

REPÚBLICA DE COLOMBIA
RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO
TRIBUNAL SUPERIOR DEL DISTRITO JUDICIAL DE MONTERÍA
SALA PRIMERA DE DECISION
CIVIL-FAMILIA-LABORAL



Montería, Córdoba, veintisiete (27) de abril de dos mil veinte (2020)

Accionante: **ADMINISTRADORA DE LOS RECURSOS DEL SISTEMA GENERAL DE SEGURIDAD SOCIAL EN SALUD - ADRES**
Accionado: **MANEXCA EPSI EN LIQUIDACIÓN**
Asunto: **DEBIDO PROCESO, IGUALDAD.**
Radicación: **2020 00013 FOLIO 137/20**
Magistrado Ponente: **PABLO JOSÉ ÁLVAREZ CAEZ**
ACTA: N° 41

TUTELA SEGUNDA INSTANCIA

Procede la Sala a resolver la impugnación formulada por la parte accionante contra la sentencia de tutela proferida el 19 de marzo de 2020, por el Juzgado Promiscuo del Circuito de Chinú, Córdoba, que declaró improcedente el amparo invocado.

I ANTECEDENTES

1. La Demanda.

La Administradora de los Recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud -ADRES- impetró acción de tutela contra MANEXCA EPSI EN LIQUIDACIÓN, para que le fuese amparado su derecho fundamental al debido proceso y que se ordenase, al agente liquidador de MANEXCA EPS-I, ajustar sus actuaciones al debido proceso de liquidación de entidades dentro del Sector Salud, y en consecuencia, evacuar el trámite de determinación y devolución de recursos al Sistema antes de proceder a la etapa de determinación de la masa de liquidación.

Subsidiariamente pidió que se ordenase al agente liquidador de MANEXCA EPS-I, suspender el proceso liquidatorio hasta tanto la justicia ordinaria resolviese la

solicitud de medidas cautelares suplicadas dentro del medio de control pertinente, en ambas instancias (en caso de apelación por alguna de las partes).

Todo lo anterior, señala la convocante, teniendo en cuenta que a través de la Resolución N° 000527 del 27 de marzo de 2017, expedida por la Superintendencia de Salud, se ordenó el procedimiento de intervención forzosa, toma de posesión y liquidación de "MANEXKA EPSI, así como la designación del señor Gildardo Tijaro Galindo como Agente Especial Liquidador; decisión que fue objeto de tutela por parte del Cabildo Mayor Regional del Pueblo Zenú del Resguardo Indígena de San Andrés de Sotavento, Córdoba y Sucre, y que fuera resuelta por la H. Corte Constitucional en la sentencia T-103 del 23 de marzo de 2018, la cual ordenó continuar con el proceso de intervención forzosa administrativa para liquidar a MANEXKA EPSI.

Indica que acto seguido la Supersalud expidió la Resolución N° 000052 del 8 de enero de 2019 y el 10 de enero siguiente, se realizó la diligencia de toma de posesión de bienes, haberes y negocios de la EPSI demandada y, se ratificó al señor Tijaro Galindo como Agente Especial liquidador de Manexca EPSI., quien desconoció el proceso establecido en el artículo 12 de la Ley 1797 de 2016 y la Resolución N° 574 de 2017 del Ministerio de Salud y Protección Social que ordena a *"quienes adelanten procesos de liquidación de las Entidades Promotoras de Salud e Instituciones Prestadoras de Servicios de Salud, que antes de proceder a la aplicación de la prelación de créditos, procedan al cubrimiento de los recursos parafiscales del Sistema de Seguridad Social a cargo del Fosyga o la entidad que haga sus veces"*, pues, el Agente Especial Liquidador, había sometido los recursos parafiscales que pertenecen al Sistema General de Seguridad Social en Salud – SGSSS- al régimen ordinario de prelación de créditos, desconociendo que éstos no son de la entidad en liquidación y no pueden hacer parte de dicho proceso.

Adujo finalmente la tutelista que Manexca EPSI, tiene pendiente reintegrar al SGSSS la suma de \$12.063.511.188,77, por conceptos que versan sobre las auditorías a los reconocimientos de UPC en el régimen contributivo y subsidiado, procesos de liquidación mensual de afiliados (LMA), los saldos no conciliados pendientes de giro e intereses moratorios por giro extemporáneo, rendimientos financieros e intereses de mora por cotizaciones.

