

REPÚBLICA DE COLOMBIA



RAMA JUDICIAL
JUZGADO 28 PENAL MUNICIPAL CON FUNCIÓN DE
CONOCIMIENTO

Bogotá D.C., 13 de octubre de 2022

I. OBJETO DE LA PROVIDENCIA

Decidir la acción de tutela promovida por **PAOLA CAROLINA REY CARAZO** en calidad de representante legal de **IMAGE QUALITY OUTSOURCING S.A.S.** en contra de **COOMEVA EPS EN LIQUIDACIÓN** por la presunta vulneración del derecho fundamental al debido proceso.

I. HECHOS

La accionante informó que, IQ OUTSOURCING y COOMEVA EPS, suscribieron contrato de prestación de servicios el 1 de octubre de 2018, obligándose a prestar los servicios de auditoría integral de recobros físicos, creación, diligenciamiento, radicación de formatos de integridad, actas aclaratorias y digitalización de los soportes físicos del recobro cuando fuere necesario.

Expuso que el contrato fue suscrito por la cuantía de \$555.368.839, a término de un año, el cual culminaría el 30 de septiembre de 2019. Sin embargo y en virtud del contrato en su cláusula quinta, IQ OUTSOURCING, presentó, las facturas correspondientes a los servicios prestados, en donde la EPS COOMEVA quedo endeudado. Es así que, llegaron a un acuerdo de pago el cual fue cumplido parcialmente, quedando un pago de \$57.297.490.

Explicó que, mediante Resolución 006045 del 27 de mayo de 2021, la Superintendencia Nacional de Salud, ordenó la toma de posesión inmediata de bienes, haberes y negocios de Coomeva EPS, por el término de dos meses, la cual fuera prorrogada. Así mismo ordenó la intervención forzosa administrativa por el término de un año, esto es, hasta el 27 de septiembre de 2022.

Indicó que IQ OUTSOURCING, remitió comunicación ante el agente especial, los días 4 de agosto y 22 de septiembre de 2021, con el fin de lograr un nuevo acuerdo de pago por la suma adeudada. No obstante, no obtuvo respuesta. Posteriormente, el 25 de enero de 2022 la Superintendencia Nacional de Salud, mediante Resolución 202232000000189-6, ordenó la liquidación de Coomeva EPS.

Manifestó que, el 11 de marzo de 2022 IQ OUTSOURCING radicó en forma oportuna la acreencia adeudada. No obstante, el liquidador de Coomeva EPS el 31 de mayo de 2022 resuelve rechazar totalmente la acreencia presentada, es así que el 10 de junio de 2022 interpone el recurso de reposición, sin embargo, mediante Resolución A-005505 del 17 de agosto de 2022, notificada el 6 de septiembre de 2022, confirma la decisión.

Refirió que existe vulneración del derecho al debido proceso, solicitando la protección del mismo y que se deje sin efectos las Resoluciones A-002221 del 31 de mayo de 2022(en lo que tiene que ver con el rechazo de la acreencia presentada por IQ OUTSOURCING S.A.S.) y la Resolución A-005505 del 17 de agosto de 2022 y ordenar al Liquidador de COOMEVA EPS expedir una nueva Resolución en la que observe el debido proceso valorando debidamente las evidencias de la acreencia a favor de IQ OUTSOURCING a cargo de COOMEVA EPS EN LIQUIDACIÓN.

II. ACTUACIÓN PROCESAL Y RESPUESTA

El 28 de septiembre de 2022, se admitió la tutela y se ordenó correr traslado de la demanda y sus anexos a **COOMEVA EPS EN LIQUIDACIÓN** para

que se pronunciara en torno a los hechos y a las pretensiones expuestas, asimismo se vinculó a la **SUPERINTENDENCIA NACIONAL DE SALUD**, por cuanto podrían verse eventualmente afectado con el fallo que se profiera.

1.- La Subdirectora Técnica de la **SUPERINTENDENCIA NACIONAL DE SALUD**, refirió inexistencia de un nexo de causalidad entre la presunta violencia de derechos fundamentales invocados por la parte accionante y la Superintendencia, ya que, analizada la acción de tutela, se pretende dejar sin efectos dos resoluciones emitidas por parte del Liquidador de Coomeva EPS y se emita una a favor de IQ OUTSOURCING.

Ante lo expuesto, consideró que el derecho solo se viola o amenaza a partir de circunstancias que han sido ocasionadas por vinculación directa y específica entre las conductas de personas e instituciones, por lo cual, la Superintendencia Nacional de Salud, no ha infringido los derechos fundamentales aquí deprecados a la parte accionante. Por ello, solicitó la desvinculación del trámite de tutela, ante la falta de legitimación en la causa por pasiva.

