JUZGADO VEINTIDÓS LABORAL DEL CIRCUITO DE BOGOTÁ

INFORME SECRETARIAL

Bogotá, al 10 de octubre de 2020. Al Despacho del Señor Juez, el proceso ordinario **No. 2018-240** informando que de oficio se ingresan al despacho las presentes diligencias. Sírvase proveer.

CLAUDIA CRISTINA NARVAEZ ROJAS
Secretaria

AUTO

Bogotá D.C., 09 NOV 2021

Verificado el informe secretarial que antecede, previo a seguir con el trámite de las presentes diligencias y en aras de salvaguardar el debido proceso de las partes y por celeridad procesal, se pone de presente el pronunciamiento realizado por la H. Corte Constitucional en Auto 389 de 2021, Magistrado sustanciador Dr. Antonio José Lizarazo Ocampo, en el que define la competencia para conocer de los asuntos relacionados con el pago de los 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, objeto del presente litigio donde asigna la competencia a la Jurisdicción Administrativa bajo los siguientes argumentos:

"...Respecto de la competencia de la jurisdicción Laboral:

El numeral 4° del artículo 2 de la Ley 712 de 2001[1], 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).

[1] Por la cual se reforma el Código Procesal del Trabajo.

Respecto de la competencia de la jurisdicción administrativa:

Se entra a definir la competencia de la jurisdicción administrativa toda vez que en 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 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. [...]*".

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.*

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[2]. 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.

Asi mismo, 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.

Entre las funciones del ADRES se encuentran: "*c) Efectuar el reconocimiento y pago de las Unidades de Pago por Capitación 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)[3]. Al respecto, también puede verse el artículo 3 del Decreto 1429 de 2016[4].

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[5] 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 [...]"[6].*

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 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[7]. Por otra parte, de acuerdo con el artículo 185 de la misma ley, las Instituciones Prestadoras de Servicios de salud (IPS), como su

---

[4] 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.
[5] Por medio de la cual se reforma el Sistema General de Seguridad Social en Salud y se dictan otras disposiciones.
[6] En consonancia con el artículo 6.17 del Decreto 1765 de 2019.
[7] 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.

nombre lo indica, son aquellas encargadas de prestar directamente los diferentes servicios de salud a los usuarios.

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.

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.

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).

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[8]; siendo que su prestación 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 [...]"[9].

Posteriormente, una vez creada la ADRES, mediante el Decreto 2265 de 2017[10] 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

---

[8] 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".
[9] Artículo 156, literal e, de la Ley 100 de 1993.
[10] 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.

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.

Actualmente, los artículos 35 a 71 de la Resolución 1885 de 2018[11], permiten confirmar que:

> ***el recobro es un procedimiento administrativo*** *que se surte en las etapas de presentación[12], pre radicación, radicación, verificación, pre auditoria, auditoría integral y pago. En el marco de dicho 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).

> *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.*

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[13], al proferir la comunicación referida (*supra* 36), la entidad crea una situación jurídica

---

[12] 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.
[13] Rodríguez Rodríguez, L. (2005). *Derecho Administrativo General y Colombiano.* Editorial Temis S.A.

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 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[14].

En ese orden, vale la pena anotar que en Sentencia del 3 de abril de 2020[15], 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.*

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 recobros por concepto de servicios y tecnologías de salud no financiados con cargo a la UPC.

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

---

[14] 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.
[15] Consejo de Estado, Sección Tercera, radicado 25000-23-26-000-2010-00281-01(45650). C.P. Alberto Montaña Plata.

> *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).*

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).

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.

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[16]. 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; [...]*".

"... 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.

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, 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

---

[16] 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".

de servicios ya prestados, que no implican a afiliados, beneficiarios o usuarios ni a empleadores..."

Así se concluye por este Despacho que el conocimiento de los asuntos relacionados con los recobros de servicios y tecnologías en salud no incluidos en el POS, 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 la EPS la voluntad de la administración, esto es por medio de un acto administrativo proferido por la ADRES.

Por lo todo lo anterior, se declara la falta de Jurisdicción y Competencia y se ordena el envió de las presentes diligencias a los Juzgados Administrativos del Circuito Judicial de Bogotá D.C., de conformidad con lo expuesto en la parte motiva de esta providencia., sumado a que si bien en el presente asunto ya se había decidido, por parte del consejo superior de la judicatura, la competencia de este asunto, no es menos cierto que la forma de interpretación de las formas de interpretación especial las daciones posteriores, prevalecen sobre la daciones anterior, además, de que en el numeral 11 del artículo 241 de la Constitución Política, adicionado por el artículo 14 del Acto Legislativo 02 de 2015 la competencia para resolver los conflictos generados entre jurisdicciones, le fue otorgado a la H. Corte Constitucional.

Razones suficientes, por la que este Despacho,

RESUELVE

PRIMERO: Declarar la falta de jurisdicción y competencia frente a la presente demanda ordinaria.

SEGUNDO: ENVIAR a la Oficina Judicial – Reparto, para que el presente proceso sea repartido entre los Juzgados Administrativos del Circuito Judicial de Bogotá D.C., de conformidad con lo expuesto en la parte motiva de esta providencia. Secretaría deberá dejar las respectivas constancias de rigor.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE.

ERIKA CHAVARRO SERRTAO
JUEZA

Firmado Por:

Erika Chavarro Serrato
Juez Circuito
Juzgado De Circuito
Laboral 022
Bogotá, D.C. - Bogotá D.C.,

Este documento fue generado con firma electrónica y cuenta con plena validez jurídica, conforme a lo dispuesto en la Ley 527/99 y el decreto reglamentario 2364/12

Código de verificación:
96582b0de62696d6bb3fb0d04cf021bbb78f11eb6bba034f0a99f12fa28c9ec4
Documento generado en 09/11/2021 12:38:53 PM

Valide este documento electrónico en la siguiente URL:
https://procesojudicial.ramajudicial.gov.co/FirmaElectronica

JUZGADO VEINTIDÓS LABORAL DEL CIRCUITO DE BOGOTÁ

INFORME SECRETARIAL

Bogotá, al 10 de octubre de 2020 Al Despacho del Señor Juez, el proceso ordinario **No. 2017-374** informando que de oficio se ingresan al despacho las presentes diligencias. Sírvase proveer.

CLAUDIA CRISTINA NARVAEZ ROJAS
Secretaria

AUTO

Bogotá D.C., 09 NOV 2021

Verificado el informe secretarial que antecede, previo a seguir con el trámite de las presentes diligencias y en aras de salvaguardar el debido proceso de las partes y por celeridad procesal, se pone de presente el pronunciamiento realizado por la H. Corte Constitucional en Auto 389 de 2021, Magistrado sustanciador Dr. Antonio José Lizarazo Ocampo, en el que define la competencia para conocer de los asuntos relacionados con el pago de los 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, objeto del presente litigio donde asigna la competencia a la Jurisdicción Administrativa bajo los siguientes argumentos:

"...Respecto de la competencia de la jurisdicción Laboral:

El numeral 4° del artículo 2 de la Ley 712 de 2001[1], 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).

[1] Por la cual se reforma el Código Procesal del Trabajo.

Respecto de la competencia de la jurisdicción administrativa:

Se entra a definir la competencia de la jurisdicción administrativa toda vez que en 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 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. [...]*".

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.*

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[2]. 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.

Asi mismo, 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.

Entre las funciones del ADRES se encuentran: "*c) Efectuar el reconocimiento y pago de las Unidades de Pago por Capitación 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)[3]. Al respecto, también puede verse el artículo 3 del Decreto 1429 de 2016[4].

