

REPÚBLICA DE COLOMBIA
PEREIRA-RISARALDA
RAMA JUDICIAL



TRIBUNAL SUPERIOR DE PEREIRA

SALA MIXTA No 3

Magistrado Ponente
JORGE ARTURO CASTAÑO DUQUE

Pereira, doce (12) de octubre de dos mil veintiuno (2021)

Acta de Aprobación No. 490

1.- VISTOS

Se decide conflicto de competencia negativo suscitado entre los Juzgados Cuarto Civil del Circuito y Tercero Laboral de igual categoría, ambos con sede en esta capital, con ocasión del proceso ejecutivo promovido por la entidad ASMET SALUD EPS S.A.S., en contra del Departamento de Risaralda -Secretaría Departamental de Salud-.

2.- ANTECEDENTES

La actuación arribó a esta Sala procedente de la H. Corte Constitucional, como autoridad a la cual le había sido remitido previamente para su conocimiento el presente incidente de conflicto negativo de competencia. Esa Alta Corporación decidió INHIBIRSE de conocer el trámite, como quiera que en auto del pasado 25 de agosto hogaño sostuvo que el órgano realmente competente para desatar el referido conflicto era la Sala Mixta de este Tribunal, y en consecuencia dispuso su inmediato envío.

A continuación se transcribe el recuento procesal pertinente que de lo actuado hizo la Corte en la referida providencia:

- El 04 de diciembre de 2019, Asmet Salud EPS S.A.S. presentó, ante los juzgados civiles del circuito de Pereira (Risaralda), **demanda ejecutiva** en contra del Departamento de Risaralda - Secretaría Departamental de Salud. Como pretensión solicitó el pago por concepto de capital de la suma de mil cuarenta nueve millones doscientos cincuenta y tres mil quinientos cuarenta y seis pesos mcte. (\$1.049'253.546,00), más intereses moratorios causados a partir de la fecha en que se hizo exigible la obligación hasta su pago total liquidados a la tasa máxima permitida por la Superintendencia Financiera.

- Del libelo se desprende, que la demandante prestó servicios "no POS" ordenados a los usuarios del régimen subsidiado, que deberían ser asumidos por la entidad territorial. Por lo que, para el **reintegro** de dichos valores, emitió **2.962 facturas de**

venta a cargo del Departamento de Risaralda – Secretaría Departamental de Salud, las cuales **no fueron glosadas ni devueltas** dentro del término establecido por la ley y tampoco pagadas por la entidad demandada.

- El conocimiento de dicho asunto le correspondió al **Juzgado 4º Civil del Circuito de Pereira** (Risaralda), quien mediante auto del 04 de febrero de 2020 declaró que carecía de competencia y ordenó el envío del expediente a la Oficina Judicial, a fin de que fuera repartido a los juzgados laborales del circuito.

- Para llegar a esa conclusión trajo a colación una providencia Sala Jurisdiccional Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura, proferida el 04 de septiembre de 2019- en la que se indicó que la Jurisdicción ordinaria en su especialidad laboral y seguridad social era competente para conocer de las demandas sobre el pago de facturas entre entidades del Sistema Integral de Seguridad Social en Salud por **recobros** de servicios, insumos o medicamentos no incluidos en el entonces plan obligatorio de salud POS **previamente devueltos o glosados**.

- Expresó que en el *sub examine* la ejecución estaba dirigida al cobro de facturas de venta que fueron emitidas por prestaciones de servicios de salud "no POS", por lo que, en virtud de la jurisprudencia y el artículo 2º numeral 4º del Código Procesal del Trabajo y de la Seguridad Social, los jueces laborales serían los competentes para conocer del proceso ejecutivo.

- En razón de la anterior decisión, el trámite fue asignado al **Juzgado 3º Laboral del Circuito de Pereira**, el cual, a través de providencia del 17 de febrero de 2020 señaló que la Corte Suprema de Justicia en auto APL2642- 2017 de 23 de marzo de 2017 había estimado que las demandas ejecutivas provenientes de las relaciones laborales y del Sistema de Seguridad Social Integral que estuvieren garantizadas con títulos valores de contenido eminentemente comercial serían de conocimiento de la jurisdicción ordinaria en su especialidad civil. Por lo tanto, teniendo en cuenta que la obligación pretendida en el caso objeto de estudio se garantizó con un título valor-factura, los encargados de dirimir el asunto serían los jueces civiles.

- Con fundamento en lo expuesto decidió no aceptar la competencia para asumir el conocimiento; propuso "*el conflicto negativo de competencia*" y dispuso la remisión del expediente a la **Sala Jurisdiccional Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura** para que lo dirimiera conforme al artículo 112 de la Ley 270 de 1996.