El A- quo vinculó a la Superintendencia de Salud, solicitándole el informe de rigor.

2. Trámite, contestación, sentencia y recurso.

Tras haberse dispuesto la notificación a las accionadas por el Juzgado de primera instancia, el Agente Especial Liquidador de Manexca EPSI, se opuso a cada uno de

los hechos esbozados en el genitor manifestando que ADRES pretende adscribir un significado normativo al artículo 12 de la Ley 1797 de 2016, que no corresponde a la naturaleza de los procesos liquidatorios, pues dicho artículo debe ser interpretado de forma sistemática con el decreto ley 663 de 1993 y las demás normas que lo complementan, razón por la cual, el sentido de la norma se refiere a que *previo al pago del pasivo de la prelación de créditos, se debe proceder al cubrimiento de los recursos parafiscales del Sistema de Seguridad Social a cargo del Fosyga*, por lo que no es dable de ninguna manera que antes de determinar el pasivo de la masa de liquidación, el agente especial liquidador, tenga que determinar los bienes y deudas excluidos de la masa, ya que en realidad el significado de la norma consiste en que *“para el pago del pasivo de la prelación de créditos, primero debe tener certeza respecto a la situación del pasivo que no conforma la masa de la liquidación, lo cual debe ser enmarcado en el procedimiento administrativo de liquidación forzosa.*

Indicó que no es cierto que el Agente Especial Liquidador de la accionada, no ha definido la situación jurídica de ADRES frente a los recursos reclamados por la parte incoante, pues ésta no ha concurrido al proceso liquidatorio para efectos de reclamar, probar y especificar sus acreencias. Así mismo expresó que ADRES nunca ha reclamado valor alguno en el marco del proceso liquidatorio y que a través del amparo constitucional, busca pretermitir todas las etapas del proceso liquidatorio y que se paguen unas cuantías en discusión desde que la EPS-I MANEXKA, se encontraba en funcionamiento y que no se encuentran reclamadas y consolidadas.

Frente a las pretensiones aseveró la accionada que se oponía a que se amparara el derecho fundamental al debido proceso invocado, pues el Agente Especial Liquidador ha realizado todas las actuaciones conforme lo disponen el Decreto ley 663 de 1993, ley 510 de 1999 y el Decreto 2555 de 2010, notificándole los periodos que tienen para presentarse al proceso liquidatorio para coadyuvar a la determinación del pasivo y además que el Agente Especial Liquidador, aunque no es su obligación, ha intentado a través de la Dirección Financiera llevar a cabo mesas de trabajo para poder esclarecer a cuánto asciende la deuda con el ADRES y las circunstancias que dieron lugar a ello; así entonces considera que ADRES debe acudir a la EPS-I MANEXKA a esclarecer el pasivo que se afirma tener.

Asegura Manexca EPSI que la pretensión de ADRES, según la cual se debe *“ordenar al Agente Especial Liquidador a determinar las sumas y bienes excluidos de la masa de la liquidación antes de la determinación del pasivo a cargo de la masa”,* invade la autonomía del Agente Liquidador, toda vez que la falta de determinación del pasivo de ADRES, ha sido porque esta entidad se ha negado a reclamar en el marco del proceso liquidatorio, contrariando las reglas del procedimiento de liquidación forzosa y violando el derecho al debido proceso.

De igual forma manifestó su oposición a que se decretara la suspensión provisional de la Resolución 008 del 15 de julio de 2019, toda vez que tal y como puede observarse a folio 9 del cuerpo de dicho acto administrativo, se previó expresamente como bien excluido de la masa de la liquidación los relacionados en el artículo 12 de la Ley 1797 de 2016, según el cual *"En los procesos de liquidación de las Entidades Promotoras de Salud, incluso los que están en curso, e Instituciones Prestadoras de Servicios de Salud se aplicará la siguiente prelación de créditos, previo el cubrimiento de los recursos adeudados al Fosyga o a la entidad que haga sus veces si fuere el caso y los recursos relacionados con los mecanismos de redistribución del riesgo"*.

