



**TRIBUNAL SUPERIOR DEL DISTRITO JUDICIAL
MAGISTRADO SUSTANCIADOR
DR. FLAVIO EDUARDO CÓRDOBA FUERTES**

Santiago de Cali, primero (1) de septiembre de dos mil veintiuno (2021).

**REF. PROCESO EJECUTIVO SINGULAR DE FUNDACIÓN CARDIOINFANTIL –
INSTITUTO CADIOLOGÍA FRENTE A COOMEVA ENTIDAD PROMOTORA DE SALUD
S.A.**

Rad. 76001 31-03-019-2020-00083-01(9678).

Sería el caso de entrar a resolver el recurso de apelación interpuesto por la parte demandante frente al auto proferido por el Juzgado Diecinueve (19) Civil del Circuito de Cali por medio del cual se negó el mandamiento de pago, si no fuera por la circunstancia que pasa a explicarse:

I.- Antecedentes.

El Juzgado Diecinueve (19) Civil del Circuito de Cali, mediante providencia del 18 de agosto de 2020, decidió negar el mandamiento de pago al interior de la demanda Ejecutiva Singular presentada por la Fundación Cardioinfantil -Instituto de Cardiología frente a Coomeva EPS, donde se presentó como título base de la ejecución, varias Facturas de venta de servicios de salud.

Frente a la referencia providencia, el apoderado judicial de la parte demandante, presentó recurso de reposición en subsidio el de apelación, sustentándolo en tres temas: *"i) la presunción de aceptación integral de las facturas de venta de servicios de salud y sus*

soportes de cara a las normas que regulan el cobro de estos servicios, ii) la imposibilidad legal de exigir soportes de facturas de servicios de salud en sede judicial como requisito para la ejecución de este tipo de obligaciones, y, iii) la improcedencia de exigir soportes de facturas de venta de servicios de salud desde el punto de vista formal para la conformación de título ejecutivo simple o complejo”.

Al resolver el recurso de reposición propuesto, la jueza mediante auto del 27 de octubre de 2020, decidió confirmar el auto recurrido, con los mismos argumentos de la providencia cuestionada y haciendo énfasis en lo contenido en la sentencia emitida por el Tribunal Superior de Cali que sostiene trató temas similares al estudiado. De ahí que afirme que, no es *"caprichosa la negativa del despacho de librar mandamiento ejecutivo en el presente caso en el que no se acompañan los anexos requeridos, es la ley quien exige tales soportes”.*

Estando el proceso para emitir pronunciamiento del recurso de apelación, se observa que la Superintendencia Nacional de Salud mediante Resolución número 006045 de 2021, ordenó la toma de posesión inmediata de los bienes, haberes y negocios de la entidad vigilada Coomeva EPS y la suspendió de los procesos de ejecución en curso y la *"imposibilidad de admitir nuevos procesos de esa clase”,* generando así un conflicto jurídico entre la solución del recurso de apelación y la imposibilidad jurídica para ejecutar a la entidad demandada, para resolver ello, se tendrá en cuenta la siguientes:

II. Consideraciones.

2.2. Problema jurídico.

Teniendo en cuenta la situación fáctica, esta Sala unitaria procede a formular el siguiente problema jurídico:

¿Existe alguna imposibilidad jurídica para ejecutar a Coomeva EPS en virtud a la toma de posesión de los bienes, haberes y negocios de esta entidad de acuerdo a lo dispuesto por la Superintendencia Nacional de Salud?

En caso que la respuesta sea positiva, se analizará lo siguiente:

¿Analizar si para librar mandamiento de pago en un proceso ejecutivo donde se está ejecutando facturas de ventas de servicios de salud se requiere cumplir con los requisitos exigidos en la normatividad especial del Sistema General de Seguridad Social, Ley 1122 de 2007 y los Decretos 4747 del mismo año y 780 de 2016?

Para desarrollar el problema jurídico planteado, se citará las resoluciones emitidas por la Superintendencia Nacional de Salud respecto a Coomeva EPS, y analizará el caso concreto.

