



REPÚBLICA DE COLOMBIA  
**Juzgado 33 Laboral del Circuito de Bogotá D.C.**  
Edificio Nemqueteba - Calle 12C No. 7 - 36 Piso10  
[jlato33@cendoj.ramajudicial.gov.co](mailto:jlato33@cendoj.ramajudicial.gov.co)

**INFORME SECRETARIAL.** - Bogotá D.C. 22 de septiembre de 2021. En la fecha, al Despacho del Juez el proceso en referencia, informando que el mismo proviene del Juzgado Primero Administrativo de Oralidad del Circuito de Bogotá - Sección primera, quien declaró la falta de jurisdicción y ordenó la remisión del expediente a los juzgados laborales del circuito de Bogotá para su conocimiento. El mismo correspondió por reparto a este Despacho y está pendiente para resolver sobre su admisión. Sírvase proveer.

**Veinticinco (25) de Abril de Dos Mil Veintidós (2022).**

PROCESO ORDINARIO LABORAL No. 110013105033 2021 00225 00			
DEMANDANTE	Nueva EPS	DOC. IDENT.	900.156.264-2
DEMANDADOS	Superintendencia Nacional de Salud y ADRES		
PRETENSIÓN	Declarar la nulidad de las Resoluciones que ordenan a Nueva EPS la restitución de dineros al FOSYGA por apropiación injusta de recursos en medio del procedimiento de recobros.		

Visto el informe secretarial que antecede y previo al estudio de los requisitos para la admisión de la demanda consagrados en el Art. 25 del C.P.T. y S.S., sin embargo, en razón de los motivos esgrimidos por el juzgado de origen, es pertinente analizar si la jurisdicción ordinaria laboral es competente para conocer el conflicto planteado, a partir de las siguientes:

#### CONSIDERACIONES

##### 1. De las razones del juzgado de conocimiento para declarar la falta de jurisdicción:

El Juzgado Primero Administrativo de Oralidad del Circuito de Bogotá - Sección primera, mediante auto dictado de manera oral en diligencia del 27 de febrero de 2020, declaró la falta jurisdicción en el presente asunto teniendo en cuenta la amplia jurisprudencia del Consejo Superior de la Judicatura en la materia; básicamente, los argumentos expuestos se resumen así:

- Que los temas relativos al sistema de seguridad social son competencia de la jurisdicción ordinaria laboral, por disposición expresa del Art. 2 del C.P.T. y S.S., el cual fue modificado por el Art. 622 del C.G.P. La disposición legal señalada indica que los conflictos derivados de la prestación del servicio salvo los de responsabilidad médica y contratos.
- A diferencia de la competencia señalada, el CPACA es claro en el Art. 104 Numeral 4 que solamente le corresponden los conflictos de la seguridad social de los servidores públicos, siempre y cuando dicho régimen esté administrado por una persona de derecho público, situación que en el presente asunto no ocurre.
- Lo anterior se resume en extensos pronunciamientos del Consejo Superior de la Judicatura, quien ha que el recobro es un *litigio propio de la seguridad social*, por ello su conocimiento es exclusivo a la jurisdicción laboral, en virtud de la Ley 100 de 1993:

En dicha oportunidad la Sala Jurisdiccional Disciplinaria asignó definitivamente el conocimiento de la demanda al Juzgado Treinta y Cinco Laboral del Circuito de Bogotá dado que allí el tema de discusión era referente al Sistema de Seguridad Social Integral y el principal interés de la parte demandante era el cobro por la vía judicial de los valores referentes a la cobertura y suministro efectivo de servicios de salud; para mayor claridad (se cita): *"las demandas judiciales ocasionadas por el no pago en sede administrativa de recobros, en virtud de devoluciones o glosas a las facturas acompañadas a la solicitud de recobro, son una especie de litigio propio del sistema actual de seguridad social en salud, que se da entre un administrador del sistema de salud y el Estado, como garante último de los derechos fundamentales a la salud y a la seguridad social, en razón de la atención a los usuarios del mismo sistema", que no pueden confundirse con casos "de responsabilidad médica, ni con litigios basados en contratos, ni con el medio de control de reparación directa por hechos, omisiones u operaciones del Estado"*.