Así mismo se opusieron a la suspensión del proceso liquidatorio, aduciendo que no se configura la amenaza de daño, ni la eventual configuración de un perjuicio irremediable, toda vez que el Agente Especial Liquidador de Manexca EPSI, no había elaborado el plan de pagos, y aún se encuentra pendiente la etapa de notificación de recursos en contra de la Resolución No. 008 de 2019, en la cual se encuentra el interpuesto por ADRES. Como consecuencia de esto alega que la acción de tutela carece de sustento así como las afirmaciones de la parte accionante relacionadas con que los recursos se están destinando para el pago de acreencias de los prestadores de servicios de salud, ya que, por sustracción de materia, no puede haber giro de recursos para pago de acreencias, si no se ha elaborado plan de pagos.

Por otro lado la Superintendencia Nacional de Salud manifestó que al ser un organismo de carácter técnico que ejerce funciones de máximo órgano de Inspección, Vigilancia y Control del Sistema General de Seguridad Social en Salud debe propugnar por que los agentes del mismo cumplan a cabalidad con las obligaciones y deberes asignados en la ley por lo que los derechos que se alegan conculcados, no devienen de una acción u omisión que les fuere atribuible por lo tanto solicitaron ser desvinculados del presente resguardo, alegando la falta de legitimación en la causa por pasiva.

El Juzgado Promiscuo del Circuito de Chinú – Córdoba, mediante la sentencia citada *ab-initio*, declaró improcedente el socorro pretendido, argumentando que ninguna de las razones expuestas por la entidad accionante resta eficacia a los medios ordinarios de defensa a su disposición, máxime cuando la resolución no fue recurrida. Contrario sensu, se evidencia la existencia de una pretensión económica respecto de la cual no se allega material probatorio alguno que permita inferir razonablemente la inminente afectación de alguna garantía iusfundamental, y por consiguiente el asunto que se pone a consideración de esa judicatura, carece de relevancia constitucional, pues la accionante ADRES en el escrito de tutela

manifiesta *"un perjuicio inminente para el Sistema General de Seguridad Social en Salud"*, sin allegar soportes de juicio que permitan determinar la veracidad de sus declaraciones.

Por lo anterior el juzgador de primer nivel concluyó que los argumentos expuestos por la parte accionante sobre una afectación inminente a la sostenibilidad financiera del Sistema General de Seguridad Social en Salud no son de recibo, toda vez que de declarar la procedencia de la acción estaría el juez de tutela invadiendo la competencia y autonomía del agente liquidador de la entidad accionada quien conforme a sus competencias legales es quien debe decidir de fondo sobre el recurso interpuesto contra el acto de graduación de acreencias contenido en la Resolución 008 de Julio de 2019 y se encuentra dentro de sus atribuciones legales decretar pruebas de oficio para poder definir el fondo del asunto.

Finalmente, advirtió el sentenciador de primera instancia que las pretensiones de ADRES podrían conllevar a una violación al derecho a la igualdad frente a los demás acreedores, pues de conformidad con lo establecido en el artículo 293 del Estatuto Orgánico del Sistema Financiero, el proceso de liquidación forzosa administrativa de una entidad es un proceso de naturaleza concursal y universal que tiene por objeto la pronta realización de los activos y el pago gradual y rápido del pasivo externo a cargo de dicha entidad, preservando la igualdad entre acreedores sin perjuicio de la preferencia que otorgue la ley a determinada clase de créditos, por lo que no les era dable entrar a resolver un recurso sin tener la entidad accionada los suficientes elementos de juicio para determinar la graduación de su crédito, y así mismo ordenar que se garantice la suma de \$12.063.511.188,77, producto de la liquidación de MANEXKA E.P.S.I, pues daría una prioridad a "ADRES" frente a los demás acreedores que deben estar sujetos a los términos del procedimiento ordinario y a lo que disponga el agente liquidador en los actos proferidos en ejercicio de sus funciones, motivo por el cual no puede pretender ADRES pretermittir etapas propias del procedimiento ordinario como lo es la revocatoria del acto administrativo a fin de obtener una respuesta pronta a sus solicitudes.