2.3. Superintendencia Nacional de Salud -Toma posesión Inmediata de los bienes, haberes y negocios de Coomeva EPS.

La Superintendencia Nacional de Salud mediante Resolución número 006045 de 2021¹, resolvió en su artículo primero: *"ORDENAR la toma de posesión inmediata de los bienes, haberes y negocios de la entidad vigilada COOMEVA ENTIDAD PROMOTORA DE SALUD S.A., identificada con NIT 805.000.427.-1, por el término de dos (2) meses, por razones expuestas en la parte motiva de la presente resolución (...)"*.

¹ *Por la cual se ordena la toma de posesión inmediata de bienes, haberes y negocios de COOMEVA ENTIDAD PROMOTORA DE SALUD S.A., identificada con NIT.805.000.427-1"*

En el artículo tercero de la referida, se dispuso:

"ARTICULO TERCERO. ORDENAR el cumplimiento de las siguientes medidas preventivas, de conformidad con lo establecido el artículo 9.1.1.1.1 del Decreto 2555 de 2010, así:

1. Medidas preventivas obligatorias.

a) ... b) ...

c) La comunicación a los jueces de la República y a las autoridades que adelanten procesos de jurisdicción coactiva sobre la suspensión de los procesos de la ejecución en curso y la imposibilidad de admitir nuevos procesos de esta clase contra la entidad objeto de toma de posesión con ocasión de las obligaciones anteriores a dicha medida.

d) La advertencia que, en adelante, no se podrá iniciar ni continuar procesos o actuación alguna contra la intervenida sin que se notifique personalmente al agente especial, so pena de nulidad (...)"

Con posterioridad la Superintendencia Nacional de Salud, expidió la Resolución número 2002151000125056 de 2021², en la cual dispuso prorrogar la *"TOMA DE POSESIÓN INMEDIATA DE LOS BIENES, HABERES Y NEGOCIOS ordenada por la Superintendencia Nacional de Salud, mediante Resolución 006045 del 27 de mayo de 2021 a COOMEVA ENTIDAD PROMOTORA DE SALUD S.A., identificada con NIT 805.000.427-1, por el término de dos (2) meses, es decir, hasta el 27 de septiembre de 2021, por las razones expuestas en la parte motiva de la presente resolución"*.

Al mismo tiempo, en el numeral segundo dispuso:

"ARTICULO SEGUNDO: EXHORTAR al Consejo Superior de la Judicatura para que a través de Circular instruya y sea divulgado el cumplimiento de ley que los Honorables Jueces y Magistrados de la Republica deben dar en relación con el

² *"Por la cual se prorroga la toma de posesión inmediata de bienes, haberes y negocios de COOMEVA ENTIDAD PROMOTORA DE SALUD S.A., identificada con NIT. 805.000.427-1, ordenada mediante Resolución 006045 del 27 de mayo de 2021"*

régimen legal de intervención de empresas o entidades vigiladas por la Superintendencia Nacional de Salud, acatando las órdenes contenidas en los actos administrativos que ordenan la toma de posesión, las medidas de suspensión de los procesos ejecutivos y coactivos, la cancelación, levantamiento de las medidas cautelares decretadas y la devolución de depósitos judiciales, al Agente Especial, así como su cumplimiento entre los colaboradores y demás personal que desempeñe funciones inherentes al manejo de los depósitos judiciales, conforme al Estatuto Orgánico del Sistema Financiero y el Acuerdo PCSJA21-11731 de 29 de enero de 2021”.

2.3. Efectos de la toma de posesión del agente especial.

De los fundamentos expuestos por la Superintendencia Nacional de Salud, en la última resolución que prorrogó la toma de posesión del agente especial de Coomeva EPS, se extrae lo siguiente:

"Que en este contexto, las potestades especiales de intervención como la toma de posesión, encaminada al salvamento de entidades vigiladas, con el fin de salvaguardar la prestación del servicio público de salud y la adecuada gestión financiera de los recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud, implica el acatamiento del régimen especial de estas medidas por parte de otras autoridades -conforme al principio de colaboración armónica- y de los particulares concernidos (entidades bancarias, acreedores), que se concreta en el cumplimiento de las órdenes dadas por la Superintendencia en los respectivos actos administrativos para que la intervención cumpla sus objetivos y finalidad.

