TRIBUNAL SUPERIOR DEL DISTRITO JUDICIAL
DE BOGOTA D.C.
SALA LABORAL

MAGISTRADO PONENTE: DIEGO ROBERTO MONTOYA MILLÁN

PROCESO ORDINARIO LABORAL PROMOVIDO POR SALUD TOTAL E.P.S. S.A. CONTRA ADMINISTRADORA DE LOS RECURSOS DEL SISTEMA GENERAL DE SEGURIDAD SOCIAL EN SALUD- ADRES - (RAD. 34 2020 00262 01).

Bogotá D.C., doce (12) de diciembre de dos mil veintitrés (2023)

El Magistrado Ponente en asocio de los demás Magistrados con quienes integra la Sala de Decisión, profieren de plano el siguiente,

AUTO

El apoderado de la demandada **ADMINISTRADORA DE LOS RECURSOS DEL SISTEMA GENERAL DE SEGURIDAD SOCIAL EN SALUD – ADRES**- interpone recurso de apelación contra el auto de fecha 26 de septiembre de 2022, por medio del cual no se accedió al llamamiento en garantía solicitado para que acudiera la **UNIÒN TEMPORAL FOSYGA 2014**, integrada por las sociedades **GRUPO ASESORIA EN SISTEMATIZACIÓN DE DATOS SOCIEDAD DE ACCIONES SIMPLIFICADA - GRUPO ASD S.A.S. – SERVIS OUTSOURCING INFORMÀTICO SOCIEDAD POR ACCIONES SIMPLIFICADA – SERVIS S.A.S.- y CARVAJAL TECNOLOGIA Y SERVICIOS S.A.S.** (archivos 32 y 33).

En la providencia atacada la *a quo* al analizar la procedencia del llamamiento en garantía en virtud del recurso de reposición interpuesto por UNIÒN **TEMPORAL FOSYGA 2014**, consideró que la demandada ADRES citó el Contrato de Consultoría No. 0043 de 2013 de fecha 10 de diciembre de 2013, suscrito entre el Ministerio de Salud y Protección Social y la Unión Temporal Fosyga 2014, del cual se extrae en la cláusula 7.2.1.30 que una de las

obligaciones del contratista es la de "*Responder patrimonialmente cuando el FOSYGA y/o el Ministerio, o quien haga sus veces, sea condenado judicialmente por eventuales errores o deficiencias en el proceso de auditoría atribuibles al Contratista".* Asimismo, relacionó la cláusula décima segunda, que dice:

> *«Con ocasión de la celebración y ejecución del presente contrato EL CONTRATISTA se compromete y acuerda en forma irrevocable a mantener indemne al MINISTERIO por cualquier daño o perjuicio originado en reclamación de terceros y que se deriven de sus actuaciones o de las de sus subcontratistas o dependientes»*

Por lo anterior, indicó la juzgadora: "*no es posible acceder a tal pedimento, en la medida que de las cláusulas contractuales citadas no es posible derivar la figura de la garantía, ya que para ello debe haber un pronunciamiento judicial que determine la responsabilidad en el incumplimiento de las obligaciones emanadas, conforme está en la cláusula décima tercera del mencionado contrato de consultoría y que deben ser dirimidas de acuerdo a lo pactado en la cláusula décimo octava, aspectos que no son posibles dirimir en esta instancia judicial que solo se encarga de analizar pretensiones correspondientes en materia laboral y no de relaciones contractuales que no son posibles resolver en esta instancia y de la que pudiese derivarse una condena de reembolsar lo que posiblemente deba pagar la demandada principal",* así, encontró procedente, no reponer el auto atacado y no acceder a la solicitud de llamamiento formulado por la ADRES.

Ahora bien, seria del caso resolver el recurso de apelación, de no ser porque en este punto se obliga a la Sala a recurrir al control oficioso de legalidad, el cual debe realizarse en cualquier etapa del trámite procesal en ejercicio de las facultades conferidas al Juez como Director del Proceso y adoptar las medidas necesarias para garantizar el respeto de los derechos fundamentales y el equilibrio entre las partes (artículo 48 del C.P.L. y S.S. y 132 del C.G.P.). Todo ello en punto a no pasar por alto, por razones de tipo meramente formal, aspectos que pudieren ir en abierta contradicción con el derecho sustancial y un eficaz y debido proceso.

