



TRIBUNAL SUPERIOR DEL DISTRITO JUDICIAL DE CALI  
SALA 1ª DE DECISION LABORAL

|                |                                                                                                                             |
|----------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| PROCESO        | ORDINARIO                                                                                                                   |
| DEMANDANTE     | EMSSANAR E.S.S.                                                                                                             |
| DEMANDADOS     | LA NACIÓN – MINISTERIO DE SALUD Y DE LA PROTECCIÓN SOCIAL                                                                   |
| LITISCONSORTES | DEPARTAMENTO DEL VALLE DEL CAUCA y ADMINISTRADORA DE LOS RECURSOS DEL SISTEMA GENERAL DE SEGURIDAD SOCIAL EN SALUD – ADRES. |
| RADICADO       | 76001-31-05-009-2017-00751-01                                                                                               |

MAGISTRADA PONENTE: MARÍA NANCY GARCÍA GARCÍA

**SALVAMENTO DE VOTO**

Por medio del presente, procedo a consignar mi salvamento de voto en el proceso de la referencia:

Previo adentrarse la Sala a abordar la examinación de los motivos del recurso de apelación presentado, debe estudiar la competencia de esta especialidad para conocer del asunto.

La definición del asunto descansa básicamente en las normas adjetivas propias de la Seguridad Social, inicialmente auscultaremos, el Art. 2 del C.P.L y Seguridad Social cuando en su numeral 4º. Dice:

"Las controversias referentes al sistema de seguridad social integral que se susciten entre los afiliados, beneficiarios o usuarios, los empleadores y las entidades administradoras o prestadoras, cualquiera que sea la naturaleza que sea la naturaleza de la relación jurídica y de los actos jurídicos que se controviertan"

Como ajuste de lo anterior, cabe indicar lo que de antaño predica la doctrina laboral adjetiva<sup>1</sup>; ser menester a la hora de librar mandamiento de pago determinar la presencia de los

<sup>1</sup> El mandamiento ejecutivo, que implica una condena contra el deudor sin oírlo, es la base de ejecución, por cuanto constituye la orden judicial del cumplimiento de la obligación demandada, que si el deudor no la cumple, o no la impugna en la forma y términos previstos por la ley, da lugar a que se rematen los bienes embargados, si fuere el caso, para satisfacer con su producto la obligación cuyo cumplimiento se persigue ejecutivamente.

No sobra observar que para proferir la mencionada providencia debe tener el juez, además, la certeza de que en el caso sub judice se reúnen los presupuestos procesales de competencia, capacidad para ser parte, capacidad procesal, y legitimación en la causa, tanto activa como pasiva, ya

presupuestos procesales, más en casos como el presente en donde se definirá la posible condena sin presencia dialógica del ejecutado, lo que constituye excepción al debido proceso que manda no poder ser condenado sin antes haber sido escuchado y vencido en juicio.

Por ser lo anterior consecuencia de un desarrollo normativo, cabe precisar para su análisis la historia del caso a fin de advertir coherencia en su trasegar y resultado, veamos:

- Desde la **ley 75 de 1945**, los asuntos relacionados con prestaciones sociales se adelantaban ante los jueces civiles, especialmente por disponer su **art. 3º** que mientras se expedía el Código Procesal del Trabajo los asuntos de la jurisdicción especial determinada por el **art. 58 de la ley 6 de 1945** se continuaban tramitando con el código judicial, **ley 105 de 1931**, lo cual deviene del **acto legislativo 01 de 1940, art. 1º** “la ley creará la jurisdicción especial del trabajo y determinará su organización”.
- En esta se señala como de su competencia: **i) sujetos y grupo de contendientes:** patronos y asalariados, entre asalariados solamente, entre asociaciones profesionales de patronos y los de asalariados o entre los asalariados y sus asociaciones profesionales, **ii) controversias:** suscitadas directa o indirectamente de la ejecución del contrato de trabajo también de las primas, bonificaciones y demás prestaciones, **iii) asuntos:** la interpretación o ejecución del clausulado del contrato de trabajo o de la convención colectiva o la interpretación o aplicación de la legislación del trabajo.
- Sólo después con la expedición del CPL se estableció la competencia de los jueces laborales, a quienes se les señaló como de su órbita: **a)** decidir los conflictos jurídicos originados directa o indirectamente del contrato de trabajo; **b)** de las ejecuciones de obligaciones enunciadas de la relación de trabajo y **c)** de las controversias, ejecuciones y recursos que le atribuye la legislación sobre seguro social.