*Que el artículo 116 del EOSF, con efectos de fuerza de ley, dispone que la **toma de posesión conlleva la suspensión de los procesos de ejecución en curso y la imposibilidad de admitir nuevos procesos de esta clase contra la entidad objeto de toma de posesión por razón de obligaciones anteriores a dicha medida.** Y que el proceso o actuación correspondiente será remitido al agente especial. Así mismo la toma de posesión conlleva, entre otros efectos contenidos en la norma, la cancelación de los embargos decretados con anterioridad a la toma de posesión que afecten bienes de la entidad”.*

Con relación a la suspensión de los procesos ejecutivo, la referida resolución indica:

"Que como se ha reconocido por los Jueces de la Republica, los procesos ejecutivos **ceden ante la especialidad de los procesos de intervención**, como en el asunto resuelto mediante providencia del 17 de julio de 2020, del Juzgado Tercero Administrativo Oral del Circuito de Sincelejo,1 el artículo 116 del EOSF [literales d y h)] debe leerse en conjunto con el artículo 992 de la Ley 222 de 1995 y la sentencia T-593 de 2002 de la Corte Constitucional, que concluye que «en materia de procesos ejecutivos la toma de posesión conlleva:

**Si el proceso ejecutivo está en trámite al momento de iniciarse la toma de posesión, el juez de conocimiento deberá decretar su suspensión inmediata y se ordenará remitir el expediente a la Superintendencia respectiva, en este caso al interventor;*

** Si aún no se ha formulado demanda ejecutiva al momento de la intervención, el acreedor deberá hacerlo dentro del proceso de toma de posesión;*

** **Cualquier actuación judicial que se adelante en contravención de lo anterior, incurrirá en causal de nulidad.** (negrilla en el texto) (...) "la toma de posesión y (...) su intervención administrativa por la Superintendencia (...) conlleva por ministerio de Ley, tal como se estableció, la suspensión del proceso ejecutivo en trámite sin tener en cuenta la etapa en que se encuentre y la imposibilidad de admitir nuevos (...) por lo que en auto del cuatro (4) de julio de dos mil veinte (2020) se ordenó la suspensión inmediata del proceso, así como el levantamiento de las medidas cautelares decretadas en el presente proceso y la devolución de depósitos judiciales al Hospital en caso de que existieran en el proceso» (se subraya)".*

En esa misma línea debe citarse el artículo 116 del Estatuto Orgánico Financiero establece:

"ARTICULO 116. TOMA DE POSESION PARA LIQUIDAR. <Artículo modificado por el artículo 22 de la Ley 510 de 1999. El nuevo texto es el siguiente:>

La toma de posesión conlleva:

a) La separación de los administradores y directores de la administración de los bienes de la intervenida. En la decisión de toma de posesión la Superintendencia Bancaria podrá abstenerse de separar determinados directores o administradores, salvo que la toma de posesión obedezca a violación a las normas que regulan los cupos individuales de crédito o

concentración de riesgo, sin perjuicio de que posteriormente puedan ser separados en cualquier momento por el agente especial;

b) La separación del revisor fiscal, salvo que en razón de las circunstancias que dieron lugar a la intervención, la Superintendencia decida no removerlo. Lo anterior sin perjuicio de que posteriormente pueda ser removido por la Superintendencia Bancaria. El reemplazo del revisor fiscal será designado por el Fondo de Garantías de Instituciones Financieras. En el caso de liquidación Fogafin podrá encomendar al revisor fiscal el cumplimiento de las funciones propias del contralor;

c) La improcedencia del registro de la cancelación de cualquier gravamen constituido a favor de la intervenida sobre cualquier bien cuya mutación está sujeta a registro, salvo expresa autorización del agente especial designado. Así mismo, los registradores no podrán inscribir ningún acto que afecte el dominio de los bienes de propiedad de la intervenida, so pena de ineficacia, salvo que dicho acto haya sido realizado por la persona antes mencionada;

d) La suspensión de los procesos de ejecución en curso y la imposibilidad de admitir nuevos procesos de esta clase contra la entidad objeto de toma de posesión por razón de obligaciones anteriores a dicha medida. A los procesos ejecutivos se aplicarán en lo pertinente las reglas previstas por los [artículos 99 y 100 de la Ley 222 de 1995], y cuando allí se haga referencia al concordato se entenderá que se hace relación al proceso de toma de posesión. La actuación correspondiente será remitida al agente especial;