Lo anterior con el fin de señalar que, revisado el periplo procesal se advierte, a través del presente proceso ordinario la demandante **SALUD TOTAL EPS S.A.** pretende el pago de 155 recobros por concepto de tecnologías en salud que ascienden a $41.684.100,50 junto con el pago de intereses moratorios previstos en el Decreto Ley 1281 de 2002 -artículo 4º- y costas procesales, aspiraciones que, atendiendo lo previsto en el artículo 2° del CPTSS, escapan de la órbita de la competencia de esta jurisdicción (archivo 02, página 2).

Al respecto, en tratándose de conflictos derivados de la seguridad social, el numeral 4° de la aludida disposición señala:

> *"Artículo 2: Modificado Ley 712 de 2001, artículo 2. Competencia general. La jurisdicción ordinaria, en sus especialidades laboral y de seguridad social conoce de:*
> *(...)*
> *4. Modificado L. 1564/2012, art. 622. Las controversias relativas a la prestación de los servicios de la seguridad social que se susciten entre los afiliados, beneficiarios o usuarios, los empleados y las entidades administradoras o prestadoras, salvo los de responsabilidad médica y los relacionados con contratos."*

Al tenor de dicha preceptiva, la competencia de esta especialidad está condicionada a la "*prestación de servicios*", no así al pago de las prestaciones económicas a cargo del sistema que es sobre lo que versa la demanda. Además, también está limitada a las controversias presentadas entre los afiliados, beneficiarios o usuarios, los empleadores y las entidades administradoras o prestadoras, empero no entre estas últimas como aquí acurre, en tanto las partes en conflicto son entidades administradoras del Sistema General de Seguridad Social en Salud (la EPS -demandante- como Entidad Promotora de Salud y ADRES -demandada- como administradora de los recursos del S.G.S.S.S y que hace parte del mismo[1]).

Sobre el particular, la Corte Constitucional en Auto 389 de 2021, proferido en cumplimiento de las atribuciones conferidas por el numeral 11 del artículo 241[2] de la Constitución Política, en un caso que resulta predicable al caso de

---

[1] *Sobre su naturaleza jurídica y competencias puede consultarse el artículo 66 de la Ley 1753 de 2015.*
[2] *"**Artículo 241:** 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."

marras, con relación a la competencia de los jueces laborales asignada en el precitado numeral 4º del artículo 2º del C.P.T y la S.S., determinó que el proceso judicial de recobro no corresponde, en estricto sentido, a una controversia relativa a la prestación de servicios de la seguridad social, como quiera que dicho procedimiento se adelanta cuando ya la entidad prestó el servicio, en otros términos, dijo, no tiene por objeto decidir sobre la prestación del servicio sino sobre su financiación. Puntualmente, sostuvo esa Corporación:

> *"(…)*
>
> *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 4º 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'****" (negrillas 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"*[3].
>
> *21. Una lectura armónica de los artículos 15*[4] *y 622*[5] *de la Ley 1564 de 2012, de los numerales 4º*[6] *y 5º*[7] *del artículo 2 de la Ley 712 de 2001 y del artículo 12 de la Ley 270 de 1996*[8]*, permite reiterar que corresponde a la jurisdicción*

---

[3] Corte Constitucional, Sentencia C-1027 de 2002.
[4] 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".
[5] El artículo 622 de la Ley 1564 de 2012, que modificó el numeral 4º 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".
[6] Modificado por el artículo 622 de la Ley 1564 de 2012.
[7] El numeral 5º 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".
[8] 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).*

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"[9].

23. Entonces, de acuerdo con el artículo 622 de la Ley 1564 de 2012, que modificó el numeral 4º 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.*

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 recobros 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[10]. 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

---

[9] *Corte Constitucional, Sentencia C-1027 de 2012.*

[10] *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".*

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 recobros 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****.*

(…)

29. Ahora, aunque el artículo 622 del CGP, que modificó el numeral 4º 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 4º 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.****"*

Así las cosas, como en el presente asunto la controversia se ventila por SALUD TOTAL EPS S.A. (persona jurídica), en contra de la ADMINISTRADORA DE LOS RECURSOS DEL SISTEMA GENERAL DE SEGURIDAD SOCIAL EN SALUD – ADRES-, por la presunta falta de pago de 155 recobros contentivos de servicios y tecnologías en salud, los cuales no se encontraban incluidos en el Plan de Beneficios (PBS – POS) financiado con la UPC, siendo ordenados 92 por actas de Comité Técnico Científico y 63 vía tutela, siendo claro que no está de por medio de manera directa el afiliado, beneficiario, usuario o empleador, en procura de servicios asistenciales o prestacionales.

