**TEMAS-SUBTEMAS**

**Auto A-154/24**

**COMPETENCIA DE LA JURISDICCIÓN CONTENCIOSO ADMINISTRATIVA**-Controversias sobre recobros de prestaciones no incluidas en el plan de beneficios de salud-PBS

**REPÚBLICA DE COLOMBIA**

**CORTE CONSTITUCIONAL**

**Sala Plena**

**AUTO 154 DE 2024**

**Referencia**: Expediente CJU**-**4893

Conflicto negativo de competencia entre jurisdicciones, suscitado entre la Superintendencia Nacional de Salud y el Juzgado Quinto Administrativo Oral del Circuito de Bogotá

**Magistrado sustanciador:**

Juan Carlos Cortés González

Bogotá, D. C., treinta y uno (31) de enero de dos mil veinticuatro (2024)

La Sala Plena de la Corte Constitucional, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, en especial la prevista en el artículo 241.11[[1]](#footnote-1) de la Carta Política, profiere el presente auto, con fundamento en las siguientes

**CONSIDERACIONES**

1. *Causa judicial que suscita la controversia.* El 31 de octubre de 2019, la Caja de Compensación Familiar Compensar –en adelante Compensar EPS-, a través de apoderado judicial, promovió demanda contra la Administradora de los Recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud –ADRES-, la Unión Temporal FOSYGA 2014 y el Consorcio SAYP 2011[[2]](#footnote-2). Solicitó se les condene solidariamente a pagarle $965.117.806 COP, más los respectivos intereses moratorios. Adujo que: (i) en cumplimiento de decisiones de tutela y de comités técnico científicos (CTC), suministró insumos, servicios y medicamentos no incluidos en el plan obligatorio de salud (POS); (ii) a través del cobro por vía administrativa, solicitó a los demandados desembolsar los costos aludidos y (iii) estos denegaron el pago alegando diferentes causales de glosa.
2. *Decisión de la jurisdicción ordinaria.* En ejercicio de sus funciones jurisdiccionales, por medio de auto del 1º de septiembre del 2022[[3]](#footnote-3), la Superintendencia Nacional de Salud declaró su falta de competencia y remitió el expediente a los jueces administrativos. Señaló que, al tratarse de recobros de servicios no incluidos en el POS, la competencia corresponde a aquellos, según el Auto 389 del 2021 de la Corte Constitucional.
3. *Decisión de la jurisdicción contencioso administrativa.* Mediante auto del 10 de octubre del 2023[[4]](#footnote-4), el Juzgado Quinto Administrativo Oral del Circuito de Bogotá declaró la falta de jurisdicción y remitió el expediente a esta corporación. Explicó que según el concepto de *perpetuatio jurisdictionis,* no es posible que la Superintendencia Nacional de Salud se aparte del conocimiento del presente proceso, salvo que prospere un medio exceptivo de falta de jurisdicción o competencia presentado por alguna de las partes.
4. *El caso cumple con los presupuestos para la procedencia de un conflicto de competencia entre jurisdicciones.* El presente asunto satisface las reglas definidas en el Auto 155 de 2019 para la configuración de un conflicto de competencia entre jurisdicciones. Primero, acredita el cumplimiento del presupuesto subjetivo, debido a que existe una controversia entre dos autoridades judiciales que pertenecen a diferentes jurisdicciones. Se trata de la Superintendencia Nacional de Salud, en ejercicio de sus funciones jurisdiccionales, y el Juzgado Quinto Administrativo Oral del Circuito Judicial de Bogotá. Segundo, demuestra el cumplimiento del presupuesto objetivo*,* en tanto existe una demanda instaurada por Compensar EPS contra la ADRES, la Unión Temporal FOSYGA 2014 y el Consorcio SAYP 2011. La pretensión es que se condene de manera solidaria a estas últimas al pago de $965.117.806 COP. Tercero, satisface el presupuesto normativo, porque las dos autoridades plantean una controversia legal y jurisprudencial dirigida a negar su competencia. La Superintendencia Nacional de Salud señala que al tratarse de recobros de servicios no incluidos en el POS, le corresponde a la jurisdicción contencioso administrativa conocer del asunto. Por su parte, el juez administrativo indica que por la aplicación del principio de *perpetuatio jurisdictionis,* la Superintendencia de Nacional de Salud solo puede apartarse del conocimiento del asunto si su falta de competencia es presentada como una excepción.

