

Ref. **CONFLICTO NEGATIVO DE COMPETENCIA**, con motivo de la demanda Declarativa para el Reconocimiento y Pago de Sumas de Dinero, Demandante: Clínica Santa Sofía del Pacífico S.A., Demandada: Asmet Salud EPS S.A.S., Rad. No. 19-001-31-05-003-2019-00284-01.

TRIBUNAL SUPERIOR DEL DISTRITO JUDICIAL DE POPAYAN
SALA MIXTA

Popayán, veintisiete (27) de abril de dos mil veinte (2020)

Se pronuncia esta colegiatura para resolver el CONFLICTO NEGATIVO DE COMPETENCIA suscitado en el asunto de la referencia, entre los Juzgados Segundo Civil del Circuito y Tercero Laboral del Circuito de Popayán (Cauca).

ANTECEDENTES

1.- La CLÍNICA SANTA SOFIA DEL PACIFICO S.A., a través de apoderada judicial impetró demanda de reconocimiento y pago de sumas de dinero contra ASMETSALUD EPS S.A.S., en el que la actora pretende que se declare que prestó los servicios de salud a los asegurados de la EPS y en consecuencia, que adeuda las sumas indicadas en la demanda por concepto de la mencionada prestación de servicios, libelo que fue presentado inicialmente en la ciudad de Buenaventura, correspondiéndole al Juzgado Segundo Civil del Circuito, despacho que remitió el expediente a fin de que fuera sometido a reparto entre los Jueces del Circuito de Popayán, en atención al factor territorial, atendiendo el domicilio el demandado.

2.- Repartido en esta ciudad al Juzgado Segundo Civil del Circuito, repelió su conocimiento mediante auto del 29 de septiembre(sic) de 2019 (fls. 3839 a 3841), tras considerar que la demanda se origina en los servicios de salud que prestó la sociedad Clínica Santa Sofía del Pacífico Ltda, a usuarios beneficiarios de Asmet Salud EPS SAS, bajo la modalidad de atención por evento (urgencias), sin contrato ni orden previa. Para sustentar su decisión invocó varias providencias de distintas corporaciones incluida ésta e indica que se trata de una controversia judicial que se desprende de recobros fallidos por prestación de servicios de salud, que atañen a la seguridad social, pues no son litigios basados en contratos, ni con el medio de reparación directa por hechos, omisiones u operaciones del Estado, por lo que enmarca la competencia para conocer del presente asunto, dentro de los preceptos del artículo 2 numeral 4 del Código Procesal del Trabajo, y al pretender resolver un conflicto jurídico de servicios prestados por seguridad social en salud, le compete al Juzgado Laboral de esta ciudad.

3.- El Juzgado Tercero Laboral del Circuito de Popayán, mediante proveído del 17 de enero hogaño (fls. 3845 a 3848), se sustrajo a su vez de atender el asunto, resaltando que los conflictos de seguridad social integral susceptibles de los jueces

Ref. **CONFLICTO NEGATIVO DE COMPETENCIA**, con motivo de la demanda Declarativa para el Reconocimiento y Pago de Sumas de Dinero, Demandante: Clínica Santa Sofía del Pacífico S.A., Demandada: Asmet Salud EPS S.A.S., Rad. No. 19-001-31-05-003-2019-00284-01.

de trabajo, no se pueden extender a aspectos que competen a otras jurisdicciones o procesos de naturaleza civil o comercial. Invoca a su vez dos proveídos dictados en sede de conflicto de competencias, uno por la Corte Suprema de Justicia y otro por este Tribunal en Sala mixta –este último en el que estuvo involucrado el despacho colisionante-, para pasar a indicar que la obligación cuya declaración se persigue es un asunto netamente civil o comercial porque surge de manera contractual o extracontractual como las EPS o prestadoras IPS se obligan a prestar el servicio a los afiliados o beneficiarios del sistema y no a la relación estrictamente de seguridad social que surge entre estos y las entidades de salud en lo atinente a la asistencia y atención en salud que requieran, último que es de competencia de la jurisdicción laboral. Resalta que el numeral 4 del CPTSS fue modificado por el artículo 622 del CGP, excluyendo de la competencia del juez del trabajo entre otros, los relacionados con contratos que se rigen por el derecho privado. Al tratarse del reconocimiento de una acreencia contenida en facturas por concepto de prestación de servicios de salud, le corresponde a la justicia ordinaria en su especialidad civil.

