de intereses moratorios sobre el valor de los recobros no cancelados.

51. Así las cosas, con el proceso judicial la EPS busca principalmente recobrar unos valores que le fueron rechazados por parte de la ADRES, con ocasión de la prestación de servicios y tecnologías en salud excluidos del POS, hoy PBS, en cumplimiento de órdenes que fueron proferidas por comités técnicos científicos –en su momento– o por jueces de tutela. Es decir, no se trata de un litigio que, en estricto sentido, pueda relacionarse directamente con la prestación de los servicios de la seguridad social, en donde se vean implicados los afiliados, beneficiarios, usuarios o empleadores, como lo prevé el artículo 622 del Código General del Proceso, que modificó el numeral 4° del artículo 2 del Código Procesal del Trabajo y de la Seguridad Social.

52. Adicionalmente, la EPS demandante (i) cuestiona por vía judicial actos administrativos que expidió la ADRES como resultado del respectivo procedimiento administrativo de recobro que adelantó (*supra* 35), por medio de los cuales se pronunció respecto de las obligaciones por ella reclamadas (*supra* 37), y, además, (ii) pretende el pago de los perjuicios que estima ocasionados por la entidad pública (*supra* 40), en la modalidad de daño

emergente y lucro cesante. Controversias estas que se enmarcan en la competencia judicial asignada a los jueces contencioso administrativos en el inciso primero del artículo 104 de la Ley 1437 de 2011 (*supra* 32).

53. Con fundamento en lo anterior, la Corte dirimirá el conflicto de jurisdicciones de la referencia declarando que le corresponde a la jurisdicción contencioso administrativa conocer el proceso ordinario laboral promovido por Sanitas S.A. en contra de la ADRES. En consecuencia, le remitirá el expediente al Juzgado 61 Administrativo del Circuito de Bogotá para lo de su competencia y para que comunique la presente decisión.

### **Regla de decisión**

54. 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 4° del artículo 2 del Código Procesal del Trabajo y de la Seguridad Social<sup>74</sup>, 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.

## **IV. DECISIÓN**

En mérito de lo expuesto, la Sala Plena de la Corte Constitucional, administrando justicia en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución,

### **RESUELVE**

**PRIMERO. DIRIMIR** el conflicto de jurisdicciones entre el Juzgado 6° Laboral del Circuito de Bogotá y el Juzgado 61 Administrativo del Circuito de Bogotá, en el sentido de **DECLARAR** que corresponde al Juzgado 61 Administrativo del Circuito de Bogotá, conocer del proceso de la referencia adelantado por Sanitas S.A. en contra de la ADRES, de acuerdo con las consideraciones de este auto.

**SEGUNDO. REMITIR** el expediente CJU-072 al Juzgado 61 Administrativo del Circuito de Bogotá, para lo de su competencia y para que comunique la

---

<sup>74</sup> Modificado por el artículo 622 del Código General del Proceso.

presente decisión al Juzgado 6° Laboral del Circuito de Bogotá y a los sujetos procesales dentro del proceso ordinario laboral correspondiente.

Notifíquese, comuníquese y cúmplase,

ANTONIO JOSÉ LIZARAZO OCAMPO  
Presidente

DIANA FAJARDO RIVERA  
Magistrada

JORGE ENRIQUE IBÁÑEZ NAJAR  
Magistrado

ALEJANDRO LINARES CANTILLO  
Magistrado  
*Con salvamento de voto*

PAOLA ANDREA MENESES MOSQUERA  
Magistrada

GLORIA STELLA ORTIZ DELGADO  
Magistrada

CRISTINA PARDO SCHLESINGER  
Magistrada

JOSÉ FERNANDO REYES CUARTAS  
Magistrado

ALBERTO ROJAS RÍOS  
Magistrado

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ  
Secretaria General