



República de Colombia
Corte Suprema de Justicia

Sala de Casación Laboral
Sala de Descongestión N.º 1

MARTÍN EMILIO BELTRÁN QUINTERO

Magistrado ponente

AL1830-2023

Radicación n.º 89349

Acta 26

Bogotá, D.C., veinticinco (25) de julio de dos mil veintitrés (2023).

Decide la Sala el recurso de reposición formulado por **ALIANSA SALUD ENTIDAD PROMOTORA DE SALUD S.A.** contra la providencia CSJ AL5049-2022, proferida el 1 de noviembre de 2022, mediante la cual se dispuso remitir, por falta de competencia, a la jurisdicción contenciosa administrativa, el proceso que promovió la entidad recurrente contra la **ADMINISTRADORA DE LOS RECURSOS DEL SISTEMA GENERAL DE SEGURIDAD SOCIAL EN SALUD – ADRES.**

I. ANTECEDENTES

Aliansalud Entidad Promotora de Salud S.A. inició demanda de reparación directa contra LA NACIÓN – MINISTERIO DE SALUD Y PROTECCIÓN SOCIAL, con el fin de que se condene a la accionada al pago de «perjuicios

ocasionados por el no pago de los recobros por la prestación de servicios de salud no Pos autorizados por fallos de tutela», junto con los intereses moratorios y las costas del proceso.

De manera subsidiaria, solicitó se declare que la accionada se enriqueció sin justa causa «*como consecuencia del pago parcial de prestaciones no incluidas en el Pos*»; y que se condene al pago de los perjuicios ocasionados «*por concepto de daño emergente, representado en el valor no pagado de los servicios de salud NO POS autorizados por fallos de tutela*», los intereses de mora y las costas.

El Juzgado Catorce Administrativo de Descongestión del Circuito de Bogotá, a quien correspondió el proceso, el 24 de septiembre de 2014 resolvió:

PRIMERO: Declarar la falta de jurisdicción de este despacho judicial para conocer del asunto de la referencia de acuerdo con la parte motiva del presente auto.

SEGUNDO: REMITIR el proceso a los Jueces Laborales del Circuito de Bogotá (reparto), previa cancelación de su radicación.

TERCERO: Comunicar esta decisión a las direcciones electrónicas dispuestas para el efecto, de conformidad con lo establecido en el artículo 201 del CPACA.

CUARTO: Se reconoce personería para actuar al abogado JUAN MANUEL DIAZ-GRANADOS ORTIZ, identificado con la cédula 79.151.832 y portador de la T.P. No. 36.002 del C.S. de la J.

QUINTO: Por Secretaría cúmplase oportunamente lo resuelto.

En cumplimiento de lo anterior, el expediente se asignó por reparto al Juzgado Séptimo Laboral del Circuito de Bogotá, quien, mediante auto del 12 de marzo de 2015, decidió:

1. RECHAZAR la presente demanda por FALTA DE JURISDICCIÓN.

2. Se plantea el conflicto negativo de JURISDICCIÓN con el JUZGADO CATORCE ADMINISTRATIVO DE DESCONGESTIÓN MIXTO DEL CIRCUITO DE BOGOTÁ y, en consecuencia, por Secretaría remítase el expediente a la Sala Disciplinaria del Consejo Superior de la judicatura para que dirima el conflicto negativo DE JURISDICCION planteado.

Recibido por el Consejo Superior de la Judicatura, la Sala Jurisdiccional Disciplinaria en providencia del 2 de diciembre de 2015 dirimió el conflicto negativo de competencia suscitado entre los dos despachos judiciales, en los siguientes términos:

PRIMERO.- DIRIMIR el conflicto negativo de jurisdicciones suscitado, en el sentido de asignar el conocimiento del presente asunto a la Jurisdicción Ordinaria, representado en el **JUZGADO SÉPTIMO LABORAL DEL CIRCUITO DE BOGOTÁ**.

SEGUNDO.- REMITIR el proceso a conocimiento del **JUZGADO SÉPTIMO LABORAL DEL CIRCUITO DE BOGOTÁ** y copia de la presente providencia al **JUZGADO CATORCE ADMINISTRATIVO DE DESCONGESTIÓN MIXTO - SECCIÓN TERCERA - DE LA MISMA CIUDAD** para su información.

En atención a la orden antedicha, se repartió nuevamente el proceso al Juzgado Séptimo Laboral del Circuito de Bogotá, el cual, mediante providencia calendada 24 de agosto de 2017 reconoció a la Administradora de los Recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud - ADRES, como sucesora procesal de La Nación- Ministerio de Salud y Protección Social – Fosyga (f.º 93 Cuad. 3).