CONSIDERACIONES

1.- Con fundamento en lo preceptuado por el artículo 18 de la Ley Estatutaria de la Administración de Justicia (L. 270 de 1996) le corresponde a esta Sala Mixta de la Corporación dirimir el conflicto negativo de competencia atrás reseñado, que involucra a dos despachos de diferente especialidad en éste Distrito Judicial (“civil y laboral”), en la medida que cada uno de ellos repele el conocimiento de la demanda subyacente y considera que el mismo debe asumirlo el otro despacho encartado.

2.- Siendo así y revisados los antecedentes que dieron origen al conflicto de marras, el **problema jurídico** va encaminado a determinar cuál de los despachos involucrados, resulta ser el competente para asumir el conocimiento de la demanda declarativa de la referencia, para la cual ambos invocan como regla atributiva de competencia por el factor “objetivo/naturaleza del asunto” ¹, el artículo 2º num. 4 del Código Procesal del Trabajo y la Seguridad Social, cuyo texto en lo pertinente es del siguiente tenor:

“Art. 2º. Competencia general. **La jurisdicción ordinaria, en sus especialidades laboral y de seguridad social conoce de: ... 4. Las controversias relativas a la**

¹ Solo que lo hacen de manera incluyente para su colega el señor Juez Civil y denegando esa inclusión, el funcionario laboral.

Ref. **CONFLICTO NEGATIVO DE COMPETENCIA**, con motivo de la demanda Declarativa para el Reconocimiento y Pago de Sumas de Dinero, Demandante: Clínica Santa Sofía del Pacífico S.A., Demandada: Asmet Salud EPS S.A.S., Rad. No. 19-001-31-05-003-2019-00284-01.

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 contratos².

3.- **La respuesta que viene a ese problema jurídico, es declarar que el juez tercero Laboral del Circuito de Popayán es el competente para asumir el conocimiento de la demanda de la referencia, por NO tratarse la misma de una demanda ejecutiva** –caso en el que la competencia sí recaería en el Juzgado civil-; **SINO DE UNA DEMANDA DECLARATIVA, ENTRE ENTIDADES DEL SISTEMA DE SEGURIDAD SOCIAL INTEGRAL** (ley 100 de 1993), que no versa ni sobre responsabilidad médica, ni sobre materias contractuales de estirpe civil o mercantil -casos que también son del resorte de los jueces civiles-, por lo **que queda cobijada dentro del espectro del precepto antecitado.**

4. No desconoce esta Sala que el tratamiento que en la última década se le ha dado a la competencia para conocer de las demandas que involucran facturas por servicios de salud, no ha sido ni lineal ni unánime, al punto que pueden encontrarse variaciones jurisprudenciales tanto a nivel de los órganos de cierre (Corte Suprema de Justicia y Consejo Superior de la Judicatura), como de las Salas Mixtas de los Tribunales Superiores de Distrito Judicial cuando les ha correspondido dirimir conflictos de competencia con esta temática, que por cierto, han sido numerosos a nivel nacional.

Muestra de ello es que los mismos despachos que aquí colisionan, hacen invocación de providencias, que parecen darle la razón a cada uno de ellos: El civil del Circuito trae a colación un proveído de la Sala Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura (Rad. 2016-02761-00 del 2 de febrero de 2017), un salvamento de voto dentro del auto proferido el 12 de abril de 2018 dentro del radicado 2017-00200-01 por la Sala Plena de la Corte Suprema de Justicia (M.P. Luis Guillermo Salazar Otero) y el de Sala Mixta de éste Tribunal Superior con ponencia del Dr. Ary Bernardo Ortega Plaza (Rad: 2019-00224-00); por su parte el señor Juez Laboral cita el proveído del 23 de marzo de 2017 de la Corte Suprema de Justicia, y otro de este Tribunal en Sala Mixta dentro de la radicación 2019-000273-01.