REPÚBLICA DE COLOMBIA  
Juzgado 33 Laboral del Circuito de Bogotá D.C.  
Edificio Nemqueteba - Calle 12C No. 7 - 36 Piso10  
[jlato33@cendoj.ramajudicial.gov.co](mailto:jlato33@cendoj.ramajudicial.gov.co)

2. De la competencia en materia de recobros al sistema, los conflictos derivados de ello y el precedente dado por la Corte Constitucional.

A partir de lo anterior, este Despacho señala que no comparte la posición del Juzgado Primero y tampoco la posición dada en múltiples sentencias por el Consejo Superior de la Judicatura, pues considera que la jurisdicción en este caso está en la jurisdicción de lo contencioso administrativo, por las siguientes razones:

Primero, dentro del asunto en cuestión se debate una resolución emitida por la Nación – Superintendencia Nacional de Salud, organismo del orden nacional, adscrito al Ministerio de Salud, encargado de la inspección, vigilancia y control del sector salud;<sup>1</sup> Resolución que se considera un verdadero acto administrativo, donde la administración plasmó su voluntad unilateral en ejercicio de su función administrativa, creando una situación jurídica<sup>2</sup> que implica concretamente, ordenar a Nueva EPS la devolución de unos recursos, por considerar que hubo una apropiación injusta de los mismos dentro de un proceso de recobro. De tal manera que, el objeto de debate en el asunto en cuestión es la legalidad de dicho acto administrativo.

Segundo, el proceso de recobro es una solicitud de reembolso por parte de una entidad del sistema de salud por servicios y/o tecnologías no incluidas en el Plan de Beneficios en Salud con cargo a la UPC, *cuyo suministro fue asegurado a los afiliados*, generalmente derivados de fallos de tutela o casos que fueron decididos en un Comité Técnico Científico<sup>3</sup> cuando estos existían. Lo anterior implica que, de manera general, **primero se da la prestación de servicio y luego se hace el proceso de cobro/recobro**, de tal manera que la prestación del servicio no siempre va a depender del recobro, pero el recobro si depende de la prestación del servicio. En otras palabras, la prestación del servicio y el recobro son conceptos distintos con relación entre sí. Lo anterior, fue resaltado por la Corte Constitucional, donde indicó que dentro del proceso de recobro no se debate la prestación del servicio, se debate la financiación de dicho servicio, insumo o tecnología y a quien le corresponde asumir dicho pago.<sup>4</sup>

En la misma línea, el Art. 2 del C.P.T. y S.S. y el Art. 104 del C.P.A.C.A, indican lo siguiente:

**“ARTICULO 2o. COMPETENCIA GENERAL.** > *La Jurisdicción Ordinaria, en sus especialidades laboral y de seguridad social conoce de:*

*(...) 4. Las controversias **relativas a la prestación de los servicios de la seguridad social** que se susciten entre los afiliados, beneficiarios o usuarios, las entidades administradoras o prestadoras, salvo los de responsabilidad médica y los relacionados con contratos.”*

**“ARTÍCULO 104. DE LA JURISDICCIÓN DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO.** *La Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo está instituida para conocer, además de lo dispuesto en la Constitución Política y en leyes especiales, de las **controversias y litigios originados en actos**, contratos, hechos, omisiones y operaciones, sujetos al derecho administrativo, en los que estén involucradas las entidades públicas, o los particulares cuando ejerzan función administrativa. (...).”* (Negrilla y subrayado propio).