El 14 de septiembre de 2017 la ADRES formuló el incidente previsto en el artículo 37 del CPTSS, a fin de que se declare la falta de jurisdicción y competencia, por

considerar que, aun cuando el Consejo Superior de la Judicatura ya había resuelto el conflicto negativo de competencia planteado en un comienzo, la Corte Suprema de Justicia en providencia CSJ APL1531-2018 estableció que los litigios surgidos con ocasión de la devolución, rechazo o glosas de las facturas o cuentas de cobro por servicios de salud no incluidos en el POS – NO POS-, debían ser atendidos por la jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, ello de conformidad con la Ley 1437 de 2011.

En audiencia del 4 de diciembre de 2018, el Juzgado Séptimo Laboral del Circuito de Bogotá resolvió negar la solicitud antes referida, argumentando que dentro del proceso el Consejo Superior de la Judicatura, entidad competente para definirlo, resolvió asignarlo a la justicia ordinaria laboral; y en la misma fecha dictó fallo condenatorio.

En virtud del grado jurisdiccional de consulta y por apelación del ADRES, conoció la Sala Laboral del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Bogotá, el cual, mediante sentencia del 13 de noviembre de 2019, modificó las condenas y confirmó en lo demás la decisión, sin imponer costas.

El apoderado de la parte activa del litigio interpuso recurso extraordinario de casación, el cual fue concedido por el *ad quem* y admitido por la Corte.

Luego de surtir el respectivo trámite en casación,

encontrándose el expediente para fallo, la Sala advirtió que se trataba de un asunto cuyo conocimiento no correspondía a la Jurisdicción Ordinaria, sino a la de lo Contencioso Administrativo, en consecuencia, mediante auto CSJ AL5049-2022, notificado por estado del 10 de noviembre de igual año, se abstuvo de abordar el estudio del recurso extraordinario de casación interpuesto por Aliansalud EPS S.A. contra la sentencia de segundo grado y ordenó la remisión de las diligencias a los juzgados administrativos.

Inconforme con la anterior determinación, el apoderado judicial de Aliansalud Entidad Promotora De Salud S.A. presentó recurso de reposición, en el cual solicita revocar el auto CSJ AL5049-2022 y, en su lugar, abordar el estudio de la demanda de casación presentada. Sustentó el recurso en lo siguiente:

En primer lugar, refiere que con lo anterior se revivió una situación ya definida en su debida oportunidad por la autoridad competente, ello por cuanto el conflicto negativo de jurisdicción que surgió en el proceso fue dirimido por el Consejo Superior de la Judicatura, que era el órgano competente en ese momento y otorgó la competencia a la justicia ordinaria laboral, decisión judicial que estaba en firme y, por ende, debía ser cumplida y no podía desconocerse en sede de casación, así esta corporación, con posterioridad, hubieran variado o fijado criterios jurídicos distintos sobre tal competencia, ya que esto no le restaba validez ni vigencia a la actuación surtida, que goza de presunción de legalidad, *«con mayor razón si en el trámite del*

proceso se presentó un incidente por la entidad demandada para solicitar la declaración de falta de jurisdicción y competencia con apoyo en consideraciones similares a las esgrimidas en el auto recurrido» y «como esa petición no fue atendida, es claro que esa específica controversia quedó definida y es ley del proceso».

Explica que, la decisión del Consejo Superior de la Judicatura ataba a la Corte Suprema de Justicia, pues:

«[...] no tuvo una vigencia limitada en el tiempo o condicionada a que cambiaran las normas adjetivas sobre la jurisdicción y competencia para conocer de conflictos sobre recobros por servicios de salud NO POS presentados en cumplimiento de acciones de tutela, o que otras corporaciones judiciales profieran decisiones en un sentido distinto».

En segundo término, arguye que la circunstancia de que la providencia que le atribuyó el conocimiento del litigio a la jurisdicción ordinaria laboral se haya tomado en vigencia del Acto Legislativo 02 de 2015, no era razón suficiente para restarle validez y eficacia a lo resuelto, por cuanto dicho Consejo no perdió la facultad de resolver los conflictos de competencia de manera inmediata, *«por razón de lo establecido en el artículo transitorio 19 de ese acto legislativo, de acuerdo con el cual “Los actuales Magistrados de la Sala Jurisdiccional Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura, ejercerán sus funciones hasta el día que se posesionen los miembros de la Comisión Nacional de Disciplina Judicial”».*

La EPS recurrente añadió que, en virtud de que para la fecha en que se resolvió el conflicto negativo de competencia no habían sido elegidos los magistrados de la Comisión Nacional de Disciplina Judicial, la pluricitada decisión del Consejo Superior de la Judicatura era válida. Citó en apoyo un fragmento de la providencia CC A278-2015.