Adicionalmente manifestó el A-quo constitucional que de las pruebas aportadas, se evidencia que se encuentra aún en trámite de admisión la demanda de nulidad y restablecimiento del derecho, presentada por la hoy accionante contra el accionado MANEXKA E.P.S.I en liquidación, la cual se presentó concomitantemente con la acción de tutela, no habiendo dado un plazo razonable a la jurisdicción de lo contencioso administrativo para referirse sobre la admisibilidad de la acción y la medida previa solicitada. Así mismo advirtió que debe tenerse en cuenta los mecanismos ordinarios esbozados por el legislador en la ley 1437 de 2011, como consecuencia de lo anterior, el sentenciador consideró que la acción impetrada no cumple con el requisito de subsidiariedad, pues existe un mecanismo judicial que

permite dirimir adecuadamente las controversias planteadas por el accionante, razones por las cuales declaró improcedente el amparo rogado por la parte accionante.

Impugnación.

En virtud de lo anterior, La Administradora de los Recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud- ADRES, impugnó el fallo argumentando en primer lugar, que presentó en debida forma el recurso de reposición en contra de la Resolución 008 del 15 de julio de 2019, que fue radicado el 20 de agosto de 2019, el cual no fue resuelto por el Agente Liquidador de Manexka, y por lo tanto se había configurado silencio administrativo negativo. En segundo lugar, manifestaron que la providencia impugnada era incongruente, como quiera que en un pasaje posterior de la misma, el A- que reconoce que ADRES efectivamente recurrió la Resolución 008 del 15 de julio de 2019 y que conoce el contenido de dicho recurso.

Indica ADRES que la "*pretensión económica*", que se lee en la providencia no se trata de algún tipo de obligación dineraria simple derivada de los negocios propios de las partes en conflicto, por lo que señala que el Juez Constitucional olvidó que los recursos a los que se hizo mención en los hechos no son de un patrimonio particular, sino que pertenecen al Sistema General de Seguridad Social en Salud y su destino no puede ser otro que garantizar la prestación del mencionado servicio público a la población colombiana, razones por la que no fue acertado que el juez de instancia lo considerara como un asunto de menor importancia y que el mismo no debía ventilarse en sede de tutela.

Además de lo anterior, ADRES expresó haber acreditado la falta de eficacia respecto de las vías judiciales ordinarias para el caso objeto de estudio, pues a pesar de tener la acción de nulidad y restablecimiento del derecho y que dispusieron la radicación de la correspondiente demanda ante la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, escrito que incluye la correspondiente solicitud de medidas cautelares, resulta evidente que, pese a que se han iniciado las gestiones pertinentes ante el Juez Ordinario, el paso del tiempo sólo puede perjudicar los intereses del Sistema General de Seguridad Social en Salud, en tanto el decreto de medidas cautelares puede darse cuando los recursos del Sistema han sido dispuestos para el pago de otro tipo de acreencias, en aplicación de la prelación ordinaria de créditos.

Que por lo anterior, ese organismo- ADRES- se vio obligado a hacer uso de la acción de tutela como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable, hasta tanto el Juez Ordinario se pronuncie definitivamente sobre la solicitud de medidas cautelares, pues dicho margen temporal será usado por la EPS accionada

para avanzar con su liquidación y así lograr comprometer los recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud con el pago de las acreencias ordinarias.

Finalmente rogó que se revocara la sentencia de tutela de primera instancia y que se amparasen los derechos fundamentales por ella invocados, debiendo el agente liquidador de Manexka EPSI, ajustar sus actuaciones al debido proceso de liquidación de entidades del Sector Salud y, que se suspenda el mentado proceso liquidatorio hasta tanto la justicia ordinaria resuelva la solicitud de medidas cautelares requeridas dentro del medio de control pertinente.

II CONSIDERACIONES:

1. Competencia

Se tiene que este Tribunal es competente para conocer en segunda instancia del fallo mencionado, de conformidad con lo establecido en los Decretos 2591 de 1991 y 1983 de 2017, entre tanto las reglas de reparto se atendieron, y esta Corporación es superior funcional del Juzgado de primer grado.

2. Problema Jurídico

¿ Determinar si se encuentra vulnerado el derecho fundamental al debido proceso y la igualdad de la ADMINISTRADORA DE LOS RECURSOS DEL SISTEMA GENERAL DE SEGURIDAD SOCIAL EN SALUD – ADRES-, al convocársele al proceso liquidatorio seguido en contra de Manexka EPSI, a fin de establecer el pasivo que ésta tiene frente a aquella.?