- El 02 de febrero de 2021, la Secretaría Judicial de la Comisión Nacional de Disciplina Judicial dispuso enviar el conflicto a la **Corte Constitucional** en atención al Acto Legislativo 02 de 2015, el cual adicionó el numeral 11 del artículo 241 de la Constitución.

Como se observa, luego de ese desgastante periplo, finalmente la actuación ha llegado al conocimiento de esta Sala Mixta de Decisión, y no se tiene fundamento alguno para sostener que no es esta Corporación la competente para destrabar el conflicto, como quiera que efectivamente los juzgados confrontados pertenecen a una misma jurisdicción, pero con distinta especialidad, y tienen sede en el mismo Distrito Judicial -Pereira-; luego entonces, en acatamiento a las reglas previstas en el artículo 18 de la Ley 270 de 1996, se asumirá el conocimiento a efectos de determinar cuál de los dos despachos es la autoridad judicial llamada a resolver el asunto en su fondo.

3.- Para resolver, **SE CONSIDERA**

Corresponde definir cuál es el juez natural en aras de garantizar el respeto al debido proceso consagrado en el artículo 29 de la Constitución Política, según el

cual: "nadie podrá ser juzgado sino conforme a las leyes preexistentes al acto que se le imputa, ante juez o tribunal competente y con observancia de la plenitud de las formas propias de cada juicio".

De los factores que determinan la competencia, es el objetivo el que se encuentra en disputa, y está signado por el tema materia de controversia en atención a que el juez civil sostiene que la jurisdicción ordinaria en su especialidad laboral y seguridad social es la competente para conocer de las demandas sobre el pago de facturas entre entidades del Sistema Integral de Seguridad Social en Salud por **recobros de servicios, insumos o medicamentos no incluidos en el entonces plan obligatorio de salud POS previamente devueltos o glosados**; en tanto, el juez laboral, que se trata de una demanda ejecutiva proveniente de relaciones laborales y del Sistema de Seguridad Social Integral, **garantizadas con títulos valores de contenido eminentemente comercial**, y en tal sentido, al estar la obligación pretendida amparada con un título valor-factura, los encargados de dirimir el asunto serían los jueces civiles.

La Sala tomará como punto de partida para resolver la singular confrontación, el hecho innegable que cada situación corresponde analizarla en su justo y específico contexto, como quiera que, según se sostendrá a continuación y con fundamento en la jurisprudencia nacional atinente a este específico tema, no siempre que se esté en presencia "del cobro de facturas de venta" el competente es el juez civil, dado que para ello se hace indispensable establecer el origen de la obligación, que lo es, muy particularmente en este caso, el "recobro por servicios de salud prestados y no incluidos en el POS".

Y es así, bajo en el entendido que la especialidad laboral está llamada a intervenir en aquellos eventos en los cuales exista una real o al menos potencial controversia respecto a la existencia misma de la obligación surgida de la prestación de un servicio de salud, dentro de una relación propia del sistema de seguridad social entre entidades como las que aquí son partes.

El pronunciamiento jurisprudencial que marca la pauta para esa definición, no es otro diferente que el emitido por la Sala Jurisdiccional Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura, en providencia de unificación de septiembre 04 de 2019¹, esto es, el mismo que le sirvió de sustento al juez civil para considerarse ajeno a la resolución del conflicto.

En ese precedente se dejó consignado textualmente lo siguiente: "[...] 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

¹ Radicación 11001010200020190129900, M.P Magda Victoria Acosta Walteros

fundamentales a la salud y a la seguridad social, en razón de la atención a los usuarios del mismo sistema”.

Adicionalmente, se recordó que a la Superintendencia Nacional de Salud, cuando ejerce funciones jurisdiccionales, se le asignó la competencia para conocer de: “los conflictos **derivados de las devoluciones o glosas a las facturas** entre entidades del Sistema General de Seguridad Social en Salud”, de acuerdo con lo dispuesto en el literal f) del artículo 41 de la Ley 1122 de 2007, adicionado por el artículo 126 de la Ley 1438 de 2011 (hoy modificado por el artículo 6º de la ley 1949 de 2019). Función que ejerce a prevención en relación con la jurisdicción ordinaria laboral y de Seguridad Social, y que tiene segunda instancia ante la jurisdicción ordinaria en su especialidad laboral y de seguridad social.