En tercer lugar y, por último, expone que se presenta una violación al debido proceso por el desconocimiento de una providencia judicial en firme, *«al amparo de la cual se tramitó todo el juicio ante la jurisdicción laboral, luego de surtirse una ardua controversia sobre la jurisdicción competente y respecto de una demanda que se presentó hace más de ocho años»*.

De otro lado, la impugnante en reposición, alega que *«si se ordena surtir nuevamente un proceso ante la misma jurisdicción por la que hace años optó»*, luego de tramitar un dilatado proceso judicial ante la justicia ordinaria, se afectaría gravemente la confianza legítima y el derecho a tener una justicia pronta y eficaz; y que la *perpetuatio jurisdictionis* es una garantía inmodificable de la competencia judicial, por razón del principio del debido proceso conforme al artículo 29 CP *«el cual obliga a las autoridades judiciales a continuar con el trámite de los expedientes que se encuentran en su despacho [...] como ha sido explicado, entre otras corporaciones, por el Consejo de Estado»*.

Concedido el término de rigor, la contraparte ADRES solicita se confirme el auto confutado, en tanto la Corte

Constitucional mediante «Auto 389 del 22 de julio de 2021» fijó la regla según la cual el conocimiento de los asuntos relacionados con los recobros de servicios y tecnologías de salud no incluidos en el POS, hoy PBS, corresponde a los jueces administrativos, criterio que fue reiterado en autos «744 del 1 de octubre de 2021 y autos 390,785,77, 841 de 2021 y 923 de 2022»; postura que se acompasa con lo dispuesto en el inciso primero del artículo 104 de la Ley 1437 de 2011 y lo dispuesto por la Corte Suprema en providencia CSJ AL4122-2022, de la cual transcribió un fragmento.

Por lo anterior, pide que la Corte actúe de manera uniforme, preservando el derecho al debido proceso y sin desconocer que actualmente la competencia de las controversias de recobros por servicios NO POS está atribuida a la jurisdicción contenciosa administrativa y no a la ordinaria laboral; en consecuencia, adujo que deberá confirmarse el auto recurrido.

II. CONSIDERACIONES

Para resolver el recurso de reposición interpuesto, debe señalar la Sala que el auto CSJ AL5049-2022, luego de precisar los conceptos de jurisdicción y competencia, así como los factores que la determinan, se fundó, en esencia, en los lineamientos y directrices establecidas por esta corporación en providencia CSJ AL4122-2022, que dispuso que el conocimiento de esta clase de asuntos, en los que se discutían los perjuicios y recobros de servicios y tecnologías en salud no incluidas en el POS no correspondía a la

jurisdicción ordinaria laboral, sino a la de lo contencioso administrativo, en virtud de los factores subjetivo y funcional, así como en lo previsto en los artículos 622 del CGP, 104 de la Ley 1437 de 2011 y lo señalado en las providencias CSJ AL4122-2022; CC A389-2021, CC A794-2021 y CC A1112-21; por lo que se consideró que la justicia del trabajo no era el juez natural para dirimir este conflicto.

La providencia confutada también explicó que, aunque dentro del proceso el Consejo Superior de la Judicatura el 2 de diciembre de 2015 había dirimido el conflicto de competencia negativo suscitado entre la jurisdicción contenciosa administrativa y la ordinaria laboral, asignando el conocimiento del mismo a la última, dicha decisión era posterior a la expedición del Acto Legislativo 02 de 2015, proferido el 1 de julio de ese año, que modificó el numeral 11 del artículo 241 de la Constitución Política, normativa que le asignó a la Corte Constitucional la definición de los conflictos de competencia que ocurrieran entre las distintas jurisdicciones; corporación que, a su vez, adoctrinaba que está en cabeza de los jueces administrativos la competencia para conocer de los asuntos de recobros; lo que estaba en armonía con el criterio vigente de la Sala de Casación Laboral plasmado en el citado auto CSJ AL4122-2022.