*5. Reiteración del Auto 389 de 2021[[5]](#footnote-5).* En esta providencia, la Corte Constitucional estableció que corresponde a la jurisdicción contencioso administrativa el conocimiento de los procesos relacionados con el pago de recobros judiciales al Estado por prestaciones no incluidas en el antiguo POS (hoy PBS) y por las devoluciones o glosas a las facturas entre entidades del SGSSS. Esta corporación explicó que tales controversias no hacen parte de aquellas que conocen los jueces ordinarios en su especialidad laboral, en virtud del artículo 2.4 del CPTSS, en la medida que el procedimiento de recobro, en estricto sentido, no corresponde a una disputa relativa a la prestación de servicios de seguridad social, sino que implica resolver un desequilibrio económico entre el Estado y una EPS. Adicionalmente, en este tipo de procesos no intervienen afiliados, beneficiarios, usuarios ni empleadores. De ahí que sea necesario aplicar el artículo 104.1 de la Ley 1437 del 2011, pues el procedimiento de recobro constituye un trámite administrativo que busca gestionar las fuentes y los recursos que financian el SGSS. Es decir, se discuten actos administrativos que consolidan o niegan la existencia de una obligación.

6. *Reiteración del Auto 1942 de 2023*[[6]](#footnote-6)*, que adoptó reglas de transición de carácter excepcional y temporal, para evitar la imposición de una carga excesivamente gravosa con ocasión del cambio jurisprudencial introducido por el Auto 389 de 2021.* En esta decisión, la Sala Plena de la Corte Constitucional reiteró la regla de decisión del Auto 389 de 2021. Sin embargo, adoptó un régimen de transición de carácter excepcional y temporal, para mitigar el impacto del ajuste realizado en la jurisprudencia respecto de la competencia de la jurisdicción de lo contencioso administrativo en asuntos relacionados con los recobros judiciales al Estado por prestaciones de servicios médicos no incluidos en el PBS. Lo anterior, para “aquellos demandantes que hayan optado o llegaren a optar por los medios de control de nulidad y restablecimiento del derecho o de reparación directa y que no logren cumplir los presupuestos procesales atinentes al agotamiento de recursos administrativos (nulidad y restablecimiento) y la conciliación extrajudicial, así como formular la demanda dentro del término de caducidad (cuatro meses o dos años)”. Estas son las reglas de transición:

|  |  |
| --- | --- |
| **Síntesis de las reglas de transición desarrolladas en el Auto 1942 de 2023** | |
| **Demandas a las que se aplican las reglas de transición**[[7]](#footnote-7) | Demandas que estaban en trámite ante la jurisdicción ordinaria laboral al momento de expedición del Auto 389 de 2021 y/o que se encontraban en trámite al expedir el Auto 1942 de 2023, y que, a partir del cambio de precedente:   1. Se remitieron a la jurisdicción de lo contencioso administrativo y en esta sede judicial se adoptó una decisión de rechazo o inadmisión. 2. Se remitieron a la jurisdicción de lo contencioso administrativo hasta seis meses después de la publicación del Auto 1942 de 2023 y en dicha sede se deba adoptar una decisión de rechazo o inadmisión. |
| Demandas instauradas ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo con posterioridad a la expedición del Auto 389 de 2021 y que, a partir del cambio de precedente:   1. Se inadmitieron o rechazaron por el incumplimiento de los requisitos de procedibilidad, según el medio de control elegido por el demandante. 2. Se encuentran en trámite al momento de la expedición del auto 1492 de 2023 y en dicha sede se deba adoptar una decisión de rechazo o inadmisión. |
| 1. Demandas que se inicien hasta seis meses después de la publicación por parte del Consejo Superior de la Judicatura del Auto 1942 de 2023, según lo ordenado en el resolutivo sexto. |
| **Reglas de transición a aplicar[[8]](#footnote-8)** | *Respecto del agotamiento previo de recursos*. El artículo 161.2 del CPACA, que refiere el agotamiento previo de los recursos obligatorios **no aplica frente a las demandas de nulidad y restablecimiento del derecho** promovidas contra la ADRES, con la finalidad de obtener el recobro judicial por prestaciones de servicios de salud no incluidos en el PBS. Por consiguiente, las autoridades judiciales no deben exigir que se adelante el trámite de objeción ante la ADRES (*ni ningún otro recurso adicional*), para que el medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho sea admitido. |
| *Respecto de la conciliación extrajudicial.* No se exigirá el agotamiento del requisito de la conciliación extrajudicial previsto en el artículo 161.1 del CPACA. Y en las demandas que exista una conciliación previa deberá ser tenida en cuenta por las autoridades judiciales. En todo caso, los jueces administrativos deberán invitar a las partes a conciliar sus diferencias proponiendo eventuales fórmulas de arreglo en la audiencia inicial del artículo 180 del CPACA. |
| *Respecto de los términos de caducidad del medio de control.* En cada caso, **el juez de lo contencioso administrativo podrá contabilizar el término de la prescripción** que debió tener en cuenta el juez laboral y de la seguridad social, al momento de estudiar la caducidad y admisión de la demanda. |

7*. La jurisdicción contencioso administrativa es la competente para conocer el caso que suscita el presente conflicto de competencia entre jurisdicciones*. El Juzgado Quinto Administrativo del Circuito de Bogotá es el competente para pronunciarse sobre el presente asunto, en tanto este versa sobre el reconocimiento y pago de sumas derivadas de los recobros realizados por Compensar EPS a la ADRES, la Unión Temporal FOSYGA 2014 y el Consorcio SAYP 2011, por insumos y servicios prestados, que no se encontraban incluidos en el PBS (antes POS) y que fueron reconocidos por decisiones del CTC o por acciones de tutela.