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[5] 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 [...]"[6].*

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 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[7]. Por otra parte, de acuerdo con el artículo 185 de la misma ley, las Instituciones Prestadoras de Servicios de salud (IPS), como su

---

[4] 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.
[5] Por medio de la cual se reforma el Sistema General de Seguridad Social en Salud y se dictan otras disposiciones.
[6] En consonancia con el artículo 6.17 del Decreto 1765 de 2019.
[7] 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.

nombre lo indica, son aquellas encargadas de prestar directamente los diferentes servicios de salud a los usuarios.

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.

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.

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).

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[8]; siendo que su prestación 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 [...]"[9].

Posteriormente, una vez creada la ADRES, mediante el Decreto 2265 de 2017[10] 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

---

[8] 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".
[9] Artículo 156, literal e, de la Ley 100 de 1993.
[10] 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.

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.

Actualmente, los artículos 35 a 71 de la Resolución 1885 de 2018[11], permiten confirmar que:

> ***el recobro es un procedimiento administrativo*** *que se surte en las etapas de presentación[12], pre radicación, radicación, verificación, pre auditoria, auditoría integral y pago. En el marco de dicho 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).

> *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.*

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[13], al proferir la comunicación referida (*supra* 36), la entidad crea una situación jurídica

---

[12] 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.
[13] Rodríguez Rodríguez, L. (2005). *Derecho Administrativo General y Colombiano.* Editorial Temis S.A.

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 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[14].

En ese orden, vale la pena anotar que en Sentencia del 3 de abril de 2020[15], 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.*

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 recobros por concepto de servicios y tecnologías de salud no financiados con cargo a la UPC.

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

---

[14] 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.
[15] Consejo de Estado, Sección Tercera, radicado 25000-23-26-000-2010-00281-01(45650). C.P. Alberto Montaña Plata.

> *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).*

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).

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.

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[16]. 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; [...]*".

"... 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.

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, 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

---

[16] 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".

de servicios ya prestados, que no implican a afiliados, beneficiarios o usuarios ni a empleadores..."

Así se concluye por este Despacho que el conocimiento de los asuntos relacionados con los recobros de servicios y tecnologías en salud no incluidos en el POS, 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 la EPS la voluntad de la administración, esto es por medio de un acto administrativo proferido por la ADRES.

Por lo todo lo anterior, se declara la falta de Jurisdicción y Competencia y se ordena el envió de las presentes diligencias a los Juzgados Administrativos del Circuito Judicial de Bogotá D.C., de conformidad con lo expuesto en la parte motiva de esta providencia., sumado a que si bien en el presente asunto ya se había decidido, por parte del consejo superior de la judicatura, la competencia de este asunto, no es menos cierto que la forma de interpretación de las formas de interpretación especial las daciones posteriores, prevalecen sobre la daciones anterior, además, de que en el numeral 11 del artículo 241 de la Constitución Política, adicionado por el artículo 14 del Acto Legislativo 02 de 2015 la competencia para resolver los conflictos generados entre jurisdicciones, le fue otorgado a la H. Corte Constitucional.

Razones suficientes, por la que este Despacho,

RESUELVE

PRIMERO: Declarar la falta de jurisdicción y competencia frente a la presente demanda ordinaria.

SEGUNDO: ENVIAR a la Oficina Judicial – Reparto, para que el presente proceso sea repartido entre los Juzgados Administrativos del Circuito Judicial de Bogotá D.C., de conformidad con lo expuesto en la parte motiva de esta providencia. Secretaría deberá dejar las respectivas constancias de rigor.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE.

ERIKA CHAVARRO SERRTAO
JUEZA

Firmado Por:

Erika Chavarro Serrato
Juez Circuito
Juzgado De Circuito
Laboral 022
Bogotá, D.C. - Bogotá D.C.,

Este documento fue generado con firma electrónica y cuenta con plena validez jurídica, conforme a lo dispuesto en la Ley 527/99 y el decreto reglamentario 2364/12

Código de verificación:
c892169bdbf2b186d9ac23b2cace6f98bbc349da35102e1cebb4d43e313a7998
Documento generado en 09/11/2021 12:22:52 PM

Valide este documento electrónico en la siguiente URL:
https://procesojudicial.ramajudicial.gov.co/FirmaElectronica

JUZGADO VEINTIDÓS LABORAL DEL CIRCUITO DE BOGOTÁ

INFORME SECRETARIAL

Bogotá, al 10 de octubre de 2020. Al Despacho del Señor Juez, el proceso ordinario **No. 2017-751** informándole que de oficio se ingresan al despacho las presentes diligencias. Sírvase proveer.

CLAUDIA CRISTINA NARVAEZ ROJAS
Secretaria

AUTO

Bogotá D.C., 09 NOV 2021

Verificado el informe secretarial que antecede, previo a seguir con el trámite de las presentes diligencias y en aras de salvaguardar el debido proceso de las partes y por celeridad procesal, se pone de presente el pronunciamiento realizado por la H. Corte Constitucional en Auto 389 de 2021, Magistrado sustanciador Dr. Antonio José Lizarazo Ocampo, en el que define la competencia para conocer de los asuntos relacionados con el pago de los 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, objeto del presente litigio donde asigna la competencia a la Jurisdicción Administrativa bajo los siguientes argumentos:

"...Respecto de la competencia de la jurisdicción Laboral:

El numeral 4° del artículo 2 de la Ley 712 de 2001[1], 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).

[1] Por la cual se reforma el Código Procesal del Trabajo.

Respecto de la competencia de la jurisdicción administrativa:

Se entra a definir la competencia de la jurisdicción administrativa toda vez que en 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 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. [...]*".

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.*

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[2]. 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.

Asi mismo, 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.

Entre las funciones del ADRES se encuentran: "*c) Efectuar el reconocimiento y pago de las Unidades de Pago por Capitación 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)[3]. Al respecto, también puede verse el artículo 3 del Decreto 1429 de 2016[4].

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[5] 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 [...]"[6].*

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 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[7]. Por otra parte, de acuerdo con el artículo 185 de la misma ley, las Instituciones Prestadoras de Servicios de salud (IPS), como su

---

[4] 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.
[5] Por medio de la cual se reforma el Sistema General de Seguridad Social en Salud y se dictan otras disposiciones.
[6] En consonancia con el artículo 6.17 del Decreto 1765 de 2019.
[7] 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.

nombre lo indica, son aquellas encargadas de prestar directamente los diferentes servicios de salud a los usuarios.

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.

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.

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).

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[8]; siendo que su prestación 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 [...]"[9].

Posteriormente, una vez creada la ADRES, mediante el Decreto 2265 de 2017[10] 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

---

[8] 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".
[9] Artículo 156, literal e, de la Ley 100 de 1993.
[10] 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.

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.

Actualmente, los artículos 35 a 71 de la Resolución 1885 de 2018[11], permiten confirmar que:

> ***el recobro es un procedimiento administrativo*** *que se surte en las etapas de presentación[12], pre radicación, radicación, verificación, pre auditoria, auditoría integral y pago. En el marco de dicho 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).

> *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.*

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[13], al proferir la comunicación referida (*supra* 36), la entidad crea una situación jurídica

---

[12] 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%204588%20.pdf?ver=2017-08-18-170857-023.
[13] Rodríguez Rodríguez, L. (2005). *Derecho Administrativo General y Colombiano.* Editorial Temis S.A.

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 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[14].

En ese orden, vale la pena anotar que en Sentencia del 3 de abril de 2020[15], 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.*

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 recobros por concepto de servicios y tecnologías de salud no financiados con cargo a la UPC.

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

---

[14] 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.
[15] Consejo de Estado, Sección Tercera, radicado 25000-23-26-000-2010-00281-01(45650). C.P. Alberto Montaña Plata.

> *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).*

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).