5. No obstante, no hay necesidad de extendernos en el repaso de los diferentes criterios que han sido esgrimidos para abogar por el seguimiento de una u otra de

² Redacción actual, con la modificación que le hizo el Art. 622 de la Ley 1564 del 2012 (Código General del Proceso).

Ref. **CONFLICTO NEGATIVO DE COMPETENCIA**, con motivo de la demanda Declarativa para el Reconocimiento y Pago de Sumas de Dinero, Demandante: Clínica Santa Sofía del Pacífico S.A., Demandada: Asmet Salud EPS S.A.S., Rad. No. 19-001-31-05-003-2019-00284-01.

las tesis sobre la competencia de las especialidades civil o laboral, **para el adelantamiento de los procesos ejecutivos** cuando del cobro de obligaciones vertidas en títulos-valores relacionadas con el sistema de seguridad social se trata –que de ser el caso, se repite, se asignaría al juez civil, haciendo una aplicación laxa de la disciplina del precedente-, pues es meridianamente claro que la demanda que dio pie al entramamiento del conflicto que aquí se resuelve, NO ES UNA DEMANDA EJECUTIVA, SINO DECLARATIVA. Eso lo corrobora la estructura del libelo demandatorio, en donde no se deprecia que se libre mandamiento de pago para llevar a cabo un cobro compulsivo con base en las facturas anexas que ni siquiera se aducen como “títulos ejecutivos”, sino que expresamente la apoderada de la parte demandante –que no ejecutante- señala de manera explícita: “*formulo respetuosamente PROCESO **DECLARATIVO** VERBAL DE MAYOR CUANTÍA*” (Folio 3595).

5.1. Tal como se advierte en el dossier, lo que busca la parte actora es que se declare un derecho, establecer la existencia de una obligación que por el momento no es clara, expresa ni exigible, su origen y ordenar luego de ello de ser pertinente, el pago del importe de lo que resulte, con ocasión de la prestación de servicios en salud.

5.2. Para probar tal prestación de servicios allega la demandante (Clínica Santa Sofía del Pacífico S.A.) un paquete de facturas, que apenas hacen parte del elenco probatorio a ser integrado con medios testimoniales, declaración de parte y los que se aporten en ese debate de conocimiento –**incluso la demanda habla de carga dinámica de la prueba en su acápite correspondiente e incluye juramento estimatorio** *iii*-, sin que, huelga repetirlo, se haya planteado un litigio de tipo ejecutivo sino declarativo, pues se aduce que tal derecho surgió con ocasión de la prestación de un servicio de salud a los usuarios de ASMET SALUD EPS bajo la modalidad de **atención por evento (urgencias)**, mecanismo regulado en el marco de las disposiciones regulativas del sistema de seguridad social en salud ³, antes que en las del estatuto mercantil.

³ Artículo 4 del **Decreto 4747 de 2007**.- “Mecanismos de pago aplicables a la compra de servicios de salud. Los principales mecanismos de pago aplicables a la compra de servicios de salud son: (...) b. Pago por evento: Mecanismo en el cual el pago se realiza por las actividades, procedimientos, intervenciones, insumos y medicamentos prestados o suministrados a un paciente durante un período determinado y ligado a un evento de atención en salud. La unidad de pago la constituye cada actividad, procedimiento, intervención, insumo o medicamento prestado o suministrado, con unas tarifas pactadas previamente.”

Ref. **CONFLICTO NEGATIVO DE COMPETENCIA**, con motivo de la demanda Declarativa para el Reconocimiento y Pago de Sumas de Dinero, Demandante: Clínica Santa Sofía del Pacífico S.A., Demandada: Asmet Salud EPS S.A.S., Rad. No. 19-001-31-05-003-2019-00284-01.