2.- La Apoderada General de Tutelas de **COOMEVA EPS EN LIQUIDACIÓN**, relató que mediante Resolución No. 2022320000000189-6 del 25 de enero de 2022, ordenó la liquidación de Coomeva EPS, y suspendió todos los pagos causados hasta el 25 de enero de 2022 quedaron suspendidos en virtud del proceso liquidatorio. Así mismo indicó que, mediante avisos emplazatorios del 1 al 11 de febrero de 2022, requirió a las personas naturales y jurídicas, para que formularan la reclamación en contra de la EPS.

Explicó que IQ OUTSOURCING, se acogió al proceso liquidatorio y reclamo el pago de \$57.297.490. Sin embargo, de conformidad al marco normativo aplicable para los procesos en liquidación, mediante la Resolución A-002221 del 31 de mayo de 2022 resolvió rechazar totalmente la pretensión, ya que no existía prueba de entrega del bien o la prestación del servicio reclamado y tampoco se demostró la existencia de una obligación.

Indicó que, la entidad accionante recurrió la determinación y mediante la Resolución A-002221 del 2022 confirmo la decisión, quedando en firme el 7 de septiembre de 2022. Aseveró que no existe vulneraciones al debido proceso y solicito se declare improcedente la acción de tutela, ya que no cumple el requisito de subsidiariedad.

III. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS JURÍDICOS

4.1. Problema Jurídico

Compete establecer si en este caso, el **LIQUIDADOR DE COOMEVA EPS EN LIQUIDACIÓN** está vulnerando el derecho fundamental al debido proceso, a **PAOLA CAROLINA REY CARAZO** en calidad de representante legal de **IMAGE QUALITY OUTSOURCING S.A.S.** al no cancelarse las acreencias por la prestación de un servicio. Para ello se analizará en primer lugar la procedibilidad de la acción de tutela, el derecho fundamental mínimo vital, y, luego lo probado en el caso concreto.

4.2. Procedibilidad

- **Legitimación Activa**

De conformidad con el artículo 10° del Decreto 2591 de 1991, la acción de tutela puede ser ejercida i) directamente por la persona afectada o a través de representante, ii) por el Defensor del Pueblo y los personeros municipales, iii) mediante agencia oficiosa cuando el titular de los derechos fundamentales no está en condiciones de promover su propia defensa, circunstancia que debe manifestarse en la solicitud.

En el presente evento, se satisface la primera de las posibilidades dado que la Representante Legal de **IMAGE QUALITY OUTSOURCING S.A.S.**, actúa directamente para buscar la protección de sus derechos fundamentales presuntamente vulnerados.

- **Legitimación Pasiva**

Según lo establecido en los artículos 1, 5 y el numeral 2° del artículo 42 del Decreto 2591 de 1991, la acción de tutela procede contra cualquier autoridad pública y contra particulares en ciertos eventos en los que el accionante se encuentre en situación de subordinación o indefensión. En este evento el **LIQUIDADOR DE COOMEVA EPS EN LIQUIDACIÓN**, es una entidad privada, sin embargo, se le atribuye la violación al derecho fundamental del debido proceso. Siendo así, el accionante se encontraría en estado de indefensión para obtener la protección de los derechos que estima vulnerados, de modo que existe legitimación en la causa por pasiva.

- **Inmediatez**

La acción de tutela fue presentada el 30 de septiembre de 2022, fecha que resulta razonable, si se tiene en cuenta que la presunta vulneración de los derechos fundamentales tuvo como origen la negativa al pago de una acreencia por la prestación de un servicio prestado a la EPS, cuyo reclamo fue hecho en el mes de marzo de 2022, motivo por el cual se encuentra vigente la vulneración a los derechos fundamentales que se alega y no ha transcurrido un periodo de tiempo irrazonable que impida al Juzgado pronunciarse de fondo frente a lo solicitado.

- **Subsidiariedad**

El artículo 86 de la Carta Política establece que la acción de tutela *"sólo procederá cuando el afectado no disponga de otro medio de defensa judicial, salvo que aquella se utilice como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable"*. Esta disposición es desarrollada por el artículo 6° del Decreto 2591 de 1991, que ratifica la procedencia de la acción de tutela cuando las vías ordinarias no tengan cabida o cuando no resulten idóneas para evitar el acaecimiento de un perjuicio irremediable.

Ahora bien, respecto al caso particular es menester resaltar que el derecho al debido proceso deprecado por el demandante, debe ser analizado por esta

instancia, si la tutela es el mecanismo idóneo para ello o si por el contrario existe otra figura jurídica para su protección.