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.

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[16]. 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; [...]*".

"... 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.

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, 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

---

[16] 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".

de servicios ya prestados, que no implican a afiliados, beneficiarios o usuarios ni a empleadores..."

Así se concluye por este Despacho que el conocimiento de los asuntos relacionados con los recobros de servicios y tecnologías en salud no incluidos en el POS, 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 la EPS la voluntad de la administración, esto es por medio de un acto administrativo proferido por la ADRES.

Por lo todo lo anterior, se declara la falta de Jurisdicción y Competencia y se ordena el envió de las presentes diligencias a los Juzgados Administrativos del Circuito Judicial de Bogotá D.C., de conformidad con lo expuesto en la parte motiva de esta providencia., sumado a que si bien en el presente asunto ya se había decidido, por parte del consejo superior de la judicatura, la competencia de este asunto, no es menos cierto que la forma de interpretación de las formas de interpretación especial las daciones posteriores, prevalecen sobre la daciones anterior, además, de que en el numeral 11 del artículo 241 de la Constitución Política, adicionado por el artículo 14 del Acto Legislativo 02 de 2015 la competencia para resolver los conflictos generados entre jurisdicciones, le fue otorgado a la H. Corte Constitucional.

Razones suficientes, por la que este Despacho,

RESUELVE

PRIMERO: Declarar la falta de jurisdicción y competencia frente a la presente demanda ordinaria.

SEGUNDO: ENVIAR a la Oficina Judicial – Reparto, para que el presente proceso sea repartido entre los Juzgados Administrativos del Circuito Judicial de Bogotá D.C., de conformidad con lo expuesto en la parte motiva de esta providencia. Secretaría deberá dejar las respectivas constancias de rigor.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE.

ERIKA CHAVARRO SERRTAO
JUEZA

Firmado Por:

Erika Chavarro Serrato
Juez Circuito
Juzgado De Circuito
Laboral 022
Bogotá, D.C. - Bogotá D.C.,

Este documento fue generado con firma electrónica y cuenta con plena validez jurídica, conforme a lo dispuesto en la Ley 527/99 y el decreto reglamentario 2364/12

Código de verificación:
b58ce7b8cabd2487e9b25a11ba051b904ee05af3e02cf84b322686c473e459ba
Documento generado en 09/11/2021 01:11:56 PM

Valide este documento electrónico en la siguiente URL:
https://procesojudicial.ramajudicial.gov.co/FirmaElectronica

JUZGADO VEINTIDÓS LABORAL DEL CIRCUITO DE BOGOTÁ

INFORME SECRETARIAL

Bogotá, al 17 de enero de 2020. Al Despacho del Señor Juez, el proceso ordinario **No. 2016-397** informando que llega del Consejo Superior de la Judicatura. Sírvase proveer.

CLAUDIA CRISTINA NARVAEZ ROJAS
Secretaria

AUTO

Bogotá D.C., 09 NOV 2021

Verificado el informe secretarial que antecede, previo a seguir con el trámite de las presentes diligencias y en aras de salvaguardar el debido proceso de las partes y por celeridad procesal, se pone de presente el pronunciamiento realizado por la H. Corte Constitucional en Auto 389 de 2021, Magistrado sustanciador Dr. Antonio José Lizarazo Ocampo, en el que define la competencia para conocer de los asuntos relacionados con el pago de los 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, objeto del presente litigio donde asigna la competencia a la Jurisdicción Administrativa bajo los siguientes argumentos:

"...Respecto de la competencia de la jurisdicción Laboral:

El numeral 4° del artículo 2 de la Ley 712 de 2001[1], 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).

[1] Por la cual se reforma el Código Procesal del Trabajo.

Respecto de la competencia de la jurisdicción administrativa:

Se entra a definir la competencia de la jurisdicción administrativa toda vez que en 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 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. [...]"*.

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.*

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[2]. 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.

Asi mismo, 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.

Entre las funciones del ADRES se encuentran: "*c) Efectuar el reconocimiento y pago de las Unidades de Pago por Capitación 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)[3]. Al respecto, también puede verse el artículo 3 del Decreto 1429 de 2016[4].

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[5] 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 [...]"[6].*

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 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[7]. Por otra parte, de acuerdo con el artículo 185 de la misma ley, las Instituciones Prestadoras de Servicios de salud (IPS), como su

---

[4] 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.
[5] Por medio de la cual se reforma el Sistema General de Seguridad Social en Salud y se dictan otras disposiciones.
[6] En consonancia con el artículo 6.17 del Decreto 1765 de 2019.
[7] 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.

nombre lo indica, son aquellas encargadas de prestar directamente los diferentes servicios de salud a los usuarios.

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.

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.

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).

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[8]; siendo que su prestación 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 [...]"[9].

Posteriormente, una vez creada la ADRES, mediante el Decreto 2265 de 2017[10] 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

---

[8] 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".
[9] Artículo 156, literal e, de la Ley 100 de 1993.
[10] 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.

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.

Actualmente, los artículos 35 a 71 de la Resolución 1885 de 2018[11], permiten confirmar que:

> ***el recobro es un procedimiento administrativo*** *que se surte en las etapas de presentación[12], pre radicación, radicación, verificación, pre auditoria, auditoría integral y pago. En el marco de dicho 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).

> *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.*

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[13], al proferir la comunicación referida (*supra* 36), la entidad crea una situación jurídica

---

[12] 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.
[13] Rodríguez Rodríguez, L. (2003). *Derecho Administrativo General y Colombiano.* Editorial Temis S.A.

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 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[14].

En ese orden, vale la pena anotar que en Sentencia del 3 de abril de 2020[15], 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.*

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 recobros por concepto de servicios y tecnologías de salud no financiados con cargo a la UPC.

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

---

[14] 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.
[15] Consejo de Estado, Sección Tercera, radicado 25000-23-26-000-2010-00281-01(45650). C.P. Alberto Montaña Plata.

> *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).*

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).

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.

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[16]. 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; [...]*".

"... 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.

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, 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

---

[16] 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".

de servicios ya prestados, que no implican a afiliados, beneficiarios o usuarios ni a empleadores..."

Así se concluye por este Despacho que el conocimiento de los asuntos relacionados con los recobros de servicios y tecnologías en salud no incluidos en el POS, 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 la EPS la voluntad de la administración, esto es por medio de un acto administrativo proferido por la ADRES.

Por lo todo lo anterior, se declara la falta de Jurisdicción y Competencia y se ordena el envió de las presentes diligencias a los Juzgados Administrativos del Circuito Judicial de Bogotá D.C., de conformidad con lo expuesto en la parte motiva de esta providencia., sumado a que si bien en el presente asunto ya se había decidido, por parte del consejo superior de la judicatura, la competencia de este asunto, no es menos cierto que la forma de interpretación de las formas de interpretación especial las daciones posteriores, prevalecen sobre la daciones anterior, además, de que en el numeral 11 del artículo 241 de la Constitución Política, adicionado por el artículo 14 del Acto Legislativo 02 de 2015 la competencia para resolver los conflictos generados entre jurisdicciones, le fue otorgado a la H. Corte Constitucional.

Razones suficientes, por la que este Despacho,

RESUELVE

PRIMERO: Declarar la falta de jurisdicción y competencia frente a la presente demanda ordinaria.

SEGUNDO: ENVIAR a la Oficina Judicial – Reparto, para que el presente proceso sea repartido entre los Juzgados Administrativos del Circuito Judicial de Bogotá D.C., de conformidad con lo expuesto en la parte motiva de esta providencia. Secretaría deberá dejar las respectivas constancias de rigor.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE.