3. Premisas legal y/o Jurisprudencial.

El artículo 86 de la Constitución Política establece que la acción de tutela *"sólo procederá cuando el afectado no disponga de otro medio de defensa judicial, salvo que aquélla se utilice como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable"*.

3.1 Procedibilidad de la acción de tutela.

La H. Corte Constitucional en sentencia C-132/18 del 28 de noviembre de 2018, indicó lo siguiente:

"Esta acción solo procederá cuando el afectado no disponga de otro medio de defensa judicial, salvo que aquélla se utilice como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable."

En ningún caso podrán transcurrir más de diez días entre la solicitud de tutela y su resolución.

La ley establecerá los casos en los que la acción de tutela procede contra particulares encargados de la prestación de un servicio público o cuya conducta afecte grave y directamente el interés colectivo, o respecto de quienes el solicitante se halle en estado de subordinación o indefensión. (Destaca la Sala).

El inciso tercero de este artículo consagra el principio de subsidiariedad de la acción de tutela, se trata de una condición de procedibilidad del mecanismo concebido para la adecuada y eficaz protección de los derechos fundamentales. En desarrollo del artículo 86 superior, el numeral 1º del artículo 6º del Decreto Ley 2591 de 1991, establece que la acción de tutela será improcedente cuando existan otros medios de defensa judicial eficaces para resolver la situación particular en la que se encuentre el solicitante.

4.1. Desde sus primeros pronunciamientos, refiriéndose al carácter residual y subsidiario de la acción de tutela, la Corte explicó:

*"... la acción de tutela ha sido concebida únicamente para dar solución eficiente a situaciones **de hecho** creadas por actos u omisiones que implican la transgresión o la amenaza de un derecho fundamental, respecto de las cuales el sistema jurídico no tiene previsto otro mecanismo susceptible de ser invocado ante los jueces a objeto de lograr la protección del derecho; es decir, tiene cabida dentro del ordenamiento constitucional para dar respuesta eficiente y oportuna a circunstancias en que, por carencia de previsiones normativas específicas, el afectado queda sujeto, de no ser por la tutela, a una clara indefensión frente a los actos u omisiones de quien lesiona su derecho fundamental. De allí que, como lo señala el artículo 86 de la Constitución, tal acción no sea procedente cuando exista un medio judicial apto para la defensa del derecho transgredido o amenazado, a menos que se la utilice como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable entendido éste último como aquél que tan sólo puede resarcirse en su integridad mediante el pago de una indemnización (artículo 6º del Decreto 2591 de 1991).*

*Así, pues, la tutela no puede converger con vías judiciales diversas por cuanto no es un mecanismo que sea factible de elegir según la discrecionalidad del interesado, para esquivar el que de modo específico ha regulado la ley; **no se da la concurrencia entre éste y la acción de tutela porque siempre prevalece -con la excepción dicha- la acción ordinaria.**^[19] (Subraya la Sala)^[20].*

*4.2. Más recientemente, en la sentencia T-1008 de 2012, esta Corporación estableció que, por regla general, la acción de tutela procede de manera subsidiaria y, por lo tanto, no constituye un medio alternativo o facultativo que permita complementar los mecanismos judiciales ordinarios establecidos por la ley. **Adicionalmente, la Corte señaló que no se puede abusar del amparo***

constitucional ni vaciar de competencia a la jurisdicción ordinaria, con el propósito de obtener un pronunciamiento más ágil y expedito, toda vez que éste no ha sido consagrado para reemplazar los medios judiciales dispuestos por el Legislador para tales fines.”

