



República de Colombia
Corte Suprema de Justicia
Sala de Casación Laboral

GERARDO BOTERO ZULUAGA

Magistrado ponente

AL4122-2022

Radicación n. °92899

Acta 26

Bogotá, D. C., diez (10) de agosto de dos mil veintidós (2022).

Sería del caso proceder con la admisión del recurso extraordinario de casación interpuesto por el **PATRIMONIO AUTÓNOMO DE REMANENTES PAR CAPRECOM** contra la sentencia proferida el 25 de febrero de 2021, por el Tribunal Superior de Distrito Judicial de Neiva, dentro del proceso ordinario que adelanta la **SOCIEDAD CLÍNICA EMCOSALUD S.A.** en su contra, de no ser porque advierte la Sala, que se trata de un asunto cuyo conocimiento no corresponde a la Jurisdicción Ordinaria, sino a la de lo Contencioso Administrativo.

I. ANTECEDENTES

La Clínica Emcosalud S.A, inició proceso ordinario laboral en contra de la Caja de Previsión Social de Comunicaciones - CAPRECOM, con el fin de que se condene

a la accionada a cancelar, por concepto de servicios médicos de salud hospitalarios, la suma de \$821.035.541, saldo de las facturas relacionadas en el hecho 6 de la demanda; junto con los intereses moratorios consagrados en el artículo 4 del Decreto 1281 de 2002 y el parágrafo 5 del literal f del artículo 13 de la Ley 1122 de 2007, desde la fecha en que se hicieron exigibles y hasta que se verifique su pago; así como, las costas del proceso.

Con fundamento en lo anterior, la entidad demandante expuso, que en cumplimiento de la obligación impuesta por los artículos 168 de la Ley 100 de 1993, 67 de la Ley 715 de 2001, y la Circular 010 del 22 de marzo de 2006, la Clínica Emcosalud S.A brindó atención médica en el servicio de urgencias, de acuerdo a su nivel de complejidad, a los afiliados (cotizantes- beneficiarios) de la Caja de Previsión Social de Comunicaciones - CAPRECOM.

Aunado a ello, resaltó que las facturas de venta de los servicios de salud se radicaron ante la demandada y cumplen con los requisitos exigidos en el Estatuto Tributario para su validez, pues, cuentan con firma y sello de recibo; que, además, las mismas no fueron objetadas o canceladas en los términos del artículo 13 de la Ley 1122 de 2007, y, por consiguiente, la Caja de Previsión Social de Comunicaciones - CAPRECOM se encuentra en mora con su obligación legal y contractual.

Concluido el trámite de instancias con sentencias condenatorias, el apoderado de la parte pasiva del litigio interpuso recurso extraordinario de casación, el cual fue concedido por el *ad quem*.

II. CONSIDERACIONES

Sea lo primero advertir, que en el presente asunto lo perseguido por la entidad demandante, es el recobro de facturas que se le adeudan, por concepto de servicios médicos no incluidos en el POS - hoy PBS - prestados por la Clínica Emcosalud S.A. a los asegurados de la Caja de Previsión Social de Comunicaciones – CAPRECOM.

En ese orden y, pese a que, lo procedente en esta instancia sería la admisión del recurso extraordinario impetrado por la pasiva, lo cierto es que, la Sala se abstendrá de proceder de conformidad, por las razones que a continuación se exponen.

1. Jurisdicción y competencia.

Se define la jurisdicción como la manifestación de la soberanía del Estado, expresada través de la administración de justicia, que por demás, exige la previsión de una institución autónoma e independiente de los poderes públicos cuya función principal sea la de determinar la existencia y/o certeza de un derecho, con miras a preservar la armonía social.

Frente al particular, erige la Carta Política en su artículo 228:

La Administración de Justicia es función pública. Sus decisiones son independientes. Las actuaciones serán públicas y permanentes con las excepciones que establezca la ley y en ellas prevalecerá el derecho sustancial. Los términos procesales se observarán con diligencia y su incumplimiento será sancionado. Su funcionamiento será desconcentrado y autónomo.