Por último, en el pronunciamiento recurrido la Sala agregó que el artículo 2 del CPTSS, modificado por el artículo 2 de la Ley 712 de 2001, que fue igualmente modificado por el artículo 622 del CGP, dispuso que la justicia ordinaria laboral conocía de las controversias relacionadas con la

prestación de servicios de la seguridad social, salvo aquellas de responsabilidad médica y contratos, norma que aplicaba al presente caso, teniendo en cuenta lo dispuesto en el artículo 627 del CGP y la fecha de presentación de la demanda inicial, por ende, al estar la controversia relacionada con contratos relativos a la prestación de servicios de seguridad social, los jueces laborales, también por esta razón, carecían de competencia para conocer de este asunto.

Por lo reseñado, esta Sala acudió al remedio procesal establecido en los artículos 16 y 139 del CGP en lo que atañe a que, ante la falta de competencia funcional, lo actuado conservaría validez, salvo las sentencias, que se considerarían nulas.

Según lo planteado en el recurso de reposición, Aliansalud Eps S.A. estima que el auto CSJ AL5049-2022 debe revocarse, para que, en su lugar, esta Sala asuma el conocimiento del recurso extraordinario de casación, por los motivos que al inicio de la presente providencia ya fueron sintetizados.

Ahora bien, desde ya, encuentra esta Sala que habrá de reponerse la providencia CSJ AL5049-2022, ello por cuanto se advierte que la Sala de Casación Laboral recientemente en la decisión de tutela CSJ STL235-2023, confirmada por el fallo CSJ STP2955-2023, que no fue seleccionada por la Corte Constitucional para revisión en la Sala de Selección de Tutelas No-6 del 30 de junio de 2023,

resolvió conceder el amparo solicitado en un asunto de contornos similares al presente, por considerar que el Tribunal Superior del Distrito Judicial de Bogotá no podía válidamente desprenderse de la competencia para conocer los procesos de recobros de servicios en salud NO POS en los casos en que el Consejo Superior de la Judicatura hubiera dirimido el conflicto negativo de competencia, adjudicando su conocimiento a la justicia ordinaria laboral, así posteriormente la Corte Suprema de Justicia hubiese variado de criterio, en la medida que *«con ese actuar no solo vulnera el derecho al debido proceso de las partes, sino que también atenta contra la firmeza que revisten las decisiones judiciales, el principio de confianza legítima en las instituciones y el correcto y eficiente acceso a la administración de justicia»*.

En efecto, en dicha providencia se dijo:

Así, luego de analizarse la decisión cuestionada, la Sala considera que el juez plural convocado sí incurrió en el error endilgado y lesivo de las garantías fundamentales que la promotora señaló en el escrito inaugural.

En efecto, nótese que la competencia para conocer el proceso objeto del presente trámite fue definida por la Sala Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura por medio de auto de 10 de abril de 2019, autoridad que en aquel momento resolvió el conflicto de jurisdicciones suscitado, al estimar que los jueces de la jurisdicción ordinaria laboral debían decidir el asunto y, en este caso, lo remitió al Juez Treinta y Ocho Laboral del Circuito de Bogotá.

Al respecto, cabe precisar que dicho conflicto lo decidió el Consejo Superior de la Judicatura en virtud de la competencia que le atribuía el numeral 2.º del artículo 112 de la Ley 270 de 1996, que luego fue modificado por el artículo 14 del Acto Legislativo 02 de 2015, precepto en el que se estableció que dicha función la desempeñaría la Corte Constitucional.

No obstante; no puede pasarse por alto que el párrafo transitorio n.º1 del artículo 19 del citado Acto Legislativo, previó que la Sala Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura ejercería sus funciones hasta el día en que se posesionaran los miembros de la Comisión Nacional de Disciplina Judicial, lo que ocurrió el 13 de enero de 2021.

Así, es claro que el conflicto de jurisdicciones en comento lo decidió la autoridad competente para ello, toda vez que en la fecha que se profirió el auto en comento -10 de abril de 2019-, la Sala Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura aún conservaba tal función, pese a la modificación que introdujo el Acto Legislativo 02 de 2015.

En el anterior contexto, es evidente que dicha competencia la fijó la autoridad a la que constitucional, legal y reglamentariamente le fue encomendada tal labor. Por tanto, su decisión no podía incumplirse por la autoridad convocada bajo el pretexto que en recientes providencias se atribuyó la competencia a una jurisdicción distinta, pues ello quebranta el principio de seguridad jurídica y desconoce que en este caso la competencia se tornó *definitiva, inmodificable e inmutable*.

Sobre el particular, es preciso recordar que en sentencia CSJ STL15842-2022, esta Sala indicó que conforme al principio de *inmutabilidad*, al juez que se le ha asignado la competencia para conocer de determinado asunto no puede alterarla para sustraerse de su estudio, pues con ese actuar no solo vulnera el derecho al debido proceso de las partes, sino que también atenta contra la firmeza que revisten las decisiones judiciales, el principio de confianza legítima en las instituciones y el correcto y eficiente acceso a la administración de justicia.