Adicionalmente, si bien la prestación de los servicios de salud hace parte del Sistema Integral de Seguridad Social, no son del mismo resorte los conflictos económicos que se desprendan de tales servicios, los cuales, por tratarse del Estado (ADRES), se deben ventilar ante la Jurisdicción Contencioso Administrativa, atendiendo los factores subjetivo y objetivo de competencia, correspondiéndole por tanto el conocimiento del asunto a dicha jurisdicción, al

tenor de lo previsto en el artículo 104 de la Ley 1437 de 2011 que indica: "*(…) la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo está instituida para conocer, además de lo dispuesto en la Constitución Política y en leyes especiales, d****e 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"* , por lo que se itera, no es la Jurisdicción Ordinaria, en su especialidad laboral y seguridad social, la llamada a solventar la controversia propuesta.

En consecuencia, advirtiendo esta Sala que carece de jurisdicción y competencia para resolver el recurso de apelación interpuesto por la demandada ADRES contra el auto calendado 26 de septiembre de 2022, por medio del cual no se accedió al llamamiento en garantía solicitado para que acudiera la **UNIÒN TEMPORAL FOSYGA 2014** y que de conformidad con el establecido en el artículo 104 del CPACA[11] es la Jurisdicción Administrativa la encargada de resolver esta litis, prosigue nulitar las actuaciones surtidas ante la juez de primer grado desde el auto admisorio de fecha 26 de octubre de 2021 (archivo 27), conforme lo previsto en los artículos 16 y 138 del C.G.P., dejando a salvo las pruebas recaudadas en el trámite procesal, disponiendo, además, que la Juez 34 Laboral del Circuito de Bogotá D.C., remita el expediente a la jurisdicción de lo Contencioso Administrativo para lo de su cargo.

Se precisa, este asunto es distinto a los casos a los que la entonces Sala Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura le había asignado su conocimiento a la jurisdicción ordinaria laboral, pues aquí no se ha suscitado el conflicto de competencia según las diligencias aportadas en sede de alzada.

En mérito de lo expuesto, el **TRIBUNAL SUPERIOR DEL DISTRITO JUDICIAL DE BOGOTÁ D. C., SALA LABORAL,**

---

[11] *"**ARTÍCULO 104. DE LA JURISDICCIÓN DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO**. La 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"*

RESUELVE

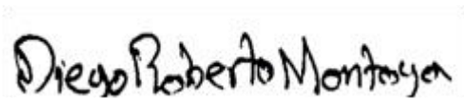
PRIMERO: DECLARAR LA FALTA DE JURISDICCIÓN Y COMPETENCIA para conocer el presente proceso.

SEGUNDO: DECLARAR la nulidad de las actuaciones surtidas ante la Juez 34 Laboral del Circuito de Bogotá D.C., desde el auto admisorio de fecha 26 de octubre de 2021, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 138 C.G.P.

TERCERO: ORDENAR al Juzgado 34 Laboral del Circuito de Bogotá D.C., remitir el expediente a los Juzgados Administrativos de Bogotá – reparto-, de conformidad con lo expuesto en la parte motiva de este proveído.

CUARTO: ESTA SALA SE RELEVA del estudio del recurso de apelación interpuesto por la ADRES, por las razones expuestas en este proveído.

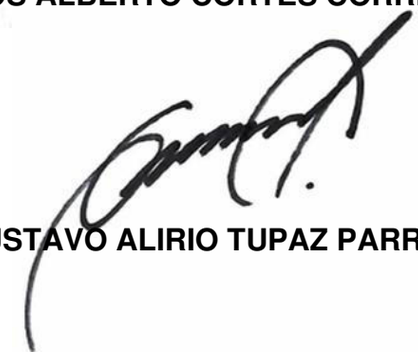
NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE,



DIEGO ROBERTO MONTOYA MILLAN



CARLOS ALBERTO CORTES CORREDOR



GUSTAVO ALIRIO TUPAZ PARRA