Cabe resaltar que, a su vez, la jurisdicción es la representación de la unidad del Estado, siendo esta indivisible e inalienable; encontrando su medida y distribución en la competencia, como instrumento para el correcto ejercicio de las facultades ostentadas por el poder soberano.

Así las cosas, resulta válido sostener que la competencia se erige como el mecanismo de reglamentación del ejercicio de la jurisdicción, cuyo único propósito es el de repartir correctamente las cargas entre los jueces de las distintas especialidades en cada etapa o instancia procesal, teniendo en consideración factores tales como los sujetos, la materia, la cuantía y el territorio.

Al efecto se ha pronunciado esta Corporación así:

II]a noción de competencia viene a integrar y concretar el amplio ámbito de atribuciones que es propio a la idea de potestad jurisdiccional; ello por cuanto una vez se ha establecido que el conocimiento de determinado tipo de petición corresponde a los órganos judiciales o a sus equivalentes, la regla de competencia interviene para determinar y asignar de forma específica a cuál de todos los funcionarios dispuestos corresponde la causa.

(...).

La competencia se fija de acuerdo con distintos factores, a saber: la naturaleza o materia del proceso y la cuantía (factor objetivo), la calidad de las partes que intervienen en el proceso (factor subjetivo), la naturaleza de la función que desempeña el funcionario que debe resolver el proceso (factor funcional), el lugar donde debe tramitarse el proceso (factor territorial), el factor de conexidad.

Precisado lo anterior, es dable advertir, que la garantía otorgada por el ordenamiento jurídico mediante figuras como la jurisdicción y la competencia, solo puede materializarse a través del establecimiento y cumplimiento

de reglas claras que permitan determinar con precisión, el juez que ha de encargarse de conocer y resolver los distintos asuntos que sean objeto de controversia.

En igual sentido, ha sostenido esta Corporación, que en principio, las reglas derivadas de la competencia se predicen inmodificables, improrrogables y, por ello, su indebida implementación es susceptible de sanción por vía de anulación, por constituirse en una conducta atentatoria del debido proceso (SC1230-2018/2006-00251, abr. 25/2018).

2. Caso concreto.

Ahora bien, aterrizando al caso que ocupa la atención de la Corte en esta oportunidad, se debe sostener que, para el análisis cabal del recurso, resulta indispensable, en primera medida, determinar cuál es la autoridad competente para conocer de la solicitud de recobro efectuada por la Clínica Emcosalud S.A. al Patrimonio Autónomo De Remanentes Par CAPRECOM.

De conformidad con lo anterior, es dable advertir que, surtido sin éxito el procedimiento administrativo correspondiente, la entidad accionante acudió ante la jurisdicción ordinaria en su especialidad laboral, a fin de que se condene a la demandada al pago de los valores que se le adeudan, junto con los intereses moratorios y demás emolumentos.

En ese orden, el proceso agotó el trámite de instancias ante los jueces laborales, llegando a sede de casación.

Ahora bien, al respecto ha considerado esta Corte que, en tratándose del funcionamiento del sistema, es posible evidenciar la existencia de varios tipos de relaciones jurídicas, cuyo conocimiento puede ser asignado a jueces de diversas jurisdicciones, dependiendo de su naturaleza.

Por consiguiente, resulta oportuno precisar que, con anterioridad, esta Corporación atribuyó la competencia de asuntos similares a la jurisdicción ordinaria en su especialidad laboral, por tratarse de la ejecución de obligaciones relacionadas con el Sistema de Seguridad Social Integral, de conformidad con lo preceptuado en el artículo 2 numeral 5 del Código Procesal del Trabajo y de la Seguridad Social, en concordancia con el artículo 100 *ibidem*.

Sin embargo, el artículo 622 del Código General del Proceso, modificó la regla de competencia de los jueces laborales en lo concerniente a las controversias que se susciten de la prestación de servicios de seguridad social, así:

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, los empleadores y las entidades administradoras o prestadoras, salvo los de responsabilidad médica y los relacionados con contratos.