6. Se hace conveniente relieves en lo anterior, para que no quede la sensación de que la Corporación decide estos asuntos bajo una especie de albur dependiente de la Sala MIXTA de turno 4, pues lo que importa a estas alturas y al margen de los vaivenes que en el pasado se hayan presentado, es que se han venido decantando y adoptando 2 posturas jurisprudenciales para casos que aunque con denominadores en común, son a la postre diferentes en su tipología procesal:

6.1. La primera es aquella, apalancada en el auto que profirió la Sala Plena de la Corte Suprema de Justicia, el 23 de marzo del 2017, y en el que para lo que aquí interesa la alta corporación luego de recordar que hasta esa fecha venía atribuyendo la competencia de la ejecución de obligaciones del sistema de seguridad social integral a los despachos de la jurisdicción laboral, dejó expresamente consignado de manera mayoritaria –pues a la decisión salvaron voto todos los integrantes de la Sala de casación civil- lo siguiente:

*“4. Sin embargo, un nuevo análisis de la situación que plantea el conflicto que ahora reclama la atención de la Corte, hace necesario recoger dicha tesis y, en lo sucesivo, adjudicar el conocimiento de DEMANDAS EJECUTIVAS como la que originó este debate, **a la jurisdicción ordinaria en su especialidad civil**, teniendo en cuenta las razones que a continuación se exponen. (...)”*

De esta posición han sido tributarias numerosas decisiones de las salas mixtas de este Tribunal ⁵ y es la invocada por el señor **Juez laboral colisionante** para repeler la competencia. Empero, **pierde de vista ese funcionario, que no estamos ante una demanda ejecutiva, sino frente a una de tipo declarativo.**

6.2. La otra postura, que cuenta igual con profuso respaldo al interior de esta Colegiatura, se ha venido aplicando en aquellos casos en donde lo pretendido por las entidades del sistema de seguridad social demandantes no es propiamente el pago forzado de instrumentos mercantiles, esto es, no se trata de demandas ejecutivas, sino de potenciales litigios constitutivos de controversias que caen en el espectro del art. 2 num. 4 del C.P.T. y de la S.S.. Entre ellas pueden citarse a guisa de ejemplo además de la invocada por el Juez civil colisionante, en un conflicto

⁴ Salas que según su conformación, por lo dispuesto en los Arts. 18 de la Ley 270 de 1996 y el Acuerdo 10715/2017 (reglamento para el funcionamiento de los Tribunales Superiores del Distrito judicial), vienen a ser casi tantas como los magistrados que integran cada Tribunal – en este somos 10 jji-.

⁵ Vgr. la que dirimió el conflicto entre el Juzgado Primero Laboral del Circuito y **Cuarto Civil del Circuito** de Popayán, **asignándole a éste último el conocimiento del proceso EJECUTIVO** rad. 2017-0064 de la Clínica de la Estancia Vs. Cafesalud EPS. (Auto del 19 de abril del 2017, M.P. LEONIDAS RODRIGUEZ CORTES).

Ref. **CONFLICTO NEGATIVO DE COMPETENCIA**, con motivo de la demanda Declarativa para el Reconocimiento y Pago de Sumas de Dinero, Demandante: Clínica Santa Sofía del Pacífico S.A., Demandada: Asmet Salud EPS S.A.S., Rad. No. 19-001-31-05-003-2019-00284-01.

previo por otro caso con el mismo Juzgado laboral aquí involucrado ⁶, otra igualmente reciente de este mismo Tribunal a través de una sala mixta diferente, en la que se explicó:

“... la parte demandante solicita...se declare que prestó servicios de salud a usuarios de ASMET SALUD E.P.S., y, en consecuencia, se determine que la primera adeuda sumas de dinero por ese concepto, últimas que pueden verse reflejadas en facturas adosadas, ordenando el pago con sus respectivos intereses moratorios.