ERIKA CHAVARRO SERRTAO
JUEZA

Firmado Por:

Erika Chavarro Serrato
Juez Circuito
Juzgado De Circuito
Laboral 022
Bogotá, D.C. - Bogotá D.C.,

Este documento fue generado con firma electrónica y cuenta con plena validez jurídica, conforme a lo dispuesto en la Ley 527/99 y el decreto reglamentario 2364/12

Código de verificación:
7d3c5ff95dcce9dbd789c2863868d48aff85aa42302caf1371d816cf56c5cb4f
Documento generado en 09/11/2021 12:46:48 PM

Valide este documento electrónico en la siguiente URL:
https://procesojudicial.ramajudicial.gov.co/FirmaElectronica

JUZGADO VEINTIDÓS LABORAL DEL CIRCUITO DE BOGOTÁ

INFORME SECRETARIAL

Bogotá, al 10 de octubre de 2020. Al Despacho del Señor Juez, el proceso ordinario **No. 2016-465** informando que de oficio se ingresan al despacho las presentes diligencias. Sírvase proveer.

CLAUDIA CRISTINA NARVAEZ ROJAS
Secretaria

AUTO

Bogotá D.C., 0 9 NOV 2021 -

Verificado el informe secretarial que antecede, previo a seguir con el trámite de las presentes diligencias y en aras de salvaguardar el debido proceso de las partes y por celeridad procesal, se pone de presente el pronunciamiento realizado por la H. Corte Constitucional en Auto 389 de 2021, Magistrado sustanciador Dr. Antonio José Lizarazo Ocampo, en el que define la competencia para conocer de los asuntos relacionados con el pago de los 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, objeto del presente litigio donde asigna la competencia a la Jurisdicción Administrativa bajo los siguientes argumentos:

"...Respecto de la competencia de la jurisdicción Laboral:

El numeral 4° del artículo 2 de la Ley 712 de 2001[1], 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).

[1] Por la cual se reforma el Código Procesal del Trabajo.

Respecto de la competencia de la jurisdicción administrativa:

Se entra a definir la competencia de la jurisdicción administrativa toda vez que en 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 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. [...]*".

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.*

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[2]. 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.

Asi mismo, 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.

Entre las funciones del ADRES se encuentran: "*c) Efectuar el reconocimiento y pago de las Unidades de Pago por Capitación 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)[3]. Al respecto, también puede verse el artículo 3 del Decreto 1429 de 2016[4].

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[5] 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 [...]"[6].*

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 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[7]. Por otra parte, de acuerdo con el artículo 185 de la misma ley, las Instituciones Prestadoras de Servicios de salud (IPS), como su

---

[4] 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.
[5] Por medio de la cual se reforma el Sistema General de Seguridad Social en Salud y se dictan otras disposiciones.
[6] En consonancia con el artículo 6.17 del Decreto 1765 de 2019.
[7] 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.

nombre lo indica, son aquellas encargadas de prestar directamente los diferentes servicios de salud a los usuarios.

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.

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.

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).

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[8]; siendo que su prestación 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 [...]"[9].

Posteriormente, una vez creada la ADRES, mediante el Decreto 2265 de 2017[10] 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

---

[8] 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".
[9] Artículo 156, literal e, de la Ley 100 de 1993.
[10] 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.

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.

Actualmente, los artículos 35 a 71 de la Resolución 1885 de 2018[11], permiten confirmar que:

> ***el recobro es un procedimiento administrativo*** *que se surte en las etapas de presentación[12], pre radicación, radicación, verificación, pre auditoria, auditoría integral y pago. En el marco de dicho 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).

> *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.*

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[13], al proferir la comunicación referida (*supra* 36), la entidad crea una situación jurídica

---

[12] 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.
[13] Rodríguez Rodríguez, L. (2005). *Derecho Administrativo General y Colombiano.* Editorial Temis S.A.

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 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[14].

En ese orden, vale la pena anotar que en Sentencia del 3 de abril de 2020[15], 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.*

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 recobros por concepto de servicios y tecnologías de salud no financiados con cargo a la UPC.

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

---

[14] 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.
[15] Consejo de Estado, Sección Tercera, radicado 25000-23-26-000-2010-00281-01(45650). C.P. Alberto Montaña Plata.

> *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).*

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).

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.

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[16]. 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; [...]*".

"... 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.

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, 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

---

[16] 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".

de servicios ya prestados, que no implican a afiliados, beneficiarios o usuarios ni a empleadores..."

Así se concluye por este Despacho que el conocimiento de los asuntos relacionados con los recobros de servicios y tecnologías en salud no incluidos en el POS, 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 la EPS la voluntad de la administración, esto es por medio de un acto administrativo proferido por la ADRES.

Por lo todo lo anterior, se declara la falta de Jurisdicción y Competencia y se ordena el envió de las presentes diligencias a los Juzgados Administrativos del Circuito Judicial de Bogotá D.C., de conformidad con lo expuesto en la parte motiva de esta providencia., sumado a que si bien en el presente asunto ya se había decidido, por parte del consejo superior de la judicatura, la competencia de este asunto, no es menos cierto que la forma de interpretación de las formas de interpretación especial las daciones posteriores, prevalecen sobre la daciones anterior, además, de que en el numeral 11 del artículo 241 de la Constitución Política, adicionado por el artículo 14 del Acto Legislativo 02 de 2015 la competencia para resolver los conflictos generados entre jurisdicciones, le fue otorgado a la H. Corte Constitucional.

Razones suficientes, por la que este Despacho,

RESUELVE

PRIMERO: Declarar la falta de jurisdicción y competencia frente a la presente demanda ordinaria.

SEGUNDO: ENVIAR a la Oficina Judicial – Reparto, para que el presente proceso sea repartido entre los Juzgados Administrativos del Circuito Judicial de Bogotá D.C., de conformidad con lo expuesto en la parte motiva de esta providencia. Secretaría deberá dejar las respectivas constancias de rigor.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE.

ERIKA CHAVARRO SERRTAO
JUEZA

Firmado Por:

Erika Chavarro Serrato
Juez Circuito
Juzgado De Circuito
Laboral 022
Bogotá, D.C. - Bogotá D.C.,

Este documento fue generado con firma electrónica y cuenta con plena validez jurídica, conforme a lo dispuesto en la Ley 527/99 y el decreto reglamentario 2364/12

Código de verificación:
f43862ff8b0929deedfc956a733681728429ac321ad2857e5976c2bf8806b11b
Documento generado en 09/11/2021 12:54:42 PM

Valide este documento electrónico en la siguiente URL:
https://procesojudicial.ramajudicial.gov.co/FirmaElectronica

JUZGADO VEINTIDÓS LABORAL DEL CIRCUITO DE BOGOTÁ

INFORME SECRETARIAL

Bogotá, al 10 de octubre de 2020. Al Despacho del Señor Juez, el proceso ordinario **No. 2018-473** informando que de oficio se ingresan al despacho las presentes diligencias. Sírvase proveer.

CLAUDIA CRISTINA NARVAEZ ROJAS
Secretaria

AUTO

0 9 NOV 2021

Bogotá D.C., _____-

Verificado el informe secretarial que antecede, previo a seguir con el trámite de las presentes diligencias y en aras de salvaguardar el debido proceso de las partes y por celeridad procesal, se pone de presente el pronunciamiento realizado por la H. Corte Constitucional en Auto 389 de 2021, Magistrado sustanciador Dr. Antonio José Lizarazo Ocampo, en el que define la competencia para conocer de los asuntos relacionados con el pago de los 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, objeto del presente litigio donde asigna la competencia a la Jurisdicción Administrativa bajo los siguientes argumentos:

"...Respecto de la competencia de la jurisdicción Laboral:

El numeral 4° del artículo 2 de la Ley 712 de 2001[1], 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).