Siguiendo la misma línea argumentativa, resulta pertinente resaltar, que previo a la referida reforma legal, la Sala Plena de esta Corte, había dispuesto que demandas como la que dio inicio al presente proceso, son de conocimiento de la jurisdicción ordinaria en su especialidad

civil y no laboral, tal como se precisó en los pronunciamientos CSJ APL2642-2017 y CSJ APL2208-2019.

Ello fue así, teniendo en cuenta que se venía considerando que la controversia suscitada es de raigambre netamente civil o comercial, pues, se deriva de la forma contractual o extracontractual en que las entidades se obligan a prestar servicios de salud a los beneficiarios del sistema, y en virtud de la cual, hacen uso de diversos mecanismos garantes de la satisfacción de sus obligaciones, como lo son, las facturas o cualquier otro título valor de contenido crediticio.

El precedente en cita fue confirmado, entre otras, en las providencias: CSJ APL2208-2019, CSJ APL985-2020, CSJ AL3171-2020, CSJ AL2399-2021 y CSJ AL4302-2021.

Pese a la reiterada posición traída a colación, para esta Sala resulta imperioso analizar lo precisado por la Corte Constitucional - en autos como el A389-21, A794.21 y A1112-21 -, que dista de lo que venía predicando esta Corporación, en tanto que, asigna el conocimiento de asuntos como el que ocupa en esta oportunidad, a la jurisdicción de lo contencioso administrativo.

Sostiene el máximo órgano constitucional que, contrario a lo manifestado por esta Corte, el estudio de casos de recobro por la prestación de servicios médicos no incluidos en el PBS, no puede ser asignado indistintamente a la jurisdicción ordinaria en su especialidad civil, sin el análisis de la naturaleza jurídica de los sujetos que intervienen.

Lo anterior, por cuanto, en tratándose de entidades públicas o particulares que ejerzan funciones administrativas, resulta indispensable acudir a lo establecido en el artículo 104 de la Ley 1437 de 2011, a través del cual se determina que, corresponde a la jurisdicción de lo contencioso administrativo conocer de aquellas controversias originadas en actos, contratos, hechos, omisiones u operaciones en las que estén involucrados dichos sujetos.

Al efecto, la Corte trae a colación lo preceptuado en la Ley 1609 de 2013, el Decreto 2265 de 2017 y los artículos 35 a 71 de la Resolución 1885 de 2018, a fin de concluir que:

“el recobro no es una simple presentación de facturas, sino que constituye un verdadero trámite administrativo que busca garantizar el propósito de la ADRES consistente en administrar las fuentes y el uso de los recursos que financian el Sistema General de Seguridad Social en Salud, bajo los principios de eficiencia, transparencia y calidad. (...)”

En ese orden, vale la pena anotar que en Sentencia del 3 de abril de 2020, la Sección Tercera del Consejo de Estado destacó que el procedimiento de recobro persigue un fin legítimo amparado en la Constitución, esto es, la defensa del patrimonio público, el cual se logra “mediante la adopción de procedimientos administrativos que permitan verificar que los cobros con cargo al Fosyga [hoy a la Adres], correspondan a verdaderas deudas de la administración” (negrillas fuera de texto). Así las cosas, el procedimiento de recobro, señaló el alto tribunal, se caracteriza por ser un procedimiento administrativo reglamentado que involucra la presentación de las respectivas facturas, de suerte que, con posterioridad a su radicación, la administración realice la respectiva verificación en un plazo razonable; verificación que consiste en una revisión jurídica, médica, administrativa y financiera de los soportes.” (A389-21)

A partir de los anteriores presupuestos, dicha Corporación logra establecer que:

“El conocimiento de los asuntos relacionados con los cobros de servicios y tecnologías en salud no incluidos en el POS, hoy PBS, corresponde a los jueces contencioso administrativos, en virtud de lo dispuesto en el inciso primero del artículo 104 de la Ley 1437

de 2011, por cuanto a través de estos se cuestiona por parte de una EPS un acto administrativo proferido por la ADRES.