Como puede apreciarse, los jueces civiles dejaron de conocer los asuntos delineados en el **art. 58 de la ley 6 de 1945** y aquellos del **Decreto Ley 2158 de 1948** (CPL) no estando entre ellos los conflictos referidos al cumplimiento de facturas comerciales generados entre operadores del seguro social, hoy de la seguridad social, salvo que haya una disposición normativa que así lo señale, lo cual no ha sido de esa forma regulada.

La precedente situación se corrobora con el **art. 12 del CPC** que sustituyó al Código Judicial, **ley 105 de 1931** al disponer **que los jueces civiles conocen de los asuntos que no estén distribuidos por ley a otras jurisdicciones**, preceptiva que se acompaña con el **art. 698** el cual permite entender la derogación de las normas adjetivas precedentes.

Posteriormente con la **ley 712 del año 2001**, en su **art. 2.4.** se vuelve a legislar disponiendo grupos de contendientes: entre **i)** afiliados, beneficiarios o usuarios y empleadores y **ii)** las entidades administradoras o prestadoras, indicando cualquiera que sea la naturaleza de la relación jurídica y de los actos jurídicos que se controviertan.

---

que debiendo proferir una condena contra el deudor sin oírlo, es indispensable que dichos requisitos estén demostrados.

En el tema de controversias y asuntos señala ser de su objeto las referentes al Sistema de Seguridad Social, precisión que sirve para indicar que en esta lista de la ley 712 tampoco entran las obligaciones provenientes o establecidas vía facturas cambiarias o derivadas del impago de servicios prestados entre entidades del sistema de la seguridad social, pues de manera pertinente el **art. 1º de la ley 100 de 1993** presenta como razón de ser de ese sistema garantizar los derechos irrenunciables de la persona y la comunidad para obtener la calidad de vida acorde con la dignidad humana, lo que se hace mediante la protección de las contingencias que la afecten, de donde sin duda se puede concluir que se trata de una legislación típica de derechos fundamentales, Art. 22 DUDH:

**“Artículo 22.**

*Toda persona, como miembro de la sociedad, tiene derecho a la seguridad social, y obtener, mediante el esfuerzo nacional y la cooperación internacional, teniendo en cuenta la organización y los recursos de cada Estado, la satisfacción de los derechos económicos, sociales y culturales, indispensables a su dignidad y al libre desarrollo de su personalidad. “*

Entonces se tiene como principio general vigente, que la rama civil conoce de los asuntos que no tengan diseñada competencia en otras jurisdicciones, por supuesto dentro de la ordinaria, pues el juez de la seguridad social no conoce de contiendas entre personas jurídicas, se repite, a no ser que sean empleadores, luego conforme el **art. 15 CGP<sup>2</sup>**, se puede distinguir que sí hay un juez determinado por la ley positiva para conocer de estos asuntos que no correspondan al juez de la seguridad social, ese es el juez civil.

Con todo, la Sala Penal de la Corte Suprema de Justicia (**Auto AP4267-2015 Rad. 44031 del 29 de julio de 2015**), en acción propia de su competencia, adelantada en contra de jueces del circuito civil, declaró ajustado a la constitución el proceder judicial que ordenó embargos de renta nacional dentro de procesos ejecutivos por ella adelantados, siendo en ese caso promovida la demanda por una entidad de la Seguridad Social en contra de otra del mismo grupo y por facturas cambiarias como título ejecutivo.