En este sentido, es factible entender que **la finalidad de la demanda y lo pretendido**, tal como se lee en el libelo genitor, es la **declaración de existencia de un derecho (incierto, carente de certeza)** a favor de la demandante, es decir, la definición o el nacimiento de la obligación enrostrada a quien soporta la legitimación por pasiva, su fuente, los términos y forma en que debe cumplirse, obligación que alega la demandante nace de la prestación de servicios de salud que fueron dirigidos a los beneficiarios de ASMET SALUD E.P.S en atención de urgencias.

Lo anterior implica que estemos frente a un trámite en donde están involucradas dos entidades que hacen parte del Sistema de Seguridad Social en Salud: una Institución Prestadora de Salud (I.P.S)...y una Entidad Promotora de Salud (E.P.S.) –ASMET SALUD-, planteándose un litigio declarativo y no ejecutivo que envuelve la denominada “Seguridad Social” y, por tanto, de carácter laboral, **al margen que por efectos probatorios se anexasen facturas, lo que en todo caso no significa el ejercicio de una acción cambiaria directa, máxime cuando – se itera - esa no es la naturaleza ni la pretensión que rodea el alegato planteado.**

(...)

El citado sistema de seguridad social está cimentado entonces, en una multiplicidad de relaciones jurídicas, dentro de las cuales lucen protagónicas las que vinculan entre sí a las E.P.S. y a las I.P.S., en tanto que ellas son las que de forma directa realizan sus fines; finalmente son las que proveen los servicios que los afiliados y beneficiarios requieren para afrontar las contingencias que se buscan asegurar de forma general.

(...)

Tal y como se apuntó, se trata de un proceso declarativo que se debe resolver atendido las relaciones que el sistema de seguridad social comprende y las obligaciones que en virtud a ello pueden surgir entre sus actores, incluso así lo ha definido este Tribunal en eventos similares, expresando que: (...) ⁷

6.3. Queda así salvada la aparente contradicción que puede generarse a nivel de usuarios y de despachos, cuando superficialmente se comentan casos que aunque

⁶ A la cual, basta hacer una pequeña remisión por venir citada ya de manera más extensa en el auto que milita entre fls. 3839 a 3841 y en la que la Sala Mixta de este Tribunal que para entonces se integró, con la ponencia del magistrado ARY BERNARDO ORTEGA PLAZA, aprobada el **5 de noviembre del 2019**, dejó en claro que asignaba la competencia al Juzgado Laboral, teniendo en cuenta que la finalidad de la demanda implicaba previamente “establecer la existencia o no de la obligación dineraria, así como su origen, bajo parámetros que regulan el sistema de Seguridad Social en Salud...” por ser **“una controversia que surgió por la prestación de servicios de salud sin respaldo contractual, por lo cual se trata de un litigio propio del sistema de Seguridad Social en Salud, mismo que por su especialidad es de carácter laboral...”**.

⁷ Tribunal Superior de Popayán, Auto del 27 de enero del 2020, M.P. MANUEL ANTONIO BURBANO GOYES. conflicto entre el Juzgado Quinto Civil del Circuito y el **Primero Laboral del Circuito de Popayán en donde se asignó el conocimiento a éste último.**

Ref. **CONFLICTO NEGATIVO DE COMPETENCIA**, con motivo de la demanda Declarativa para el Reconocimiento y Pago de Sumas de Dinero, Demandante: Clínica Santa Sofía del Pacífico S.A., Demandada: Asmet Salud EPS S.A.S., Rad. No. 19-001-31-05-003-2019-00284-01.

con puntos en común, no son iguales, atribuyendo igualmente a la ligera a las instancias decisorias esas supuestas incongruencias.