Este tipo de controversias no corresponde a las previstas en el numeral 4º del artículo 2 del Código Procesal del Trabajo y de la Seguridad Social, en la medida en que no se relacionan, en estricto sentido, con la prestación de los servicios de la seguridad social. En cambio, se trata de litigios presentados exclusivamente entre entidades administradoras y relativos a la financiación de servicios ya prestados, que no implican a afiliados, beneficiarios o usuarios ni a empleadores". (A- 389/21, A-794/21).

De manera que, aunque, la posición de la Corte Constitucional se ha desarrollado exclusivamente en torno a litigios en los cuales la Administradora de los Recursos del Sistema de Seguridad Social - ADRES actúa como accionada, observa la Sala, que los mismos criterios son aplicables al presente caso, si se tiene en cuenta que, la Caja de Previsión Social de Comunicaciones – CAPRECOM fue una entidad pública y que, una vez sometida a proceso liquidatorio, mediante el Decreto 1130 de 2019, sus deudas fueron reconocidas como deuda pública a cargo del Presupuesto General de la Nación, a través de la Subdirección de Operaciones de la Dirección General de Crédito Público y Tesoro Nacional del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, para lo cual se creó el Patrimonio Autónomo de Remanentes PAR - CAPRECOM.

Así las cosas, es evidente que la decisión de reconocer o no el pago de las obligaciones por concepto de recobro, cuando se den idénticos supuestos fácticos, subyace de una actuación de la administración. En ese orden, y atendiendo a lo dispuesto en el inciso 1 del artículo 104 de la Ley 1437 de 2011, esta Corporación acogiendo lo dicho por la Corte Constitucional, infiere sin asomo de duda alguna, que el conocimiento de las controversias que se susciten en torno al tema objeto de estudio, sea de la jurisdicción de lo

contencioso administrativo, cuando se trata de una entidad sujeta a dicha especialidad.

Así, al proceder con la adopción de los argumentos esgrimidos por la Corte Constitucional, encuentra esta Corporación, que en el sub judice, la competencia no está atribuida a la jurisdicción ordinaria, sino a la de lo contencioso administrativo, en virtud de los factores subjetivo y funcional; y en consecuencia, en el presente caso existe una clara vulneración al debido proceso, en tanto que, no fue el juez natural quien instruyó y decidió sobre el asunto.

Se advierte, que en auto del 11 de mayo de 2017, el Tribunal Superior de Distrito Judicial declaró su falta de competencia para conocer del litigio, por cuanto - esgrimiendo argumentos del esta Sala - el mismo debía ser atendido por los jueces civiles del circuito de Neiva, por lo que, ordenó la remisión de las diligencias a la Oficina Judicial de esa ciudad para lo pertinente; y que, posteriormente, en providencia del 14 de junio de la misma calenda, retrotrajo su actuación, considerando que, los autos ilegales no atan al juez y/o a las partes y que el precedente jurisprudencial sentado por la Corte no le era aplicable al presente proceso en tanto que el mismo solo rige para lo sucesivo al pronunciamiento, por lo que, el fallo del *a quo* no se encontraba cobijado por esta condición y si tenía competencia para conocer del tema.

Frente a lo precisado, encuentra la Sala, que no le asiste razón al *ad quem* cuando sostiene que la postura actual de la Corte frente a la jurisdicción o competencia de los despachos judiciales, aplica únicamente a futuro y no vicia

de nulidad las providencias proferidas al interior de un proceso en curso, en tanto que, el cambio de criterio jurisprudencial atiende a la necesidad de asignar mejor las cargas procesales y de que las controversias, sin importar el estado en el que estén, sean tramitadas ante la especialidad a la que correspondan.

Dista lo anterior de los procesos que han llegado a su culminación previo al pronunciamiento de la Corte en uno u otro sentido, pues, en este caso, resulta evidente que, los mismos se encuentran revestidos de plena legalidad y no hay lugar a que sean declarados nulos.