*Las sentencias T-373 de 2015 y T-630 de 2015 sirvieron luego para que la Corte reiterara que ante la existencia de otros mecanismos de defensa judicial que resulten idóneos y eficaces para solicitar la protección de los derechos que se consideran amenazados o vulnerados, el afectado debe emplearlos de forma principal y no utilizar directamente la acción de tutela. En consecuencia, una persona que acude a la administración de justicia con el fin de que le sean protegidos sus derechos, no puede desconocer las acciones judiciales contempladas en el ordenamiento jurídico, **ni pretender que el juez de tutela adopte decisiones paralelas a las del funcionario que debe conocer del asunto dentro del marco estructural de la administración de justicia.** (Subrayas y negritas nuestras)*

3.2. Perjuicio irremediable

En cuanto al perjuicio irremediable la H. Corte Constitucional en sentencia T-318/17 ha expresado:

“Frente al particular, esta Corporación, en Sentencia T-494 de 2010^[10], señaló:

“La jurisprudencia de la Corte Constitucional ha precisado que únicamente se considerará que un perjuicio es irremediable cuando, de conformidad con las circunstancias del caso particular, sea: (a) cierto e inminente –esto es, que no se deba a meras conjeturas o especulaciones, sino a una apreciación razonable de hechos ciertos-, (b) grave, desde el punto de vista del bien o interés jurídico que lesionaría, y de la importancia de dicho bien o interés para el afectado, y (c) de urgente atención, en el sentido de que sea necesaria e inaplazable su prevención o mitigación para evitar que se consuma un daño antijurídico en forma irreparable.”

Conforme a estos criterios, la Corte ha conceptualizado el perjuicio irremediable, así:

“(…) De acuerdo con la doctrina constitucional pertinente, un perjuicio irremediable se configura cuando el peligro que se cierne sobre el derecho fundamental es de tal magnitud que afecta con inminencia y de

manera grave su subsistencia, requiriendo por tanto de medidas impostergables que lo neutralicen. Sobre las características jurídicas del perjuicio irremediable la Corte dice en su jurisprudencia lo siguiente:

En primer lugar, el perjuicio debe ser inminente o próximo a suceder. Este exige un considerable grado de certeza y suficientes elementos fácticos que así lo demuestren, tomando en cuenta, además, la causa del daño. En segundo lugar, el perjuicio ha de ser grave, es decir, que suponga un detrimento sobre un bien altamente significativo para la persona (moral o material), pero que sea susceptible de determinación jurídica. En tercer lugar, deben requerirse medidas urgentes para superar el daño, entendidas éstas desde una doble perspectiva: como una respuesta adecuada frente a la inminencia del perjuicio, y como respuesta que armonice con las particularidades del caso. Por último, las medidas de protección deben ser impostergables, esto es, que respondan a criterios de oportunidad y eficiencia a fin de evitar la consumación de un daño antijurídico irreparable”. ^[11]

Así mismo, este Tribunal, ha destacado que cuando se trata de esta hipótesis, el accionante deberá acreditar: “(i) una afectación inminente del derecho - elemento temporal respecto al daño-; (ii) la urgencia de las medidas para remediar o prevenir la afectación; (iii) la gravedad del perjuicio -grado o impacto de la afectación del derecho-; y (iv) el carácter impostergable de las medidas para la efectiva protección de los derechos en riesgo^{[12], [13]}”

3.3. Sobre la procedencia de la tutela para resolver controversias económicas, la H. Corte Constitucional¹, ha dicho:

"La acción de tutela ha sido consagrada constitucionalmente en el artículo 86 de la Carta Política y desarrollada legalmente en el Decreto 2591 de 1991, como mecanismo de defensa judicial, preferente y sumario para la protección de los derechos fundamentales.

*No debe olvidarse que la naturaleza de esta acción es residual y subsidiaria, es decir, procede cuando el afectado no cuenta con otro mecanismo de defensa judicial para la satisfacción de sus pretensiones. Es por ello, que tratándose de conflictos o reclamaciones de orden económico, esta Corporación ha sido clara en señalar la improcedencia de la acción, en tanto que para este tipo de conflictos existen en el ordenamiento jurídico diferentes mecanismos de protección judicial.
(...)*

En este sentido, en la sentencia T-470 de 1998[1] la Corte dijo:

¹ sentencia T – 155 de 2010

Las controversias por elementos puramente económicos, que dependen de la aplicación al caso concreto de las normas legales --no constitucionales-- reguladoras de la materia, exceden ampliamente el campo propio de la acción de tutela, cuyo único objeto, por mandato del artículo 86 de la Constitución y según consolidada jurisprudencia de esta Corte, radica en la protección efectiva, inmediata y subsidiaria de los derechos constitucionales fundamentales, ante actos u omisiones que los vulneren o amenacen.