4.3 4.3 Contenido y alcance del derecho fundamental al debido proceso.

La sentencia C-980 de 2010 explica que:

“Como es sabido, el debido proceso es un derecho constitucional fundamental, consagrado expresamente en el artículo 29 de la Constitución Política, el cual lo hace extensivo “a toda clase de actuaciones judiciales y administrativas”. La jurisprudencia constitucional ha definido el derecho al debido proceso, como el conjunto de garantías previstas en el ordenamiento jurídico, a través de las cuales se busca la protección del individuo incurso en una actuación judicial o administrativa, para que durante su trámite se respeten sus derechos y se logre la aplicación correcta de la justicia. La misma jurisprudencia ha expresado, que el respeto al derecho fundamental al debido proceso, le impone a quien asume la dirección de la actuación judicial o administrativa, la obligación de observar, en todos sus actos, el procedimiento previamente establecido en la ley o en los reglamentos, “con el fin de preservar las garantías -derechos y obligaciones- de quienes se encuentran incursos en una relación jurídica, en todos aquellos casos en que la actuación conduzca a la creación, modificación o extinción de un derecho o a la imposición de una sanción”. En este sentido, el derecho al debido proceso se muestra como desarrollo del principio de legalidad, pues representa un límite al ejercicio del poder público, y en particular, al ejercicio del ius puniendi del Estado. En virtud del citado derecho” las autoridades estatales no podrán actuar en forma omnímoda, sino dentro del marco jurídico definido democráticamente, respetando las formas propias de cada juicio y asegurando la efectividad de aquellos mandatos que garantizan a las personas el ejercicio pleno de sus derechos. Según lo ha destacado este Tribunal, el derecho al debido proceso tiene como propósito específico “la defensa y preservación del valor material de la justicia, a través del logro de los fines esenciales del Estado, como la preservación de la convivencia social y la protección de todas las personas residentes en Colombia en su vida, honra, bienes y demás derechos y libertades públicas (preámbulo y artículos 1° y 2° de la C.P).”

4.4 Caso concreto

En el presente caso, **PAOLA CAROLINA REY CARAZO** en calidad de representante legal de **IMAGE QUALITY OUTSOURCING S.A.S.**, interpuso acción de tutela en contra de el **LIQUIDADOR DE COOMEVA EPS EN LIQUIDACIÓN** por la presunta vulneración del derecho fundamental del debido proceso, al abstenerse la entidad accionada a pagar unas acreencias contractuales por la prestación de un servicio.

En este orden de ideas, se observa que **IMAGE QUALITY OUTSOURCING S.A.S.**, el 11 de marzo de 2022 radicó de forma oportuna la

acreencia No. 10130 por cuantía de \$57.297.490 que adeuda **COOMEVA EPS**

EN LIQUIDACIÓN.

Es así como, revisados los medios probatorios aportados en la acción de tutela, se puede observar lo siguiente:

1.- La Superintendencia Nacional de Salud, mediante Resolución No. 003287 del 4 de noviembre de 2016, ordenó vigilancia especial a Coomeva EPS, por el término de 6 meses, siendo prorrogada a través de la Resolución No. 013000 del 13 de noviembre de 2020, por 9 meses. Por lo cual y a través de Resolución No. 010005 del 28 de septiembre de 2018 limitó la capacidad para realizar afiliaciones y aceptar traslados a la EPS Coomeva. Finalmente, el 27 de mayo de 2021 en virtud de la Resolución No. 006045 toma posesión inmediata de los bienes, haberes y negocios de la entidad y se designó a Felipe Negret Mosquera como agente especial

2.- La Superintendencia Nacional de Salud, mediante Resolución No. 202232000000189-6 del 25 de enero de 2022, ordenó la liquidación de Coomeva EPS y suspendió los pagos causados del 25 de enero de 2022 hasta la fecha. En cumplimiento del proceso liquidatorio de COOMEVA EPS, publicaron los avisos emplazatorios del 1 al 11 de febrero de 2022, invitando a las personas naturales y jurídicas a formular las reclamaciones y se hicieran parte al proceso liquidatorio. Es así que **IMAGE QUALITY OUTSOURCING S.A.S.**, de forma oportuna realizó la reclamación de las acreencias.