En este punto, se estima imprescindible acudir a lo preceptuado en el artículo 16 de Código General del Proceso, en concordancia con el artículo 139 *ibidem*, que sostiene que, la falta de jurisdicción y competencia por los factores subjetivo y funcional es improrrogable (a diferencia de la generada por la vulneración de los factores objetivo, territorial y de conexidad), y por ende, la nulidad ante su desconocimiento no es susceptible de ser saneada.

Así las cosas, ante la falta de competencia funcional, tal y como se dejó visto, resulta pertinente precisar, que por virtud de lo dispuesto en el artículo 16 del Código General del Proceso, las demás actuaciones adelantadas conservarán su validez, salvo las sentencias que se han proferido en este proceso que se consideran nulas, por así disponerlo dicha preceptiva.

Al efecto, resulta pertinente traer a colación lo expuesto por la Sala Plena de esta Corporación, cuando al resolver un conflicto de competencia cuyas características son similares

a la presente, determinó que el competente para conocer de los asuntos relacionados con los recobros de servicios y tecnologías en salud no incluidos en el POS, hoy PBS, corresponden a los jueces contencioso administrativos, acogiendo para ello el criterio de la Corte Constitucional, contenido en los proveídos **A-389 - 2021 Y A-794 - 2021**, a raíz de la nueva competencia que le fue asignada, por virtud del artículo 14 del acto Legislativo 02 de 2015, mediante el cual se agregó el numeral 12 y se modificó el 11 del artículo 241 de la Constitución Política (Rad Nro 110010230000202200549-00).

Por consiguiente, esta Sala se abstendrá de abordar el estudio del recurso extraordinario de casación interpuesto por el Patrimonio Autónomo de Remanentes Par - CAPRECOM, contra la sentencia que el Tribunal Superior del Distrito Judicial de Neiva profirió el 25 de febrero de 2021, dentro del proceso ordinario que la Sociedad Clínica Emcosalud S.A adelanta en su contra; y en consecuencia, ordenará remitir el expediente a la Oficina Judicial de Neiva para su reparto entre los juzgados administrativos del circuito, para lo de su conocimiento.

III. DECISIÓN

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

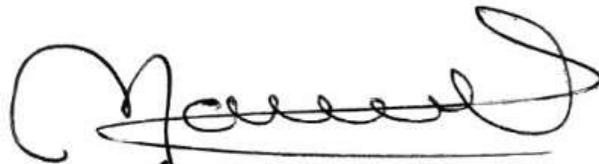
RESUELVE:

PRIMERO: ABSTENERSE de abordar el estudio del recurso extraordinario de casación interpuesto por el Patrimonio Autónomo de Remanentes Par - CAPRECOM,

contra la sentencia que el Tribunal Superior del Distrito Judicial de Neiva, profirió el 25 de febrero de 2021, dentro del proceso ordinario que la Sociedad Clínica Emcosalud S.A adelanta en su contra.

SEGUNDO: ORDENAR la remisión de las diligencias a la Oficina Judicial de Neiva para su reparto entre los juzgados administrativos, para lo de su competencia.

Notifíquese y cúmplase.

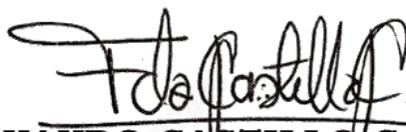


IVÁN MAURICIO LENIS GÓMEZ

Presidente de la Sala



GERARDO BOTERO ZULUAGA



FERNANDO CASTILLO CADENA

No firma por ausencia justificada

LUIS BENEDICTO HERRERA DÍAZ



OMAR ANGEL MEJÍA AMADOR



Secretaría Sala de Casación Laboral

Corte Suprema de Justicia

CONSTANCIA DE NOTIFICACIÓN

En la fecha **14 de septiembre de 2022**, a las 8:00 a.m. se notifica por anotación en estado n.º **130** la providencia proferida el **10 de agosto de 2022**.

SECRETARIA _____



Secretaría Sala de Casación Laboral

Corte Suprema de Justicia

CONSTANCIA DE EJECUTORIA

En la fecha **19 de septiembre de 2022** y hora 5:00 p.m., queda ejecutoriada la providencia proferida el **10 de agosto de 2022**.

SECRETARIA _____