



República de Colombia
Corte Suprema de Justicia
Sala de Casación Civil

OCTAVIO AUGUSTO TEJEIRO DUQUE
Magistrado ponente

STC2065-2019

Radicación n°. 11001-02-03-000-2018-04080-00

(Aprobado en sesión de trece de febrero de dos mil diecinueve)

Bogotá, D.C., veintidós (22) de febrero de dos mil diecinueve (2019).

Decide la Corte la tutela de la Superintendencia Nacional de Salud -SUPERSALUD-, coadyuvada por la Procuraduría General de la Nación y la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado (ANDJE), contra la Sala Civil-Familia del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Barranquilla y el Juzgado Trece Civil del Circuito de esa ciudad, siendo vinculados los demás intervinientes en el ejecutivo quirografario que la Fundación Campbell y otras Instituciones Prestadoras de Salud (IPS) adelantan a la primera entidad, rad. No. 2015-00446.

ANTECEDENTES

1. Mediante apoderada, la promotora solicitó que se le resguarden los derechos al debido proceso “en sus

dimensiones de garantía del juez natural y tutela judicial efectiva”, así como el de acceso a la administración de justicia, dejando sin efectos las sentencias dictadas por los accionados en sus respectivas sedes el 10 de abril y el 3 de diciembre de 2018, o en su defecto remitir el asunto a la jurisdicción contencioso administrativa.

2. Relató que en su condición de organismo rector del Sistema de Inspección, Vigilancia y Control del Sistema General de Seguridad Social tomó posesión y ordenó la liquidación forzosa de las Entidades Prestadoras de Salud (EPS) Selvasalud, Solsalud, Golden Group, Humana Vivir, Calisalud, Salud Cóndor y Programa de Salud Confenalco Antioquia.

Sostuvo que la Fundación Campbell incoó el recaudo contra la primera de tales EPS, el cual fue rechazado inicialmente por el Juzgado Trece Civil del Circuito por *“falta de jurisdicción y competencia de conformidad con el numeral 5° del artículo 2° del Código Procesal del Trabajo”*, pero el 16 de diciembre de 2015 la Sala Civil-Familia del Tribunal Superior revocó esa resolución y, en su lugar, libró mandamiento.

Afirmó que a dicha actuación se acumularon con éxito las demandas de la Clínica Jaller S.A.S., Centro de Excelencia para el Manejo de la Diabetes CEMDI S.A. y Consultores Profesionales S.E.C. Ltda. -CONPROSALUD-, dando lugar al emplazamiento de rigor, en virtud del que

comparecieron *“un total de 37 supuestos acreedores de las extintas EPS”*, sin que prosperara su reposición frente a la nueva orden compulsiva.

Aseveró que el 23 de noviembre de 2016 esta Sala la amparó debido a la falta de fundamentación de ese auto, lo invalidó y dispuso emitir otro en el que se tuvieran en cuenta sus consideraciones, pero la Corporación querellada se limitó a reproducir el anulado, lo que el inferior acató, sin que prosperara el remedio horizontal que interpuso. Además, excepcionó de mérito.

Contó que el 18 de abril de 2017 la Procuraduría General de la Nación presentó requisitoria de desestimar las pretensiones por falta de legitimación en la causa por pasiva, pero ambas instancias la desecharon, sin que medrara el auxilio que impetraron por prematuro; por su parte, la participación que el 21 de ese mismo mes hizo la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado determinó la suspensión del litigio por 30 días (art. 611 C.G.P.).