3.- El 31 de mayo de 2022 mediante Resolución A-002221 resolvió en su artículo primero: *“RECHAZAR TOTALMENTE la acreencia presentada de manera oportuna por IMAGE QUALITY OUTSOURCING S.A.S., identificado con NIT No. 830039329, por valor de CINCUENTA Y SIETE MILLONES DOSCIENTOS NOVENTA Y SIETE MIL CUATROCIENTOS NOVENTA PESOS MCTE (\$57.297.490,00)”*

Esto por cuanto, que **IMAGE QUALITY OUTSOURCING S.A.S.**, no cumplía con los soportes suficientes para demostrar la obligación de conformidad a la Resolución A-002221:

“1.11: SOPORTES INSUFICIENTES 9.3: No existe prueba de la entrega del bien o la prestación de los servicios reclamados 9.7: No demuestra la existencia de una obligación entre las partes debidamente soportada y recibida a satisfacción.”

Resolución que fue notificada a **IMAGE QUALITY OUTSOURCING S.A.S.** el 3 de junio de 2022. Es así que, dentro del término legal, esto es, el 10 de junio de 2022 la accionante interpone el recurso de reposición, el cual, fue resuelto mediante Resolución No. A -05505 del 17 de agosto de 2022 confirmando la decisión en los siguientes términos: *“El Liquidador con el fin de establecer el valor real de la deuda, está obligado a auditar la totalidad del crédito (...) Por esta razón el reclamante deberá llegar al proceso la totalidad de las facturas y soportes que permitan demostrar la existencia y valor de su crédito”*. Quedando en firme el 7 de septiembre de 2022.

En este orden de ideas y después de revisado los medios probatorios, se determina que el **LIQUIDADOR DE COOMEVA EPS EN LIQUIDACIÓN**, actuó de conformidad a la Ley, por lo cual, no se evidencia una vulneración flagrante al derecho del debido proceso.

Por otro lado, el actor cuenta con otros medios de defensa judicial a través de los cuales se podría discutir las pretensiones elevada en sede de tutela, atinentes a que se decrete la nulidad de las actuaciones efectuadas en el proceso liquidatorio de la EPS, ante la jurisdicción de lo Contencioso y Administrativo, mediante el proceso de nulidad y restablecimiento del derecho, donde se podrá decidir sobre las excepciones en contra del deudor, y pedir una medida cautelar para suspender el trámite del proceso liquidatorio, hasta que se resuelva de fondo las acreencias por la prestación del servicio, dejadas de cancelar por Coomeva EPS.

A pesar de ello, la alta corporación ha indicado que a pesar que existen otros medio de defensa judicial, la acción de tutela será procedente si el juez constitucional logra determinar que: (i) los mecanismos y recursos ordinarios de defensa no son suficientemente idóneos para garantizar la protección de los derechos presuntamente vulnerados; (ii) se requiere el amparo constitucional como mecanismo transitorio, pues de lo contrario el actor se vería frente a la ocurrencia inminente de un perjuicio irremediable; y, (iii) el titular de los derechos fundamentales amenazados o vulnerados es sujeto de especial protección constitucional.

Por lo anterior, las vías ordinarias con los que cuenta el accionante en el caso concreto no se muestran como ineficaces para la protección de los derechos del actor, pues si bien los mismos tiene un término superior al señalado para resolver una acción de tutela, el actor no se encuentra en una situación de indefensión que le imposibilite o haga en extremo gravosa las esperas de las resultas de éste.

Adicional a lo anterior, las pruebas aportadas por el accionante no demuestran un perjuicio irremediable, pues más allá de la afirmación realizada por el actor, referente a que se le está vulnerando los derechos al debido proceso, dicha afirmación no fue acreditada. Por lo que resulta improcedente la protección del derecho deprecado, máxime repítase cuando no se advierte la existencia de un perjuicio irremediable que torne viable el amparo.

En mérito de lo expuesto, el **JUZGADO VEINTIOCHO PENAL MUNICIPAL CON FUNCIÓN DE CONOCIMIENTO DE BOGOTÁ**, administrando Justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la ley.

RESUELVE

PRIMERO. DECLARAR improcedente la acción de tutela interpuesta por **PAOLA CAROLINA REY CARAZO** en calidad de representante legal de **IMAGE**

QUALITY OUTSOURCING S.A.S. en contra de **COOMEVA EPS EN LIQUIDACIÓN,**

según se consideró en la parte motiva de este fallo.

SEGUNDO. NOTIFICAR la sentencia de acuerdo con las previsiones del artículo 30 del Decreto 2591 de 1991, en el evento de que no sea impugnada, remitir la actuación a la Corte Constitucional para su eventual revisión.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE



CATALINA RÍOS PEÑUELA

**JUEZA 28 PENAL MUNICIPAL CON FUNCIÓN DE CONOCIMIENTO DE
BOGOTÁ**