Por último, no siendo de menos importancia, debe citarse a la Corte Constitucional que en sentencia **C-1027 de 2002** indicó:

Finalmente, es de anotar que en lo esencial el numeral 4º del artículo 2º de la Ley 712 de 2001 es *mutatis mutandi* igual al artículo 2º de la ley 362 de 1997, que acogió en forma más explícita la exégesis que las altas Corporaciones de justicia le habían impartido. Valga recordar que en esas sentencias se precisó que después de la expedición de Ley 100 de 1993, para los efectos del sistema de seguridad social integral no es necesario tener en cuenta la naturaleza

<sup>2</sup> **ARTÍCULO 15. CLÁUSULA GENERAL O RESIDUAL DE COMPETENCIA.** Corresponde a la jurisdicción ordinaria, el conocimiento de todo asunto que no esté atribuido expresamente por la ley a otra jurisdicción.

Corresponde a la jurisdicción ordinaria en su especialidad civil, el conocimiento de todo asunto que no esté atribuido expresamente por la ley a otra especialidad jurisdiccional ordinaria.

Corresponde a los jueces civiles del circuito todo asunto que no esté atribuido expresamente por la ley a otro juez civil.

jurídica del vínculo ni los actos que reconocieron o negaron un derecho sustancial en esa materia, sino la relación afiliado, beneficiario o usuario, con la respectiva entidad administradora o prestadora de servicios de seguridad social integral. Por tanto, es la materia de la controversia lo que define la jurisdicción competente y no el status jurídico del trabajador. Igualmente se destacó que el legislador en ejercicio de la libertad política de configuración de normas jurídicas y en armonía con los artículos 150-23 y 228 Superiores, tiene un amplio margen de decisión para distribuir una competencia judicial dentro de las distintas jurisdicciones estatales, a fin de que una precisa autoridad judicial ejerza la jurisdicción del Estado en un asunto previamente señalado, bajo estrictos contornos de protección de la vigencia y primacía del debido proceso (C.P. art. 29). Por tanto, bien podía el legislador en ejercicio de esas innegables potestades asignar la competencia a la jurisdicción ordinaria para conocer de las controversias referentes a sistema de seguridad social integral que se susciten entre los afiliados, beneficiarios o usuarios, los empleadores y las entidades administradoras o prestadoras, cualquiera que sea la naturaleza de su relación jurídica y de los actos jurídicos que se controviertan.

No obstante, lo anterior, teniendo en cuenta que una de las partes dentro del presente proceso es una entidad del estado, como es la NACIÓN a quien se solicita como pretensión, los perjuicios materiales que pudieren causarse, lo cual bajo las reglas de competencia hace menester privilegiar lo regulado respecto de esta entidad a la Nación, pues sin perder de vista a los otros sujetos, la normativa patria dispone con preferencias el conocimiento del asunto en manos de la jurisdicción contenciosa, veamos:

**ARTÍCULO 104. CPACA - DE LA JURISDICCIÓN DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO.** La Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo está instituida para conocer, además de lo dispuesto en la Constitución Política y en leyes especiales, de las controversias y litigios originados en actos, contratos, hechos, omisiones y operaciones, sujetos al derecho administrativo, en los que estén involucradas las entidades públicas, o los particulares cuando ejerzan función administrativa. Igualmente conocerá de los siguientes procesos:

(...)2. Los relativos a los contratos, cualquiera que sea su régimen, en los que sea parte una entidad pública o un particular en ejercicio de funciones propias del Estado.

**ARTÍCULO 155. COMPETENCIA DE LOS JUECES ADMINISTRATIVOS EN PRIMERA INSTANCIA.** Los jueces administrativos conocerán en primera instancia de los siguientes asuntos:

...  
5. De los relativos a los contratos, cualquiera que sea su régimen, en que sea parte una entidad pública en sus distintos órdenes o un particular en ejercicio de funciones propias del Estado, y de los contratos celebrados por cualquier entidad prestadora de servicios públicos domiciliarios en los cuales se incluyan cláusulas exorbitantes, cuando la cuantía no exceda de quinientos (500) salarios mínimos legales mensuales vigentes

De acuerdo con lo anterior, la colisión planteada debe dirimirse atribuyendo la competencia para conocer del presente asunto a los Juzgados Administrativos del Valle del Cauca.

El Magistrado,



**CARLOS ALBERTO CARREÑO RAGA**