[1] Por la cual se reforma el Código Procesal del Trabajo.

Respecto de la competencia de la jurisdicción administrativa:

Se entra a definir la competencia de la jurisdicción administrativa toda vez que en 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 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. [...]*".

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.*

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[2]. 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.

Asi mismo, 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.

Entre las funciones del ADRES se encuentran: "*c) Efectuar el reconocimiento y pago de las Unidades de Pago por Capitación 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)[3]. Al respecto, también puede verse el artículo 3 del Decreto 1429 de 2016[4].

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[5] 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 [...]"[6].*

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 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[7]. Por otra parte, de acuerdo con el artículo 185 de la misma ley, las Instituciones Prestadoras de Servicios de salud (IPS), como su

---

[4] 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.
[5] Por medio de la cual se reforma el Sistema General de Seguridad Social en Salud y se dictan otras disposiciones.
[6] En consonancia con el artículo 6.17 del Decreto 1765 de 2019.
[7] 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.

nombre lo indica, son aquellas encargadas de prestar directamente los diferentes servicios de salud a los usuarios.

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.

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.

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).

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[8]; siendo que su prestación 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 [...]"[9].

Posteriormente, una vez creada la ADRES, mediante el Decreto 2265 de 2017[10] 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

---

[8] 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".
[9] Artículo 156, literal e, de la Ley 100 de 1993.
[10] 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.

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.

Actualmente, los artículos 35 a 71 de la Resolución 1885 de 2018[11], permiten confirmar que:

> ***el recobro es un procedimiento administrativo*** *que se surte en las etapas de presentación[12], pre radicación, radicación, verificación, pre auditoria, auditoría integral y pago. En el marco de dicho 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).

> *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.*

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[13], al proferir la comunicación referida (*supra* 36), la entidad crea una situación jurídica

---

[12] 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%204588%20.pdf?ver=2017-08-18-170857-023.
[13] Rodríguez Rodríguez, L. (2005). *Derecho Administrativo General y Colombiano.* Editorial Temis S.A.

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 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[14].

En ese orden, vale la pena anotar que en Sentencia del 3 de abril de 2020[15], 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.*

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 recobros por concepto de servicios y tecnologías de salud no financiados con cargo a la UPC.

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

---

[14] 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.
[15] Consejo de Estado, Sección Tercera, radicado 25000-23-26-000-2010-00281-01(45650). C.P. Alberto Montaña Plata.

> *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).*

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).

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.

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[16]. 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; [...]*".

"... 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.

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, 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

---

[16] 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".

de servicios ya prestados, que no implican a afiliados, beneficiarios o usuarios ni a empleadores..."

Así se concluye por este Despacho que el conocimiento de los asuntos relacionados con los recobros de servicios y tecnologías en salud no incluidos en el POS, 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 la EPS la voluntad de la administración, esto es por medio de un acto administrativo proferido por la ADRES.

Por lo todo lo anterior, se declara la falta de Jurisdicción y Competencia y se ordena el envió de las presentes diligencias a los Juzgados Administrativos del Circuito Judicial de Bogotá D.C., de conformidad con lo expuesto en la parte motiva de esta providencia., sumado a que si bien en el presente asunto ya se había decidido, por parte del consejo superior de la judicatura, la competencia de este asunto, no es menos cierto que la forma de interpretación de las formas de interpretación especial las daciones posteriores, prevalecen sobre la daciones anterior, además, de que en el numeral 11 del artículo 241 de la Constitución Política, adicionado por el artículo 14 del Acto Legislativo 02 de 2015 la competencia para resolver los conflictos generados entre jurisdicciones, le fue otorgado a la H. Corte Constitucional.

Razones suficientes, por la que este Despacho,

RESUELVE

PRIMERO: Declarar la falta de jurisdicción y competencia frente a la presente demanda ordinaria.

SEGUNDO: ENVIAR a la Oficina Judicial – Reparto, para que el presente proceso sea repartido entre los Juzgados Administrativos del Circuito Judicial de Bogotá D.C., de conformidad con lo expuesto en la parte motiva de esta providencia. Secretaría deberá dejar las respectivas constancias de rigor.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE.

ERIKA CHAVARRO SERRTAO
JUEZA

Firmado Por:

Erika Chavarro Serrato
Juez Circuito
Juzgado De Circuito
Laboral 022
Bogotá, D.C. - Bogotá D.C.,

Este documento fue generado con firma electrónica y cuenta con plena validez jurídica, conforme a lo dispuesto en la Ley 527/99 y el decreto reglamentario 2364/12

Código de verificación:
43c515978f9ccb1e092f52d7a4b4ba728bff689f76c3a372f52c8cde3f757811
Documento generado en 09/11/2021 01:15:31 PM

Valide este documento electrónico en la siguiente URL:
https://procesojudicial.ramajudicial.gov.co/FirmaElectronica

JUZGADO VEINTIDÓS LABORAL DEL CIRCUITO DE BOGOTÁ

INFORME SECRETARIAL

Bogotá, al 10 de octubre de 2020. Al Despacho del Señor Juez, el proceso ordinario **No. 2015-412** informándo que de oficio se ingresan al despacho las presentes diligencias. Sírvase proveer.

CLAUDIA CRISTINA NARVAEZ ROJAS
Secretaria

AUTO

Bogotá D.C., 09 NOV 2021

Verificado el informe secretarial que antecede, previo a seguir con el trámite de las presentes diligencias y en aras de salvaguardar el debido proceso de las partes y por celeridad procesal, se pone de presente el pronunciamiento realizado por la H. Corte Constitucional en Auto 389 de 2021, Magistrado sustanciador Dr. Antonio José Lizarazo Ocampo, en el que define la competencia para conocer de los asuntos relacionados con el pago de los 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, objeto del presente litigio donde asigna la competencia a la Jurisdicción Administrativa bajo los siguientes argumentos:

"...Respecto de la competencia de la jurisdicción Laboral:

El numeral 4° del artículo 2 de la Ley 712 de 2001[1], 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).

[1] Por la cual se reforma el Código Procesal del Trabajo.

Respecto de la competencia de la jurisdicción administrativa:

Se entra a definir la competencia de la jurisdicción administrativa toda vez que en 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 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. [...]*".

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.*

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[2]. 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.

Asi mismo, 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.

Entre las funciones del ADRES se encuentran: "*c) Efectuar el reconocimiento y pago de las Unidades de Pago por Capitación 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)[3]. Al respecto, también puede verse el artículo 3 del Decreto 1429 de 2016[4].

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[5] 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 [...]"[6].*

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 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[7]. Por otra parte, de acuerdo con el artículo 185 de la misma ley, las Instituciones Prestadoras de Servicios de salud (IPS), como su

---

[4] 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.
[5] Por medio de la cual se reforma el Sistema General de Seguridad Social en Salud y se dictan otras disposiciones.
[6] En consonancia con el artículo 6.17 del Decreto 1765 de 2019.
[7] 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.

nombre lo indica, son aquellas encargadas de prestar directamente los diferentes servicios de salud a los usuarios.

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.

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.

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).

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[8]; siendo que su prestación 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 [...]"[9].

Posteriormente, una vez creada la ADRES, mediante el Decreto 2265 de 2017[10] 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

---

[8] 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".
[9] Artículo 156, literal c, de la Ley 100 de 1993.
[10] 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.

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.

Actualmente, los artículos 35 a 71 de la Resolución 1885 de 2018[11], permiten confirmar que:

> ***el recobro es un procedimiento administrativo*** *que se surte en las etapas de presentación[12], pre radicación, radicación, verificación, pre auditoria, auditoría integral y pago. En el marco de dicho 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).