6.4. A lo primero no fue ajena la demandante, quien quizá con el ánimo de sortear experiencias desfavorables pasadas, invocó de entrada equivocadamente, el criterio jurisprudencial con el que se ha asignado el conocimiento a los juzgados civiles, sin percatarse que está entablando no una demanda ejecutiva, sino una declarativa; y posiblemente también, por la disyuntiva creada en la práctica desde la variante jurisprudencial del año 2017 en materia de procesos ejecutivos, al ser verificable con relativa facilidad, que en la gran mayoría de asuntos en los que se ha acudido a esa vía, prosperan fácilmente y con pleno respaldo legal, jurisprudencial y doctrinal, excepciones como las de "inexistencia del título ejecutivo" o "falta de requisitos del mismo", sin que esa situación que desde su perspectiva va en desmedro de su derecho de acceso a una tutela jurisdiccional **efectiva**, y se constituye en uno de los factores relevantes de la crisis del **sector salud** (coloquialmente se dice: "porque las EPS no les pagan a clínicas y hospitales") tenga una salida sencilla en el aparato judicial, pues cuando ante la frustración de la pretensión ejecutiva se va el asunto a tutela, normalmente se ve avalada incluso por las Cortes, al no configurarse los requisitos de la anteriormente llamada "vía de hecho" o de procedibilidad de la acción en contra de providencias judiciales.

7. Para la solución del presente conflicto, se tiene en cuenta además, que la determinación adecuada de la especialidad jurisdiccional que ha de resolver un litigio es un presupuesto importante para el proveimiento de una resolución que además de enmarcarse en la legalidad, pueda ser eficiente, por lo que **siendo evidente que la discusión se plantea en terrenos del derecho de la seguridad social, en cuyos asuntos se espera más versación en los Jueces laborales que en los civiles**, es que se decidirá la colisión bajo examen en el sentido que se ha venido anunciando.

Insistese en que no se trata solamente de los aspectos procesales (que medie una demanda declarativa y no ejecutiva), **que de todas formas aquí están dados para decidir como se hace, sino que a ellos se añan aspectos sustanciales** que se avizoran con solo revisar tanto la demanda como sus fundamentos de derecho, que en su capítulo V, de manera explícita relaciona los **artículos 48 y 49 constitucionales** (sobre **SEGURIDAD SOCIAL y SALUD**), la **ley 1122/2007** (*«por la cual se hacen algunas modificaciones en el SISTEMA GENERAL DE SEGURIDAD SOCIAL EN SALUD y se dictan otras disposiciones»*), los **Decretos 4747/2007** (reglamentario de la anterior) y

Ref. **CONFLICTO NEGATIVO DE COMPETENCIA**, con motivo de la demanda Declarativa para el Reconocimiento y Pago de Sumas de Dinero, Demandante: Clínica Santa Sofía del Pacífico S.A., Demandada: Asmet Salud EPS S.A.S., Rad. No. 19-001-31-05-003-2019-00284-01.

1095 del 2013 (del ministerio de salud y protección social), sin que asome siquiera por su mención disposición alguna del estatuto mercantil, ni en virtud del principio "iure novit curia" (correlacionado con el axioma jurídico "dame los hechos y te daré el derecho"), pudiera llegar a considerarse que se está ante una controversia que debe resolverse bajo el imperio de la normatividad civil o comercial, pues es innegable que ella se enmarca dentro de la disciplina jurídica de la seguridad social, debiendo atenderse primordialmente la nutrida regulación del subsistema de salud, del denominado sistema general de seguridad social integral (Ley 100/93).

En mérito de lo expuesto, el Tribunal Superior de Popayán, en Sala Mixta (Ley 270/96, Art. 18),

RESUELVE:

Primero.- DECLARAR que el competente para conocer del asunto de la referencia es el Juzgado Tercero Laboral del Circuito de Popayán.

Segundo.- En consecuencia se ordena enviar el expediente al citado estrado judicial para lo de su cargo.

Tercero.- Comuníquese lo aquí decidido al Juzgado Segundo Civil del Circuito de Popayán, para su conocimiento.

NOTIFÍQUESE y CÚMPLASE


JAIME LEONARDO CHAPARRO PERALTA
Magistrado ponente


JESÚS EDUARDO NAVIA LAME
Magistrado


LEONIDAS RODRIGUEZ CORTÉS
Magistrado
Con Salvamento de Voto

SPBR