Este Tribunal, también en Sala Mixta de Decisión² ya había tenido ocasión de abordar el análisis que se desprende del citado precedente, en paralelo con otros dos pronunciamientos de orden nacional pero de la Sala Plena de la H. Corte Suprema de Justicia -auto APL2642-2017 del 23 de marzo de 2017 y auto APL1531-18 del 12 de abril de 2018- en las cuales se hacían aseveraciones opuestas, a consecuencia de lo cual se concluyó que en los eventos en donde las demandas versen sobre: “el **pago de facturas o cuentas de cobro** de entidades del sistema integral de seguridad social en salud, **por recobro de servicios, previamente devueltos o glosados**”, la competencia se encontraba radicada en cabeza de los jueces laborales.

Ese precedente horizontal de Sala Mixta se adoptó en un caso muy similar al que aquí nos convoca, como quiera que: (i) en ambos se trata de demandas ejecutivas que tienen como soporte facturas de venta; (ii) las partes confrontadas son iguales: ASMET SALUD EPS S.A.S. como demandante en su condición de prestadora del servicio en virtud de un convenio interadministrativo, vs. la Secretaría Departamental de Salud como demandada en su calidad de persona jurídica de derecho público encargada por ley de asumir esa obligación; y (iii) la pretensión que acompaña la demanda del mismo modo se asemeja, en cuanto también se trataba de hacer efectivo el recobro de servicios de salud no POS prestados por la entidad demandante a la entidad demandada.

La única diferencia radica en que las reclamaciones a las cuales se hace alusión en el precedente de Sala Mixta, **habían sido previamente devueltas o glosadas**; en tanto, en el caso que ahora concita nuestra atención, los cobros que se le hicieron al Departamento de Risaralda **no fueron previamente devueltos o glosados**. Así lo entendió la Corte Constitucional cuando hizo el recuento respectivo de este caso en el auto por medio del cual se inhibió de conocer, y es lo que igualmente se desprende literalmente de la demanda: “Se itera, las facturas presentadas por ASMET SALUD EPS ante el departamento de Risaralda, **no fueron glosadas**

² Cfr. Tribunal Superior Pereira, ato de junio 16 de 2020, expediente 66001-31-03-004-2019-00568-01, M.P. Claudia María Arcila Ríos.

ni devueltas dentro de los términos de ley, por lo que actualmente son exigibles por vía ejecutiva”.

Como se aprecia, de no ser por la singular diferencia que se ha dejado consignada, la Colegiatura no tendría otra opción que acoger sin mayores elucubraciones esa línea de pensamiento ya establecida, salvo claro está que se tuvieran elementos de juicio claros y suficientes para variar de postura, en cuyo caso así se dejaría consignado de manera expresa.

En esta ocasión, el Tribunal dirá desde ya que no hay lugar a variar de criterio por la única circunstancia de que en este caso, a diferencia del anterior, las reclamaciones que se efectuaron para obtener el recobro por servicios de salud “no hayan sido previamente devueltas o glosadas”. En otras palabras, por muy tentador que parezca el argumento ofrecido por la parte demandante, no es lo suficientemente fuerte como para pensar que por esa vía ya no debe ser un juez laboral sino uno de la especialidad civil quien conozca de esta controversia. Las razones que se poseen para concluirlo de esa manera, son básicamente las siguientes:

- Podría pensarse que por el simple hecho de no haber existido “devoluciones o glosas”, la parte ahora demanda se “allanó al cobro” y que por lo mismo “solo queda hacer efectivo el pago ante la especialidad civil”. Pero ello no es coincidente con la realidad, como quiera que el demandado, en nuestro caso el Departamento de Risaralda, bien podría llegar a proponer excepciones dentro del proceso ejecutivo para oponerse a esa pretensión, como sería por caso el negar la existencia misma de la obligación, o desconocer el citado cobro. En cuyo caso, a lo único que se llegaría es a reabrir la controversia en torno a una situación surgida precisamente de una prestación de servicios de salud que es, no se discute, una controversia que debe tener su sede propia ante la especialidad laboral.

- No está bien pensar que por esa mera circunstancia de devolverse o no devolverse o glosarse o no glosarse una reclamación, sea un factor determinante para definir en cuál de las dos especialidades dentro de la jurisdicción ordinaria debe quedar radicado un determinado asunto litigioso. Y no debe ser así, no solo porque la ley nada dice a ese respecto en un tema tan sensible como el factor de competencia por naturaleza eminentemente reglado; sino además, por una razón de elemental conveniencia, como quiera que esa definición no puede quedar librada al azar o al arbitrio de las partes involucradas, dado que ello daría pie a dar cabida a un factor desestabilizante en donde lo que debe primar es la seguridad jurídica.