En consecuencia, el rechazo de la acción de tutela por improcedente, respecto de la pretensión de orden económico, es lo que impone la Carta Política (C.P., art. 86), en la medida en que no se trata de la vulneración de un derecho fundamental y dado que el interesado cuenta con la acción y los recursos ordinarios necesarios.

Posteriormente esta Corporación precisó:

"Constituye regla general en materia del amparo tutelar, que la jurisdicción constitucional debe pronunciarse sobre controversias de orden estrictamente constitucional; por lo tanto, resultan ajenas a la misma las discusiones que surjan respecto del derecho..., cuando el mismo es de índole económica, en tanto que las discusiones de orden legal escapan a ese radio de acción de garantías superiores, pues las mismas presentan unos instrumentos procesales propios para su trámite y resolución.

A lo anterior debe añadirse que uno de los presupuestos de procedibilidad de la acción de tutela lo constituye, precisamente, la amenaza o vulneración de derechos fundamentales de las personas, cuyos efectos pretenden contrarrestarse con las respectivas órdenes de inmediato cumplimiento proferidas por los jueces de tutela, en razón a la primacía de los mismos (..)[2]

De lo anterior, se concluye que en materia de tutela, la jurisdicción constitucional debe pronunciarse sobre controversias de orden estrictamente constitucional; por lo tanto, resultan ajenas a la misma discusiones de índole económica, las cuales, presentan instrumentos procesales propios para su trámite y resolución. "(resaltado intencional).-

4.- Caso Concreto.

Descendiendo al *sub-lite* como se advirtió *ut-supra*, la presente acción se instauró por La Administradora de los Recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud -ADRES-, por la presunta vulneración de sus derechos fundamentales al debido proceso y la igualdad, por parte de la accionada, porque en su sentir no se le ha dado una correcta aplicación a la normativa que dispone la manera en que debe garantizársele el desembolso de dineros cuando una entidad como la convocada es sometida a proceso liquidatorio.

De entrada se advierte que el Juzgado de instancia negó el amparo pretendido en atención a que la parte accionante no cumplió con los presupuestos de procedencia de la acción de tutela. En ese orden, se destaca que en el presente caso, tal como lo afirma la entidad tutelante, ella recurrió la Resolución N° 008 del 15 de julio de 2019, "*por medio de la cual se determinan las sumas y bienes excluidos de la masa y de los créditos a cargo de la masa de liquidación de la empresa Promotora de Salud Asociación de Cabildos del Resguardo Indígena Zenú de San Andrés de Sotavento Córdoba y Sucre "MANEXCA EPSI" En liquidación*", y así lo acepta la accionada, al indicar que dicho recurso se encuentra en proceso de notificación, empero, esa circunstancia *per se*, no abre paso a la procedencia del dispositivo excepcional sub iudice, pues la tutelante cuenta con otros mecanismos aptos para dar solución a su inconformidad, como lo es el medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, tal como lo prevé la Ley 1437 de 2011, que contempló medios de control orientados a garantizar a los asociados un verdadero acceso a la administración de justicia, y sobre todo, incorporó instrumentos ágiles y novedosos, tendientes a garantizar la tutela judicial efectiva de los derechos.

Ahora, se observa de las pruebas obrantes en el plenario que La Administradora tutelante, hizo uso del medio de control dispuesto para ello, el día 05 de febrero de 2020, al presentar demanda de nulidad y restablecimiento del derecho en contra de MANEXCA EPSI EN LIQUIDACIÓN, por los mismos hechos acá expuestos en esta acción tuitiva, incluso se visualiza que fue solicitada medida cautelar de suspensión provisional, medio considerado idóneo para la resolución de su desconcierto, sin embargo, se recaba, la actora, simultáneamente el mismo 5 de febrero de 2020, formuló la acción constitucional que nos concita, no dándole oportunidad a la jurisdicción contenciosa administrativa de decidir sobre la referida solicitud de medida provisional, pretendiendo con ello que el juez constitucional resuelva un asunto que está adscrito a la mencionada jurisdicción contenciosa, bajo la premura de evitar un perjuicio de connotación irremediable.