> *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.*

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[13], al proferir la comunicación referida (*supra* 36), la entidad crea una situación jurídica

---

[12] 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.
[13] Rodríguez Rodríguez, L. (2005). *Derecho Administrativo General y Colombiano.* Editorial Temis S.A.

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 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[14].

En ese orden, vale la pena anotar que en Sentencia del 3 de abril de 2020[15], 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.*

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 recobros por concepto de servicios y tecnologías de salud no financiados con cargo a la UPC.

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

---

[14] 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.
[15] Consejo de Estado, Sección Tercera, radicado 25000-23-26-000-2010-00281-01(45650). C.P. Alberto Montaña Plata.

> *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).*

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).

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.

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[16]. 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; [...]*".

"... 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.

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, 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

---

[16] 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".

de servicios ya prestados, que no implican a afiliados, beneficiarios o usuarios ni a empleadores..."

Así se concluye por este Despacho que el conocimiento de los asuntos relacionados con los recobros de servicios y tecnologías en salud no incluidos en el POS, 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 la EPS la voluntad de la administración, esto es por medio de un acto administrativo proferido por la ADRES.

Por lo todo lo anterior, se declara la falta de Jurisdicción y Competencia y se ordena el envió de las presentes diligencias a los Juzgados Administrativos del Circuito Judicial de Bogotá D.C., de conformidad con lo expuesto en la parte motiva de esta providencia., sumado a que si bien en el presente asunto ya se había decidido, por parte del consejo superior de la judicatura, la competencia de este asunto, no es menos cierto que la forma de interpretación de las formas de interpretación especial las daciones posteriores, prevalecen sobre la daciones anterior, además, de que en el numeral 11 del artículo 241 de la Constitución Política, adicionado por el artículo 14 del Acto Legislativo 02 de 2015 la competencia para resolver los conflictos generados entre jurisdicciones, le fue otorgado a la H. Corte Constitucional.

Razones suficientes, por la que este Despacho,

RESUELVE

PRIMERO: Declarar la falta de jurisdicción y competencia frente a la presente demanda ordinaria.

SEGUNDO: ENVIAR a la Oficina Judicial – Reparto, para que el presente proceso sea repartido entre los Juzgados Administrativos del Circuito Judicial de Bogotá D.C., de conformidad con lo expuesto en la parte motiva de esta providencia. Secretaría deberá dejar las respectivas constancias de rigor.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE.

ERIKA CHAVARRO SERRTAO
JUEZA

Firmado Por:

Erika Chavarro Serrato
Juez Circuito
Juzgado De Circuito
Laboral 022
Bogotá, D.C. - Bogotá D.C.,

Este documento fue generado con firma electrónica y cuenta con plena validez jurídica, conforme a lo dispuesto en la Ley 527/99 y el decreto reglamentario 2364/12

Código de verificación:
473990fd2d02151d106f470c024cfe1523fed7fdf28a336cd7ccd3487dff72bc
Documento generado en 09/11/2021 02:28:47 PM

Valide este documento electrónico en la siguiente URL:
https://procesojudicial.ramajudicial.gov.co/FirmaElectronica

JUZGADO VEINTIDÓS LABORAL DEL CIRCUITO DE BOGOTÁ

INFORME SECRETARIAL

En Bogotá, al 03 de noviembre de 2021, pasa al Despacho del señor Juez el proceso ordinario No **2017-258**, informando que está pendiente para reprogramar fecha de audiencia, toda vez que no se conecto el apoderado del demandante. Sírvase proveer.

CLAUDIA CRISTINA NARVAEZ ROJAS
Secretaria

AUTO

Bogotá D.C., 09 NOV 2021

De conformidad con informe secretarial, se requiere al apoderado del demandante para que justifique la inasistencia a la audiencia que antecede, para lo cual se le concede el término de un día.

Asi las cosas, se fija fecha para el día **17 DE NOVIEMBRE DE 2021 A LA HORA DE LAS 11:30AM** oportunidad en la cual se evacuará el trámite estipulado en el artículo 77 del CPTSS y una vez agotada la primera audiencia y de ser posible, se practicará la etapa procesal prevista en el artículo 80 del C.P.T. y de la S.S. diligencias que se llevarán a cabo de manera virtual como lo establece el Decreto 806 del año 2020

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

ERIKA CHAVARRO SERRATO
JUEZA

Firmado Por:

Erika Chavarro Serrato
Juez Circuito
Juzgado De Circuito
Laboral 022

Bogotá, D.C. - Bogotá D.C.,

Este documento fue generado con firma electrónica y cuenta con plena validez jurídica, conforme a lo dispuesto en la Ley 527/99 y el decreto reglamentario 2364/12

Código de verificación: **e39d24eec12be4ceb96b6bdf1c40d36ffd373169b9979a7a0314d454fd19b636**
Documento generado en 09/11/2021 02:35:41 PM

Valide este documento electrónico en la siguiente URL:
https://procesojudicial.ramajudicial.gov.co/FirmaElectronica

JUZGADO VEINTIDÓS LABORAL DEL CIRCUITO DE BOGOTÁ

INFORME SECRETARIAL

En Bogotá, a los 03 de noviembre de 2021 pasa al Despacho del señor Juez el proceso ordinario No **2019-390,** informando que obra contestación de la reforma de la demanda por parte de Almacenes Máximo allegada de manera virtual. Sírvase proveer.

CLAUDIA CRISTINA NARVAEZ ROJAS
Secretaria

AUTO

Bogotá D.C., 09 NOV 2021

Visto el informe secretarial que antecede frente al escrito de contestación de la reforma de la demanda allegado por la **ALMACENES MAXÍMO S.A.S**, se observa que el mismo cumple con los requisitos previstos en el artículo 31 del CPTSS, por lo que el despacho **TIENE POR CONTESTADA LA REFORMA DE LA DEMANDA.**

En consecuencia, a lo anterior, como quiera que se encuentra trabada la Litis se fija fecha para el día **17 DE NOVIEMBRE DE 2021 A LA HORA DE LAS 09:00 AM** oportunidad en la cual se evacuará el trámite estipulado en el artículo 77 del CPTSS y una vez agotada la primera audiencia y de ser posible, se practicará la etapa procesal prevista en el artículo 80 del C.P.T. y de la S.S.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

ERIKA CHAVARRO SERRATO
JUEZ

Firmado Por:

Erika Chavarro Serrato
Juez Circuito
Juzgado De Circuito
Laboral 022
Bogotá, D.C. - Bogotá D.C.,

Este documento fue generado con firma electrónica y cuenta con plena validez jurídica, conforme a lo dispuesto en la Ley 527/99 y el decreto reglamentario 2364/12

Código de verificación: **c0366cd38c51a9ac5cc2526ed175bbb8cb647322bd49f13f51f3c6b89da48416**
Documento generado en 09/11/2021 02:35:05 PM

Valide este documento electrónico en la siguiente URL:
https://procesojudicial.ramajudicial.gov.co/FirmaElectronica

JUZGADO 22 LABORAL DEL CIRCUITO DE BOGOTÁ

INFORME SECRETARIAL

Bogotá 05 de marzo de 2020. Al Despacho del Señor Juez, el proceso ordinario **No. 2008-498**, informando que se pone en conocimiento título. Sírvase proveer.