Manifestó que el 11 de abril de 2018 el estrado judicial de primer grado ordenó seguir el cobro por aproximadamente ochenta y cinco mil millones de pesos (\$85.000.000.000), resolución que el 3 de diciembre confirmó por mayoría el de segundo nivel al concluir que *“la jurisdicción ordinaria está facultada para debatir los actos del liquidador y que la Superintendencia está obligada no solo al nombramiento del liquidador y a la vigilancia de sus*

actos sino además al ‘cumplimiento, reconocimiento y pago de las obligaciones propias de los servicios de salud’..., incluyendo un nuevo concepto de solidaridad contrario al ordenamiento jurídico”, con lo cual pasó por alto los artículos 290 a 302 del Estatuto Orgánico Financiero -EOSF- aplicables al caso; además, dijo que “no solo que los títulos ejecutivos, considerados complejos, base de la demanda cumplen los requisitos establecidos en el artículo 422 del Código General del Proceso; sino que...la Superintendencia Nacional de Salud es deudor solidario de la demandante y sus acumuladas...afirmando que violó la buena fe y la confianza legítima que debe existir entre las IPS y la administración”, ignorando su argumentación.

Se quejó de que a falta de “títulos ejecutivos” suscritos por el ente, “el proceso asumió una naturaleza similar a los declarativos...” y con base en “facturas emitidas por las IPS contra EPS..., resoluciones de reconocimiento de acreencias expedidas por agentes liquidadores de las EPS y los contratos celebrados entre las IPS y las EPS, todos ellos documentos y actuaciones ajenos a la Superintendencia..., así como los actos administrativos de habilitación expedidos [por la misma]...en ejercicio de sus funciones...”, dicho fallador “construyó un ‘título ejecutivo complejo’ en su contra.

Añadió que por los hechos narrados, denunció penalmente al juez y al magistrado ponente.

RESPUESTA DE LOS CONVOCADOS

1.- La Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado memoró los pormenores del pleito civil, resumiendo el sustento de las decisiones atacadas; justificó su personería para participar; e indicó que la guarda llena los requisitos generales y especiales de procedencia.

Enfatizó que permitir que los acreedores reclamen ejecutivamente a la Superintendencia por las deudas de las EPS intervenidas, *"a todas luces resulta incompatible"* con la naturaleza y objeto que el artículo 293 del EOSF asignan a la liquidación forzosa y desconoce *"abiertamente los medios de control ante la jurisdicción contencioso administrativo con que cuenta la inconforme con las decisiones que la entidad haya tomado en ejercicio de su función administrativa"*, según lo ha reconocido el Consejo de Estado. Igualmente, contraría el *"[r]égimen legal de la liquidación -Ley 715, Decreto Ley 1015 y Decreto 3023 de 2002"* que remiten a las normas aplicables, indican lo que *"[l]a toma de posesión conlleva"* y, dentro de ella, el *"trámite respectivo para incorporar en la liquidación los créditos que, por la vía ejecutiva, INTERPUESTOS OPORTUNAMENTE, -antes del traslado de créditos, es decir, de la resolución de calificación de créditos- se cobren"* y la manera de solventarlos, coligiendo una *"responsabilidad solidaria"*, cuyas fuentes conforme el Código Civil sólo son la ley, la voluntad o el testamento, que acá no concurren, por supuestamente *"haber traicionado la confianza legítima"* de

las IPS contratistas, dejando de lado que la *“intervención y liquidación forzosa...las realizó en el ejercicio de sus funciones administrativas y con plena atención del marco jurídico que le impele acoger criterios debidamente preestablecidos en el cumplimiento de ese deber”*.

Expresó que igualmente trasgredieron el 295 *ídem* que señala la índole de los actos del administrador e indica que la discusión de los mismos atañe a la *“jurisdicción contencioso administrativa”*; y que estando involucrado un establecimiento público, la controversia correspondía en forma prevalente al juez del domicilio de éste (art. 23, num. 18, C.P.C. y 28 num. 10 del C.G.P.), lo cual hacía improrrogable la competencia a la luz del canon 16 del último compendio.

También señaló lesionados los preceptos 488 y 422 de tales codificaciones, respectivamente, porque la Superintendencia no es sucesora de ninguna obligación de las intervenidas ni ante la ausencia de remanentes podía designar uno.

Alegó que los artículos 14 de la Ley 1122 de 2007 y 52 de la 1438 de 2011 y el Decreto 4185 de este último año prevén que *“el riesgo financiero derivado de la contratación para la prestación del servicio de salud, se radica **única e indefectiblemente,** en cabeza de la Entidad Promotora de Salud y el prestador del servicio”*.