- Y si esa no puede ser por tanto la circunstancia diferenciadora que dirima este conflicto, solo queda la opción de argumentar -como lo hace el juzgado laboral- que

como quiera que esas facturas de venta "son títulos valores de contenido eminentemente comercial", en consideración a esa clase de garantía que respalda la deuda el proceso ejecutivo debe ser adelantado por la vía civil. No obstante, esa opción quedó cerrada con lo concluido en el precedente horizontal de Sala Mixta al cual nos hemos referido, como quiera que allí se dejó tajantemente consignado:

"De esa manera las cosas, puede entonces decirse que las facturas de venta en que se fundamenta la demanda no son títulos valores de los que se ocupa el Código de Comercio, encargado de regular actividades mercantiles, caracterizadas por el beneficio económico que buscan obtener quienes a ellas se dedican.

Aquellos documentos surgieron de una relación propia del sistema de seguridad social en salud entre entidades como las que aquí son parte: la EPS demandante, encargada de prestar el servicio público de salud, y la entidad territorial demandada, a la que incumbe garantizar las prestaciones excluidas del POS, mediante su financiación.

Por tanto, cuando la primera asume el pago de esos servicios y la segunda, encargada de hacer el reembolso se niega a hacerlo, el proceso ejecutivo que al efecto surge, emana de obligaciones propias del sistema de seguridad social en salud.

En consecuencia, es la jurisdicción laboral la competente para conocerlo de acuerdo con el numeral 5º, artículo 2º del Código Procesal del Trabajo y de la Seguridad Social, modificado por el artículo 2 de la Ley 712 de 2000, según el cual: "*La Jurisdicción Ordinaria, en sus especialidades laboral y de seguridad social conoce de: ... 5. La ejecución de obligaciones emanadas de la relación de trabajo y del sistema de seguridad social integral que no correspondan a otra autoridad, ya que además su conocimiento no lo ha adjudicado el legislador a otro juez*". -negritas excluidas-.

Sin lugar a otro tipo de consideraciones, el Tribunal opta por asegurar que en actuaciones como la presente, en las cuales se adelanta la ejecución de facturas de venta que respaldan obligaciones surgidas del recobro por servicios de salud no POS prestados por entidades vinculadas al sistema de seguridad social integral, la competencia debe quedar radica en la especialidad laboral y no en la civil. Siendo así, la competencia en este específico asunto será asignada al Juzgado Tercero Laboral del Circuito con sede en esta capital. Se le comunicará esta determinación al Juzgado Cuarto Civil de igual categoría.

En mérito de lo expuesto, la Sala Mixta No 3 del Tribunal Superior de Pereira (Rda.),

RESUELVE

PRIMERO: SE DIRIME el presente conflicto de competencia, en el sentido de que es el Juzgado Tercero Laboral del Circuito con sede en esta capital, el despacho judicial competente para conocer del proceso ejecutivo promovido por ASMET

SALUD EPS S.A.S., contra el Departamento de Risaralda – Secretaría Departamental de Salud.

SEGUNDO: En firme esta decisión, se dispone la remisión inmediata del expediente al Juzgado Tercero Laboral del Circuito, previa información de lo decidido al Juzgado Cuarto Civil del Circuito de esta misma ciudad.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

JORGE ARTURO CASTAÑO DUQUE

Magistrado

Con firma electrónica al final del documento

CARLOS MAURICIO GARCÍA BARAJAS

Magistrado

Con firma electrónica al final del documento

ANA LUCÍA CAICEDO CALDERÓN

Magistrada

Con firma electrónica al final del documento

Firmado Por:

Jorge Arturo Castaño Duque
Magistrado Tribunal O Consejo Seccional
Sala 2 Penal
Tribunal Superior De Pereira - Risaralda

Carlos Mauricio Garcia Barajas
Magistrado
Sala 002 Civil Familia
Tribunal Superior De Pereira - Risaralda

Ana Lucia Caicedo Calderon
Magistrado Tribunal O Consejo Seccional
Sala 1 Laboral
Tribunal Superior De Pereira - Risaralda

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

CONFLICTO NEGATIVO DE COMPETENCIA
RADICACIÓN: 66001221800020210001800
DEMANDANTE: ASMET SALUD EPS SAS
DEMANDADO: DEPARTAMENTO RISARALDA

Código de verificación:

055e27b2e501fd85dcb0807622d09b5db1218b54a94b484db7f056a97c12774c

Documento generado en 12/10/2021 03:37:57 PM

Valide este documento electrónico en la siguiente URL:

<https://procesojudicial.ramajudicial.gov.co/FirmaElectronica>