CLAUDIA CRISTINA NARVAEZ ROJAS
Secretaria

AUTO

Bogotá, 09 NOV 2021

De conformidad con el informe secretarial que antecede, se pone en conocimiento a la parte actora, consignación realizada al Banco Agrario a favor de este proceso, documental allega el 26 de febrero de 2020, por el valor de $16.656.232, para lo que ha bien tenga.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

ERIKA CHAVARRO SERRATO

JUEZA

JUZGADO VEINTIDÓS LABORAL DEL CIRCUITO DE BOGOTÁ D.C.
Bogotá D.C _____
Por ESTADO N° ____ de la fecha, fue notificado el auto anterior.
Ángela Liliana Nieto Sánchez
Secretaria

EJGH

Firmado Por:

Erika Chavarro Serrato
Juez Circuito
Juzgado De Circuito
Laboral 022
Bogotá, D.C. - Bogotá D.C.,

Este documento fue generado con firma electrónica y cuenta con plena validez jurídica, conforme a lo dispuesto en la Ley 527/99 y el decreto reglamentario 2364/12

Código de verificación:
72aabcc85b5191c14f8e2dfc26541fb8f6b35364f6290d57eaba959eaeaab024
Documento generado en 09/11/2021 02:52:34 PM

Valide este documento electrónico en la siguiente URL:
https://procesojudicial.ramajudicial.gov.co/FirmaElectronica

JUZGADO VEINTIDÓS LABORAL DEL CIRCUITO DE BOGOTÁ

INFORME SECRETARIAL

Bogotá, al 10 de octubre de 2020. Al Despacho del Señor Juez, el proceso ordinario **No. 2017-309** informando que de oficio se ingresan al despacho las presentes diligencias. Sírvase proveer.

CLAUDIA CRISTINA NARVAEZ ROJAS
Secretaria

0 9 NOV 2021 **AUTO**

Bogotá D.C., _____-

Verificado el informe secretarial que antecede, previo a seguir con el trámite de las presentes diligencias y en aras de salvaguardar el debido proceso de las partes y por celeridad procesal, se pone de presente el pronunciamiento realizado por la H. Corte Constitucional en Auto 389 de 2021, Magistrado sustanciador Dr. Antonio José Lizarazo Ocampo, en el que define la competencia para conocer de los asuntos relacionados con el pago de los 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, objeto del presente litigio donde asigna la competencia a la Jurisdicción Administrativa bajo los siguientes argumentos:

"...Respecto de la competencia de la jurisdicción Laboral:

El numeral 4° del artículo 2 de la Ley 712 de 2001[1], 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).

[1] Por la cual se reforma el Código Procesal del Trabajo.

Respecto de la competencia de la jurisdicción administrativa:

Se entra a definir la competencia de la jurisdicción administrativa toda vez que en 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 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. [...]*".

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.*

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[2]. 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.

Asi mismo, 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.

Entre las funciones del ADRES se encuentran: "*c) Efectuar el reconocimiento y pago de las Unidades de Pago por Capitación 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)[3]. Al respecto, también puede verse el artículo 3 del Decreto 1429 de 2016[4].

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[5] 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 [...]"[6].*

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 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[7]. Por otra parte, de acuerdo con el artículo 185 de la misma ley, las Instituciones Prestadoras de Servicios de salud (IPS), como su

---

[4] 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.
[5] Por medio de la cual se reforma el Sistema General de Seguridad Social en Salud y se dictan otras disposiciones.
[6] En consonancia con el artículo 6.17 del Decreto 1765 de 2019.
[7] 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.

nombre lo indica, son aquellas encargadas de prestar directamente los diferentes servicios de salud a los usuarios.

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.

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.

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).

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[8]; siendo que su prestación 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 [...]"[9].

Posteriormente, una vez creada la ADRES, mediante el Decreto 2265 de 2017[10] 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

---

[8] 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".
[9] Artículo 156, literal e, de la Ley 100 de 1993.
[10] 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.

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.

Actualmente, los artículos 35 a 71 de la Resolución 1885 de 2018[11], permiten confirmar que:

> ***el recobro es un procedimiento administrativo*** *que se surte en las etapas de presentación[12], pre radicación, radicación, verificación, pre auditoria, auditoría integral y pago. En el marco de dicho 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).

> *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.*

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[13], al proferir la comunicación referida (*supra* 36), la entidad crea una situación jurídica

---

[12] 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.

[13] Rodríguez Rodríguez, L. (2005). *Derecho Administrativo General y Colombiano.* Editorial Temis S.A.

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 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[14].

En ese orden, vale la pena anotar que en Sentencia del 3 de abril de 2020[15], 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.*

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 recobros por concepto de servicios y tecnologías de salud no financiados con cargo a la UPC.

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

---

[14] 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.
[15] Consejo de Estado, Sección Tercera, radicado 25000-23-26-000-2010-00281-01(43650). C.P. Alberto Montaña Plata.

> *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).*

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).

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.

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[16]. 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; [...]*".

"... 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.

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, 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

---

[16] 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".

de servicios ya prestados, que no implican a afiliados, beneficiarios o usuarios ni a empleadores..."

Así se concluye por este Despacho que el conocimiento de los asuntos relacionados con los recobros de servicios y tecnologías en salud no incluidos en el POS, 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 la EPS la voluntad de la administración, esto es por medio de un acto administrativo proferido por la ADRES.

Por lo todo lo anterior, se declara la falta de Jurisdicción y Competencia y se ordena el envió de las presentes diligencias a los Juzgados Administrativos del Circuito Judicial de Bogotá D.C., de conformidad con lo expuesto en la parte motiva de esta providencia., sumado a que si bien en el presente asunto ya se había decidido, por parte del consejo superior de la judicatura, la competencia de este asunto, no es menos cierto que la forma de interpretación de las formas de interpretación especial las daciones posteriores, prevalecen sobre la daciones anterior, además, de que en el numeral 11 del artículo 241 de la Constitución Política, adicionado por el artículo 14 del Acto Legislativo 02 de 2015 la competencia para resolver los conflictos generados entre jurisdicciones, le fue otorgado a la H. Corte Constitucional.

Razones suficientes, por la que este Despacho,

RESUELVE

PRIMERO: Declarar la falta de jurisdicción y competencia frente a la presente demanda ordinaria.

SEGUNDO: ENVIAR a la Oficina Judicial – Reparto, para que el presente proceso sea repartido entre los Juzgados Administrativos del Circuito Judicial de Bogotá D.C., de conformidad con lo expuesto en la parte motiva de esta providencia. Secretaría deberá dejar las respectivas constancias de rigor.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE.

ERIKA CHAVARRO SERRTAO
JUEZA

Firmado Por:

Erika Chavarro Serrato
Juez Circuito
Juzgado De Circuito
Laboral 022
Bogotá, D.C. - Bogotá D.C.,

Este documento fue generado con firma electrónica y cuenta con plena validez jurídica, conforme a lo dispuesto en la Ley 527/99 y el decreto reglamentario 2364/12

Código de verificación:
ea8ccfaa7fbf3b935df8130034f04f85eb1de4a0bcdf97cd5c2df4aa232f819e
Documento generado en 09/11/2021 02:49:27 PM

Valide este documento electrónico en la siguiente URL:
https://procesojudicial.ramajudicial.gov.co/FirmaElectronica

JUZGADO VEINTIDÓS LABORAL DEL CIRCUITO DE BOGOTÁ

INFORME SECRETARIAL

Bogotá, al 10 de octubre de 2020. Al Despacho del Señor Juez, el proceso ordinario **No. 2018-152** informando que de oficio se ingresan al despacho las presentes diligencias. Sírvase proveer.

CLAUDIA CRISTINA NARVAEZ ROJAS
Secretaria

AUTO

Bogotá D.C., 09 NOV 2021

Verificado el informe secretarial que antecede, previo a seguir con el trámite de las presentes diligencias y en aras de salvaguardar el debido proceso de las partes y por celeridad procesal, se pone de presente el pronunciamiento realizado por la H. Corte Constitucional en Auto 389 de 2021, Magistrado sustanciador Dr. Antonio José Lizarazo Ocampo, en el que define la competencia para conocer de los asuntos relacionados con el pago de los 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, objeto del presente litigio donde asigna la competencia a la Jurisdicción Administrativa bajo los siguientes argumentos:

"...Respecto de la competencia de la jurisdicción Laboral:

El numeral 4° del artículo 2 de la Ley 712 de 2001[1], 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).