8. *Regla de decisión:* el conocimiento de los asuntos relacionados con los recobros por servicios, insumos y tecnologías en salud no incluidos en el POS (hoy PBS), o como consecuencia de fallos de tutela o de decisiones de comités técnico científicos (CTC), corresponde a la jurisdicción de lo contencioso administrativo, en virtud de lo dispuesto por el inciso primero del artículo 104 de la Ley 1437 de 2011. En concreto, porque las EPS cuestionan actuaciones administrativas del FOSYGA, hoy ADRES.

**DECISIÓN**

En mérito de lo expuesto, la Sala Plena de la Corte Constitucional,

**RESUELVE**

**PRIMERO.** **DIRIMIR** el presente conflicto negativo de competencia entre jurisdicciones en el sentido de **DECLARAR** que corresponde al **Juzgado Quinto Administrativo del Circuito de Bogotá** conocer del proceso promovido por Compensar EPS contra la ADRES, la Unión Temporal FOSYGA 2014 y el Consorcio SAYP 2011

**SEGUNDO.** Por intermedio de la Secretaría General de la Corte Constitucional, **REMITIR** el expediente CJU-4893 al Juzgado Quinto Administrativo del Circuito de Bogotá, para lo de su competencia y para que comunique esta decisión a la Superintendencia Nacional de Salud y a los interesados.

Notifíquese, comuníquese y cúmplase,

DIANA FAJARDO RIVERA

Presidenta

NATALIA ÁNGEL CABO

Magistrada

JUAN CARLOS CORTÉS GONZÁLEZ

Magistrado

VLADIMIR FERNÁNDEZ ANDRADE

Magistrado

JORGE ENRIQUE IBÁÑEZ NAJAR

Magistrado

ANTONIO JOSÉ LIZARAZO OCAMPO

Magistrado

PAOLA ANDREA MENESES MOSQUERA

Magistrada

CRISTINA PARDO SCHLESINGER

Magistrada

JOSE FERNANDO REYES CUARTAS

Magistrado

ANDREA LILIANA ROMERO LOPEZ

Secretaria General

1. El artículo 241 de la Constitución establece:“A la Corte Constitucional se le confía la guarda de la integridad y supremacía de la Constitución, en los estrictos y precisos términos de este artículo. Con tal fin, cumplirá las siguientes funciones: [...] || 11. Dirimir los conflictos de competencia que ocurran entre las distintas jurisdicciones”. [↑](#footnote-ref-1)
2. Expediente digital. Archivo “02Demanda.pdf”. [↑](#footnote-ref-2)
3. Expediente digital. Archivo “120228100001452921\_00002\_unlocked.pdf”. [↑](#footnote-ref-3)
4. Expediente digital. Archivo “10ProponeConflictoJurisdiccion.pdf”. [↑](#footnote-ref-4)
5. Expediente CJU-072. M.P. Antonio José Lizarazo Ocampo. [↑](#footnote-ref-5)
6. Expediente CJU-1741. M.P. José Fernando Reyes Cuartas. [↑](#footnote-ref-6)
7. Respecto de los literales *a*) y *c*) que refieren a demandas en las que existe decisión de la jurisdicción de lo contencioso administrativo de inadmisión o rechazo por el incumplimiento de los requisitos de procedibilidad (*agotamiento de recursos obligatorios y/o conciliación extrajudicial*) o el presupuesto procesal de la caducidad; el auto determinó que, en caso de existir una decisión definitiva respecto de esas demandas, las mismas podrán ser nuevamente presentadas de acuerdo con el literal *e*). Sin embargo, si fueron solo inadmitidas, se deberá dar aplicación a estas reglas. En el mismo sentido, se determinó que en las demandas referidas en los literales *c*) y *d*), el juez de conocimiento deberá considerar si el referido incumplimiento de la parte demandante deriva de la confianza legítima que ostentaría frente a la observancia del precedente que remitía el asunto a la jurisdicción ordinaria laboral. [↑](#footnote-ref-7)
8. Sin perjuicio de la presente síntesis, las reglas de transición están desarrolladas y fundamentadas en el Auto 1942 de 2023 de la Corte Constitucional, al cual se remite en su integridad esta providencia. [↑](#footnote-ref-8)