A partir de lo señalado anteriormente y las normas procesales citadas, este Despacho considera que la interpretación dada tanto por Consejo Superior de la Judicatura como el Juzgado Primero, desbordan la jurisdicción ordinaria laboral pues una cosa es la prestación del servicio y otra, es la financiación del servicio que ya fue prestado, en especial si dicha controversia recae sobre un acto administrativo que involucra a dos entidades que, aunque

<sup>1</sup> Manual sector salud - Función pública:

<https://www.funcionpublica.gov.co/documents/418537/2549482/Sector+Salud/bb690f83-c47a-43d8-8225-0fb43424f561#:~:text=Naturaleza%20Jur%C3%ADdica%3A%20La%20Superintendencia%20Nacional,p%C3%BAblico%20en%20el%20orden%20nacional.>

<sup>2</sup> Consejo de Estado – Sala de lo Contencioso Administrativo – Sección Primera, sentencia del 26 de agosto de 20014. M.P Gabriel Mendoza Martelo.

<sup>3</sup> Manual operativo del ADRES para cobros y recobros en el sistema de salud.

<sup>4</sup> Corte Constitucional, Auto 389 de 2021.



REPÚBLICA DE COLOMBIA  
Juzgado 33 Laboral del Circuito de Bogotá D.C.  
Edificio Nemqueteba - Calle 12C No. 7 - 36 Piso10  
[jlato33@cendoj.ramajudicial.gov.co](mailto:jlato33@cendoj.ramajudicial.gov.co)

pertenecen al SGSS-S, **no son entidades prestadoras de servicios de salud**: Una de las demandadas, es la Superintendencia Nacional de Salud, entidad cuya naturaleza jurídica se describió en líneas anteriores; la otra entidad demandada, es la Administradora de los Recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud - ADRES, organismo de naturaleza especial asimilada a una EICE, creada mediante el Decreto 1429 de 2016, cuyo objeto es la administración de los recursos del SGSS-S,<sup>5</sup> de tal manera que, a juicio de este Despacho, se configuran dos supuestos: el primero, que no se encuentra en debate una situación derivada de la prestación del servicio que involucre a los actores del sistema descritos en la norma procesal laboral; el segundo, que el debate se centra en un acto de la administración, tal como se reseña en el artículo 104 del C.P.A.C.A., excluyendo de plano la aplicación del Art. 2 del C.P.T. y S.S.

En jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia se había precisado que no necesariamente los conflictos derivados del SGSSS son competencia de la jurisdicción ordinaria laboral; por el contrario, dentro del SGSSS confluyen distintas relaciones jurídicas conectadas entre si, pero con un tratamiento diferenciado:

*“(..). La primera, estrictamente de seguridad social, entre los afiliados o beneficiarios del sistema y las entidades administradoras o prestadoras (EPS, IPS, ARL), en lo que tiene que ver con la asistencia y atención en salud que aquellos requieran.*

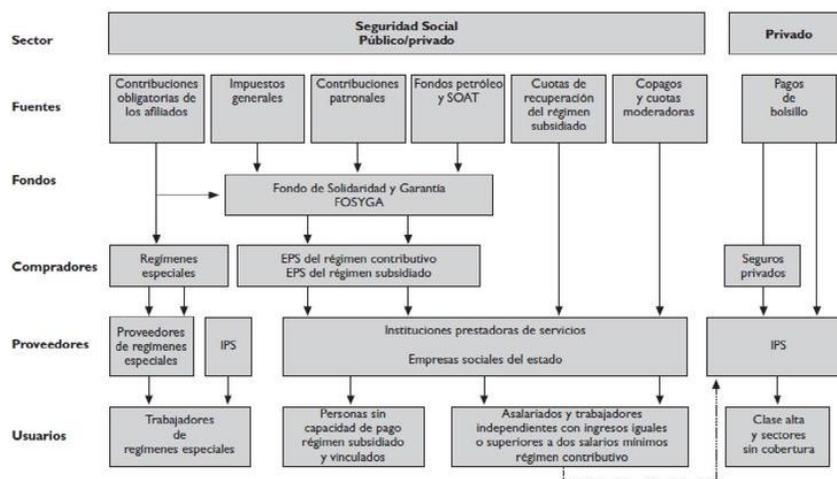
*La segunda, de raigambre netamente civil o comercial, producto de la forma contractual o extracontractual como dichas entidades se obligan a prestar el servicio a los afiliados o beneficiarios del sistema, en virtud de lo cual se utilizan instrumentos garantes de la satisfacción de esas obligaciones, tales como facturas o cualquier otro título valor de contenido crediticio, el cual valdrá como pago de aquellas en orden a lo dispuesto en el artículo 882 del Código de Comercio.”<sup>6</sup>*