e) La cancelación de los embargos decretados con anterioridad a la toma de posesión que afecten bienes de la entidad. La Superintendencia Bancaria libraré los oficios correspondientes;

f) La suspensión de pagos de las obligaciones causadas hasta el momento de la toma de posesión, cuando así lo disponga la Superintendencia Bancaria, en el acto de toma de posesión. En el evento en que inicialmente no se hayan suspendido los pagos, la Superintendencia Bancaria en el momento en que lo considere conveniente, podrá decretar dicha suspensión. En tal caso los pagos se realizarán durante el proceso de liquidación, si ésta se dispone, o dentro del proceso destinado a restablecer la entidad para que pueda desarrollar su objeto social de acuerdo con el programa que adopte el Fondo de Garantías de Instituciones Financieras o se acuerde con los acreedores. No obstante, la nómina continuará pagándose normalmente, en la medida en que los recursos de la entidad lo permitan;

g) La interrupción de la prescripción y la no operancia de la caducidad respecto de los créditos a cargo de la entidad que hayan surgido o se hayan hecho exigibles antes de la toma de posesión.

En el evento en que se decrete la cesación de pagos o la liquidación de la entidad, o se reduzca su patrimonio neto por debajo del cincuenta por ciento (50%) del capital suscrito, la misma dejará de estar sujeta al régimen de la renta presuntiva;

h) El que todos los depositantes y los acreedores, incluidos los garantizados, quedarán sujetos a las medidas que se adopten para la toma de posesión, por lo cual para ejercer sus derechos y hacer efectivo cualquier tipo de garantía de que dispongan frente a la entidad intervenida, deberán hacerlo dentro del proceso de toma de posesión y de conformidad con las disposiciones que lo rigen. En relación con los créditos con garantías reales se tendrá en cuenta la preferencia que les corresponde, según sea el caso, esto es, de segundo grado si son garantías muebles y de tercer grado si son inmuebles.

PARAGRAFO. *La separación de los administradores y del revisor fiscal por causa de la toma de posesión, al momento de la misma o posteriormente, da lugar a la terminación del contrato de trabajo por justa causa y por ello no generará indemnización alguna.*

2. Término. Dentro de un término no mayor de dos (2) meses prorrogables contados a partir de la toma de posesión, la Superintendencia Bancaria, previo concepto del Fondo de Garantías de Instituciones Financieras, determinará si la entidad debe ser objeto de liquidación, si se pueden tomar medidas para que la misma pueda desarrollar su objeto conforme a las reglas que la rigen o si pueden adoptarse otras medidas que permitan a los depositantes, ahorradores o inversionistas obtener el pago total o un pago parcial de sus créditos de conformidad con este artículo. En los dos últimos casos, el Fondo de Garantías de Instituciones Financieras presentará a la Superintendencia Bancaria el programa que aquél seguirá con el fin de lograr el cumplimiento de la medida y en el cual se señalarán los plazos para el pago de los créditos. Dicho programa podrá ser modificado cuando las circunstancias lo requieran, evento que se comunicará a la Superintendencia Bancaria y a los interesados. Lo anterior sin perjuicio de que pueda haber acuerdos entre los acreedores y la entidad objeto de la toma de posesión.

En el evento de que se disponga la liquidación de la entidad por parte de la Superintendencia Bancaria, la toma de posesión se mantendrá hasta que termine la existencia legal de la entidad o hasta que se entreguen los activos remanentes al liquidador designado por los accionistas, una vez pagado el pasivo externo. Si se decide adoptar las medidas necesarias para que la entidad pueda desarrollar su objeto social de acuerdo con las normas que la rigen u otras medidas que permitan obtener el pago total o parcial de los créditos de los depositantes, ahorradores e inversionistas, en la forma prevista en este artículo, la toma de posesión se mantendrá hasta que la Superintendencia Bancaria, previo concepto del Fondo de Garantías de Instituciones Financieras, determine la restitución de la entidad a los accionistas.