[1] Por la cual se reforma el Código Procesal del Trabajo.

Respecto de la competencia de la jurisdicción administrativa:

Se entra a definir la competencia de la jurisdicción administrativa toda vez que en 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 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. [...]*".

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.*

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[2]. 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.

Asi mismo, 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.

Entre las funciones del ADRES se encuentran: "*c) Efectuar el reconocimiento y pago de las Unidades de Pago por Capitación 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)[3]. Al respecto, también puede verse el artículo 3 del Decreto 1429 de 2016[4].

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[5] 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 [...]"[6].*

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 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[7]. Por otra parte, de acuerdo con el artículo 185 de la misma ley, las Instituciones Prestadoras de Servicios de salud (IPS), como su

---

[4] 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.
[5] Por medio de la cual se reforma el Sistema General de Seguridad Social en Salud y se dictan otras disposiciones.
[6] En consonancia con el artículo 6.17 del Decreto 1765 de 2019.
[7] 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.

nombre lo indica, son aquellas encargadas de prestar directamente los diferentes servicios de salud a los usuarios.

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.

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.

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).

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[8]; siendo que su prestación 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 [...]"[9].

Posteriormente, una vez creada la ADRES, mediante el Decreto 2265 de 2017[10] 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

---

[8] 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".
[9] Artículo 156, literal e, de la Ley 100 de 1993.
[10] 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.

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.

Actualmente, los artículos 35 a 71 de la Resolución 1885 de 2018[11], permiten confirmar que:

> ***el recobro es un procedimiento administrativo*** *que se surte en las etapas de presentación[12], pre radicación, radicación, verificación, pre auditoria, auditoría integral y pago. En el marco de dicho 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).

> *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.*

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[13], al proferir la comunicación referida (*supra* 36), la entidad crea una situación jurídica

---

[12] 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.
[13] Rodríguez Rodríguez, L. (2005). *Derecho Administrativo General y Colombiano.* Editorial Temis S.A.

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 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[14].

En ese orden, vale la pena anotar que en Sentencia del 3 de abril de 2020[15], 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.*

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 recobros por concepto de servicios y tecnologías de salud no financiados con cargo a la UPC.

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

---

[14] 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.
[15] Consejo de Estado, Sección Tercera, radicado 25000-23-26-000-2010-00281-01(45650). C.P. Alberto Montaña Plata.

> *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).*

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).

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.

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[16]. 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; [...]*".

"... 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.

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, 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

---

[16] 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".

de servicios ya prestados, que no implican a afiliados, beneficiarios o usuarios ni a empleadores..."

Así se concluye por este Despacho que el conocimiento de los asuntos relacionados con los recobros de servicios y tecnologías en salud no incluidos en el POS, 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 la EPS la voluntad de la administración, esto es por medio de un acto administrativo proferido por la ADRES.

Por lo todo lo anterior, se declara la falta de Jurisdicción y Competencia y se ordena el envió de las presentes diligencias a los Juzgados Administrativos del Circuito Judicial de Bogotá D.C., de conformidad con lo expuesto en la parte motiva de esta providencia., sumado a que si bien en el presente asunto ya se había decidido, por parte del consejo superior de la judicatura, la competencia de este asunto, no es menos cierto que la forma de interpretación de las formas de interpretación especial las daciones posteriores, prevalecen sobre la daciones anterior, además, de que en el numeral 11 del artículo 241 de la Constitución Política, adicionado por el artículo 14 del Acto Legislativo 02 de 2015 la competencia para resolver los conflictos generados entre jurisdicciones, le fue otorgado a la H. Corte Constitucional.

Razones suficientes, por la que este Despacho,

RESUELVE

PRIMERO: Declarar la falta de jurisdicción y competencia frente a la presente demanda ordinaria.

SEGUNDO: ENVIAR a la Oficina Judicial – Reparto, para que el presente proceso sea repartido entre los Juzgados Administrativos del Circuito Judicial de Bogotá D.C., de conformidad con lo expuesto en la parte motiva de esta providencia. Secretaría deberá dejar las respectivas constancias de rigor.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE.

ERIKA CHAVARRO SERRTAO
JUEZA

Firmado Por:

Erika Chavarro Serrato
Juez Circuito
Juzgado De Circuito
Laboral 022
Bogotá, D.C. - Bogotá D.C.,

Este documento fue generado con firma electrónica y cuenta con plena validez jurídica, conforme a lo dispuesto en la Ley 527/99 y el decreto reglamentario 2364/12

Código de verificación:
ec8c2c0defd450f49bb2a88704103510051d26d780cf9da3655f5a8735dd04fb
Documento generado en 09/11/2021 02:28:24 PM

Valide este documento electrónico en la siguiente URL:
https://procesojudicial.ramajudicial.gov.co/FirmaElectronica

JUZGADO VEINTIDÓS LABORAL DEL CIRCUITO DE BOGOTÁ

INFORME SECRETARIAL

En Bogotá 10 de octubre de 2021, pasa al Despacho del señor Juez el proceso ordinario No **2019-650,** informando que obra de la contestación. Sírvase proveer.

CLAUDIA CRISTINA NARVAEZ ROJAS
Secretaria

AUTO

Bogotá D.C., 09 NOV 2021

Evidenciado el informe secretarial que antecede Por parte de la demandada **ADMINISTRADORA DE FONDOS DE PENSIONES Y CESANTÍAS PROTECCIÓN S.A** conforme a poder general, se le **RECONOCE PERSONERÍA ADJETIVA** a la Dra. OLGA BIBIANA HERNANDEZ TELLEZ identificado con Cedula de ciudadanía No. 52.532.969 y T.P. No. 228.020.

Así mismo, frente a la demandada **COLFONDOS S.A PENSIONES Y CESANTÍAS** se le **RECONOCE PERSONERÍA ADJETIVA** al Dr. JUAN CAOS GOMEZ MARTIN identificado con Cedula de ciudadanía No. 1.026.276.600 y T.P. No. 319.323

Frente a la **ADMINISTRADORA DE FONDOS DE PENSIONES Y CESANTÍAS PROTECCIÓN S.A Y COLFONDOS S.A PENSIONES Y CESANTÍAS**, se **TIENE POR CONTESTADA LA DEMANDA** (fol.161 a 153) conforme al artículo 31 del C.P.T y SS.

En consecuencia, como quiere que se encuentra trabada la Litis, se fija fecha para el día **18 DE NOVIEMBRE AÑO 2021 A LA HORA DE LAS 11:30 AM** oportunidad en la cual se evacuará el trámite estipulado en el artículo 77 del CPTSS y una vez agotada la primera audiencia y de ser posible, se practicará la etapa procesal prevista en el artículo 80 del C.P.T. y de la S.S.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

ERIKA CHAVARRO SERRATO
JUEZA

Firmado Por:

Erika Chavarro Serrato
Juez Circuito
Juzgado De Circuito
Laboral 022
Bogotá, D.C. - Bogotá D.C.,

Este documento fue generado con firma electrónica y cuenta con plena validez jurídica, conforme a lo dispuesto en la Ley 527/99 y el decreto reglamentario 2364/12

Código de verificación: **ad7936032e4a695baa94f26c7c06d1f91531fb37de7506eb27c3791041575a5e**
Documento generado en 09/11/2021 02:43:39 PM

Valide este documento electrónico en la siguiente URL:
https://procesojudicial.ramajudicial.gov.co/FirmaElectronica