En tal sentido arguye la accionante, que se equivocó el A-quo al declarar improcedente la acción de tutela en estudio, toda vez que si bien existe un mecanismo idóneo para la resolución de la tónica *ejusdem* y del que ya hizo uso, esta acción la interpuso para salvaguardar los derechos del Sistema General de Seguridad Social en Salud y así, se itera, evitar un perjuicio irremediable hasta tanto la Jurisdicción Contenciosa, decida de fondo sobre el tema; empero, ha de advertir la Sala que conforme a la jurisprudencia traída a cuento, no se vislumbra en el *sub examine* la existencia del aludido perjuicio, ya que la actora no dejó pasar ni un solo día entre la interposición de la demanda ante lo contencioso administrativo y la presentación de la presente acción constitucional, sin dar tiempo

alguno al juez natural para que se pronunciara sobre lo pertinente, incluso sobre la medida cautelar propuesta.

En tal dirección, también es de relieves que contrario a lo expuesto por ADRES, en el proceso de liquidación de MANEXKA EPSI, no se encuentra en firme la determinación del pasivo y de los bienes a cargo de la masa de la liquidación, con los cuales se establece la prelación de créditos y no se ha elaborado el plan de pagos de las acreencias, por lo que no se ha efectuado pago de las mismas, pues como ya se dijo, la Resolución 008 del 15 de julio de 2019, no ha cobrado firmeza por encontrarse pendiente un recurso propuesto por la aquí tutelante en contra de ella.

De igual forma, ha de advertirse que el conflicto planteado por la entidad accionante es un asunto que inexorablemente escapa de la órbita de la acción de tutela, al recaer sobre una controversia de tipo legal, con matices netamente económicos, debiendo entonces la promotora acudir a los instrumentos procesales propios para su trámite y resolución. Además, si bien predica la vulneración de sus garantías fundamentales, no demuestra la ocurrencia de un perjuicio irremediable que requiera la adopción de medidas urgentes que a su vez hiciere procedente la tutela impetrada, ya que dentro del plenario, se itera, no se aprecia prueba de ello y los dineros que dice se encuentran en riesgo, no lo están, porque lo relativo a su entrega final depende de lo que se decida en el proceso liquidatorio en cuestión, en donde hasta la sociedad, la convocada ha señalado que ha querido hacer partícipe del mismo a la tutelante, siendo que la misma no quiere acudir a ese llamado en pro de la defensa de los intereses que ahora pregonan se le resguarden en esta sede subsidiaria y excepcional.

Fíjese que la H. Corte Constitucional ha reiterado que el conocimiento de este tipo de solicitudes exige la valoración de aspectos legales y probatorios que muchas veces escapan al radio de acción del juez de tutela, para evitar que el mismo suplante al juez ordinario o natural en sus competencias y funciones, e incluso impedir la adopción de decisiones paralelas dentro del marco estructural de la administración de justicia, lo que en el sub judice puede suceder al encontrarse pendiente la resolución de la admisión de la demanda y medida cautelar presentada concomitantemente por la accionante ante la jurisdicción contenciosa.

De esta manera, deviene claro pregonar la improcedencia del mecanismo tuitivo para reclamar el reconocimiento y pago de prestaciones económicas, en donde existen discusiones sobre la existencia de un derecho, ya que el juez de tutela no puede suplantar al ordinario o natural, máxime cuando no se aprecia la existencia de un perjuicio irremediable.

Colofón, no es otra la decisión si no la de confirmar el proveído de primer grado.

III. DECISIÓN

En mérito a lo expuesto, la Sala Primera de Decisión Civil-Familia-Laboral del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Montería, administrando justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la Ley,

RESUELVE

PRIMERO.- CONFIRMAR la sentencia proferida el 19 de marzo de 2020, por el Juzgado Promiscuo del Circuito de Chinú, dentro de la acción de tutela instaurada por la **Administradora de los Recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud -ADRES-** contra **MANEXCA EPSI EN LIQUIDACIÓN**.

SEGUNDO: NOTIFICAR esta providencia a las partes y al juzgado de instancia por el medio más expedito.

TERCERO: Remítanse, oportunamente las diligencias a la H. Corte Constitucional para su eventual revisión.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE,

Los Magistrados,



PABLO JOSÉ ÁLVAREZ CAEZ



MARCO TULIO BORJA PARADAS



CARMELO DEL CRISTO RUIZ VILLADIEGO
Magistrado