Cuando no se disponga la liquidación de la entidad, la toma de posesión no podrá exceder del plazo de un (1) año, prorrogable por la Superintendencia Bancaria, por un plazo no mayor de un año; si en ese lapso no se subsanaren las dificultades que dieron origen a la toma de posesión, la Superintendencia Bancaria dispondrá la disolución y liquidación de la institución vigilada. Lo anterior sin perjuicio de que el Gobierno por resolución ejecutiva autorice una prórroga mayor cuando así se requiera en razón de las características de la entidad". (Negrilla y subrayado Tribunal).

III. Caso concreto.

Para abordar el primer problema jurídico la Sala unitaria, lo dividirá en dos subtemas: **i)** Debe suspenderse el proceso ejecutivo que no tiene orden de pago contra Coomeva EPS, como se consecuencia de la decisión de la tomada por la Superintendencia Nacional de Salud; **ii)** ¿Debe declararse la imposibilidad jurídica para ejecutar a la EPS Coomeva y, en consecuencia, devolver el expediente al juez de primera instancia en virtud a que se negó el mandamiento de pago?

Frente a la suspensión del proceso ejecutivo.

Con relación al primer interrogante, debe indicarse que una de las consecuencias de la toma de posesión de bienes, haberes y negocios de Coomeva EPS, como quedó arriba referenciado es la suspensión inmediata de los "***procesos de ejecución en curso y la imposibilidad de admitir nuevos procesos de esta clase***"³.

En nuestro asunto, es claro que no existe proceso aún, debido a que el Juez de primera instancia decidió negar el mandamiento de pago solicitado y por tanto, no existe orden de pago en favor del demandante y en contra de Coomeva EPS.

³ Literal c) de la Resolución No. 006045 de 2021. Superintendencia Nacional de Salud.

Teniendo en cuenta lo anterior, no tiene ningún efecto suspender la *demanda* presentada, en la medida que no se ha proferido por el juez de primera instancia auto que la admite o que libre mandamiento de pago, siendo inocua cualquier determinación que se tome, ello por la imposibilidad jurídica que existe para iniciar demandas contra la entidad intervenida (literal c resolución 006045 de 2021).

Imposibilidad jurídica para ejecutar a Coomeva EPS.

En principio le correspondería a esta Sala unitaria pronunciarse frente al recurso de apelación interpuesto por la parte demandante contra el auto que negó librar mandamiento de pago de conformidad con artículo 328 del Código General del Proceso. Sin embargo, ante la posesión de bienes, haberes y negocios de Coomeva EPS decretada por la Superintendencia Nacional de Salud y los efectos que ello tiene, entre esos la imposibilidad de admitir nuevas demandas, esta Sala unitaria examinará la imposibilidad de ejecutar a esta entidad.

En efecto, el literal c) del artículo 3º de la Resolución 006045 de 2021, dispuso:

*"c) La comunicación a los jueces de la República y a las autoridades que adelanten procesos de jurisdicción coactiva sobre la suspensión de los procesos de la ejecución en curso y **la imposibilidad de admitir nuevos procesos de esta clase contra la entidad objeto de toma de posesión con ocasión de las obligaciones anteriores a dicha medida**"⁴.*

Teniendo en cuenta lo anterior, y por lo imperativo de la ley (literal d) del art. 116 Estatuto Orgánico Financiero- arriba citado), frente a la improcedencia para admitir nuevos procesos frente a Coomeva EPS,

⁴ Negrilla y subrayado Tribunal.

esta Sala unitaria declarará la imposibilidad jurídica de ejecutar el demandado Coomeva EPS en cumplimiento a lo dispuesto por la Superintendencia Nacional de Salud y, en consecuencia, devolver el expediente al juzgado de instancia, para lo pertinente.

En mérito de lo expuesto, el suscrito Magistrado Sustanciador,

RESUELVE:

1º.- Declarar la imposibilidad jurídica para ejecutar el demandado Coomeva EPS, por lo expuesto en la parte motiva de esta providencia.

2º.- Devolver al Juzgado de primera instancia el expediente para lo pertinente.

NOTIFÍQUESE Y DEVUÉLVASE



FLAVIO EDUARDO CÓRDOBA FUERTES

Magistrado

Rad. 019-2020-00083-01(9678)