Ahora, si bien la Corte Constitucional y esta Corporación han señalado que el conocimiento de los procesos en los que se pretende el recobro de servicios de salud corresponde a la jurisdicción contenciosa administrativa, lo cierto es que en este asunto se suscitó un conflicto de jurisdicciones que fue decidido por la entonces autoridad competente para ello y conforme al criterio establecido en ese momento, de modo que no es posible aplicar un cambio jurisprudencial ulterior a una situación definida, pues ello transgrede la buena fe, la tutela judicial efectiva y el derecho al debido proceso protegidos por la Constitución.

Acorde con lo precedente, teniendo en cuenta que en el caso en particular el Consejo Superior de la Judicatura – Sala Jurisdiccional Disciplinaria resolvió en su momento el

conflicto negativo de competencia mediante providencia del 2 de diciembre de 2015, cuando todavía mantenía sus funciones, dado que no se habían aún posesionado los miembros de la Comisión Nacional de Disciplina Judicial, pese a la modificación que introdujo el Acto Legislativo 02 de 2015, dicha determinación hizo tránsito a cosa juzgada en torno a la autoridad judicial que debía conocer y resolver de la controversia sometida a la justicia, lo que implica que tiene que ser acatada y no era posible volver a efectuar un nuevo estudio de competencia y jurisdicción por razón de la existencia de otros pronunciamientos jurisprudenciales en sentido contrario que le asignaban la competencia a la jurisdicción de lo Contencioso Administrativo.

De ahí que «la *institución procesal de la cosa juzgada pretende que no se provoque un nuevo pronunciamiento judicial cuando quiera que él ya fue adoptado por decisión en firme, entre partes que jurídicamente son las mismas, sobre el mismo objeto y con fundamento en la misma causa*» (CSJ SL5472-2014), por lo que no resulta acertado tener como fundamento que el «*Juez Natural*» para conocer del presente asunto era actualmente el Contencioso Administrativo.

En ese orden de ideas y en aras de satisfacer los postulados del debido proceso, buena fe, la tutela judicial efectiva y la reciente postura de la Sala de Casación Laboral en sede de acción de amparo constitucional, se repondrá el auto CSJ AL5049-2022, proferido el 1 de noviembre de 2022, por medio del cual la Sala 1 de Descongestión Laboral se abstuvo de abordar el estudio del recurso extraordinario

interpuesto por Aliansalud Entidad Promotora de Salud S.A. contra la sentencia emitida el 13 de noviembre de 2019 por el Tribunal Superior de Distrito Judicial de Bogotá y, en consecuencia, se dispondrá continuar con el trámite correspondiente en casación.

III. DECISIÓN

En mérito de lo expuesto, la Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Laboral,

RESUELVE:

REPONER el auto CSJ AL5049-2022, proferido el 1 de noviembre de 2022, por medio del cual la Sala 1 de Descongestión Laboral se abstuvo de abordar el estudio del recurso extraordinario interpuesto por **ALIANSSALUD ENTIDAD PROMOTORA DE SALUD S.A.**, contra la sentencia emitida el 13 de noviembre de 2019, por el Tribunal Superior de Distrito Judicial de Bogotá, en el proceso contra la **ADMINISTRADORA DE LOS RECURSOS DEL SISTEMA GENERAL DE SEGURIDAD SOCIAL EN SALUD – ADRES.**

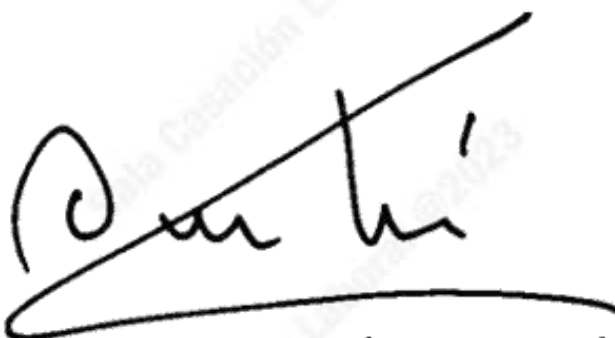
En consecuencia, se dispone **CONTINUAR** con el trámite correspondiente en casación.

Notifíquese y cúmplase.


MARTÍN EMILIO BELTRÁN QUINTERO



DOLLY AMPARO CAGUASANGO VILLOTA



OLGA YINETH MERCHÁN CALDERÓN