Todo lo anterior para establecer que el sistema de salud está compuesto por distintas relaciones jurídicas, conectadas entre sí pero con diferentes consecuencias; de tal manera que, asumir que la jurisdicción ordinaria laboral debe conocer de los conflictos derivados del sistema de salud solamente porque se consideran conflictos de la seguridad social, es una visión restrictiva del sistema, que desconoce la estructura del mismo y las distintas operaciones y actos que deben realizar los distintos entes que componen el sistema (no solo los prestadores del servicio), para el funcionamiento del mismo y su financiamiento, situaciones que escapan del conocimiento del juez laboral.



MinSalud  
Ministerio de Salud  
y Protección Social

## Diagrama del Sistema de salud colombiano



SOAT: Seguro Obligatorio de Accidentes de Tránsito

Regímenes especiales: Fuerzas militares, Policía Nacional, Empresa Colombiana de Petróleos, magisterio, universidades

EPS: Empresas promotoras de salud

IPS: Instituciones prestadoras de servicios

Fuente: Guerrero R, Gallego Al, Beceril-Montekio V, Vásquez J. Sistema de salud de Colombia. Salud Publica Mex 2011;53 supl 2:S144-S155.

<sup>5</sup> Arts. 1 y 2, Decreto 1429 de 2016.

<sup>6</sup> Corte Suprema de Justicia. Sala Plena APL 2642-2017.



REPÚBLICA DE COLOMBIA  
**Juzgado 33 Laboral del Circuito de Bogotá D.C.**  
Edificio Nemqueteba - Calle 12C No. 7 - 36 Piso10  
[jlato33@cendoj.ramajudicial.gov.co](mailto:jlato33@cendoj.ramajudicial.gov.co)

Tercero, el juzgado de origen señala que en materia de seguridad social solamente es aplicable el numeral 4 del Art. 104, relativo a la seguridad social de los servidores públicos, cuando dicho régimen esté administrado por una persona de derecho público. A juicio de este Juzgado, tal interpretación es restrictiva, pues debe indagarse lo que sucede con aquellos actos, contratos, hechos y omisiones en las cuales, pueden incurrir agentes del sistema de salud, ya sea como entidades públicas o como particulares que ejercen funciones administrativas. Inclusive, en aquellos casos donde entidades pueden llegar a incurrir en la cláusula de responsabilidad del Art. 90 constitucional, no es posible desplazar dichos conflictos a la jurisdicción laboral, en razón a la existencia de normas específicas que determinan la competencia en dichos casos.

### 3. Del precedente establecido en el Auto 389 de 2021.

A partir de los conflictos derivados en materia de recobros, la Corte Constitucional en medio de su función de dirimir conflictos entre jurisdicciones, se pronunció en Auto 389 de 2021, acerca de la jurisdicción competente en litigios relacionados con el recobro en salud. En dicha providencia, se hace un recuento de la tesis establecida por el Consejo Superior de la Judicatura y la Corte Suprema de Justicia en la materia. Analizado ello, la Corte indica lo siguiente:

- Ratifica la postura dada por la Corte Suprema acerca de las distintas *relaciones jurídicas que rigen el sistema de salud*.
- Establece que la jurisdicción de lo contencioso administrativo es competente en este tipo de litigios, cuando se persigue el recobro ante el ADRES, pues las decisiones emitidas dentro del proceso de recobro, reglamentado en la Resolución 1885 de 2018 son verdaderos actos administrativos que pueden ser controvertidos ante la jurisdicción contenciosa en virtud del Art. 104 del C.P.A.C.A.
- Establece que el recobro persigue un fin legítimamente amparado en la Constitución: La defensa del patrimonio público, pues los recursos que financian el sistema son públicos.
- Que los recobros que se configuraron con anterioridad a la Ley 1608 de 2013, frente a las cuales no hay operado el fenómeno de caducidad, son competencia de la jurisdicción contenciosa.
- Indica que la competencia de los jueces laborales se encuentra restringida a aquellos casos donde el recobro dependa **directamente** de la prestación del servicio y a los casos establecidos en el Art. 41 Lit F de la Ley 122 de 2007.

Como se ha reiterado, aunque en el presente el objeto de litigio no es un recobro sino la nulidad de un acto administrativo que ordena la devolución de sumas de dinero por apropiación injusta de recobros, lo cierto es que el precedente dado por la Corte Constitucional establece reglas importantes que se extienden a conflictos derivados del proceso de recobros, como en el caso en cuestión.

### 4. Conclusiones

A partir del estudio realizado por el Despacho, se concluye que señalar un litigio originado en un recobro como un conflicto propio de la jurisdicción laboral a partir de lo dispuesto en Art. 2 del C.P.T. y S.S., es un argumento insuficiente, en tanto no tiene en cuenta las diferentes situaciones que se presentan dentro del sistema de salud colombiano. En este orden, no se está frente a un conflicto derivado de la *prestación del servicio* y mucho menos *entre afiliados, beneficiarios, entidades administradoras y prestadoras*, se está discutiendo un acto administrativo y una situación creada a partir del mismo, quedando reducida la jurisdicción a lo dispuesto en el Art. 104 del C.P.A.C.A., de tal manera que, a juicio de este juzgado, la jurisdicción ordinaria laboral no es la jurisdicción llamada a resolver el litigio planteado, pues ello le corresponde a la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo.

Por las razones expuestas, este Despacho dispone:



REPÚBLICA DE COLOMBIA  
**Juzgado 33 Laboral del Circuito de Bogotá D.C.**  
Edificio Nemqueteba - Calle 12C No. 7 - 36 Piso10  
[jlato33@cendoj.ramajudicial.gov.co](mailto:jlato33@cendoj.ramajudicial.gov.co)

**PRIMERO: DECLARAR** que el suscrito Juez 33 Laboral del Circuito de Bogotá no es el competente para adelantar el trámite de la presente acción, por carecer de jurisdicción.

**SEGUNDO: PROVOCAR CONFLICTO NEGATIVO DE JURISDICCIÓN** entre este Despacho y el Juzgado Primero Administrativo de Oralidad del Circuito de Bogotá, de conformidad con lo expuesto anteriormente.

**TERCERO: REMITIR** las presentes diligencias a la Corte Constitucional, para que resuelva el presente conflicto.

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE,**

**JULIO ALBERTO JARAMILLO ZABALA**  
**JUEZ**

<b>JUZGADO TREINTA Y TRES LABORAL DEL CIRCUITO DE BOGOTÁ D.C.</b>
<b>Secretaría</b>
BOGOTÁ D.C., 26 DE ABRIL DE 2022 Por ESTADO N.º <b>058</b> de la fecha fue notificado el auto anterior.
 <b>ESAÚ ALBERTO MIRANDA BUEVAS</b> SECRETARIO

**Firmado Por:**

**Julio Alberto Jaramillo Zabala  
Juez Circuito  
Dirección Ejecutiva De Administración Judicial  
División De Sistemas De Ingeniería  
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: **b24323a53b363c4eaae8dc0509723aec65cdd4086e6349440b7c21a6e4981412**

Documento generado en 26/04/2022 06:58:06 PM

**Descargue el archivo y valide éste documento electrónico en la siguiente URL:  
<https://procesojudicial.ramajudicial.gov.co/FirmaElectronica>**