Adicionalmente alegó que se violaron los cánones 154 y 155 de la Ley 100 de 1993 al predicar que la Nación a través de la Superintendencia *“ha ejercido una delegación de sus funciones a las EPS al habilitarlas para operar en los términos dispuesto por la ley”*, pues es imposible la *“delegación de competencias”* propias, la habilitación de las EPS deriva de un mandato legal y, en todo caso, este mero acto en ningún caso genera *“solidaridad”*.

Finalmente, destacó que el Tribunal ignoró las reglas comerciales que rigen la actividad de las asociaciones, no obstante prestar un servicio público, en especial los artículos 239 y 240 del Código mercantil que tratan de los eventos de *“suficiencia de los activos sociales para el pago del pasivo externo e interno de la sociedad”* y el *“pago de las obligaciones observando disposiciones sobre prelación de créditos”*.

Concluyó que se dio una afrenta directa a la Constitución por lesión del principio de legalidad mediante el *“despliegue de elucubraciones sin rigor jurídico y, menos aún, respaldo normativo, lo que ocasiona el desgaste del aparato judicial en defensa de una posición de bulto insostenible y forzando un procedimiento equivoco que revive oportunidades precluidas en claro favorecimiento de los intereses particulares, pues resulta claro que, conforme a la Constitución y la ley, son los demandantes los llamados a soportar las consecuencias del ejercicio libre de su actividad*

comercial durante el proceso liquidatorio de intervención y liquidación forzosa de la entidad con la que contrataron”.

2.- El Magistrado sustanciador del Tribunal reseñó los hitos fundamentales del litigio y adujo que *“las actuaciones y determinaciones adoptadas al interior de este proceso en esta segunda instancia, fueron proferidas, dentro del término legal, sin dilación alguna, cumpliendo todos los parámetros del derecho de defensa y contradicción de las partes, en armonía a los parámetros constitucionales, legales, jurisprudenciales y doctrinales, decantados en la materia aplicable al sub judice, teniendo en cuenta la facticidad y cada una de las pruebas que reposan en el plenario, con primacía del derecho sustancial y aplicación debida del derecho procesal, no conllevando vía de hecho ni trasgresión de derechos fundamentales para la procedencia del reclamo constitucional presentado”.* Relievó el carácter *“excepcional”* del ruego, agregando que la actora no ha agotado el recurso de revisión, el cual es *“un instrumento viable y una instancia propicia”.*

3.- El Juez Trece Civil del Circuito arguyó que la falta de jurisdicción *“fue un tema debatido y atendido adecuadamente por [su] superior aplicando la decisión proferida por la Sala Plena de la Corte Suprema de Justicia, donde quedó decantado y establecido cuál era la jurisdicción competente para dirimir las controversias presentadas con el caso en estudio”.* Defendió que sus determinaciones *“guarda[n] relación con la constitución política, tal y como se*

desprende de su argumentación, en modo alguno, se le atribuye las normas (sic) aplicadas un sentido normativo incompatible con las posibilidades semánticas y los potenciales propósitos del legislador al establecer el enunciado normativo, encontrándose las decisiones fundamentadas en la realidad fáctica y a los (sic) elementos probatorios oportunamente allegados al proceso”.

4.- El Procurador 13 Judicial II de Barranquilla adscrito a la Procuraduría Delegada para Asuntos Civiles y Laborales reseñó el decurso examinado y lo que se debate y afirmó que están colmados los supuestos de procedibilidad de la guarda. Preciso que los encartados no tuvieron en cuenta las previsiones legales sobre representación de La Nación y organismos del nivel central contenida en la Ley 80 de 1993, el Código General del Proceso y el Código de Procedimiento Administrativo y Contencioso Administrativo –CPACA-, así como que los liquidadores no actúan como delegatarios de funciones de la Supersalud, toda vez que la *“inspección, vigilancia y control, no pueden ser depositadas en las entidades vigiladas, esto es, en las EPS liquidadas”,* cuyas tareas son diferentes, esto es, de aseguramiento, conforme el artículo 1° del Decreto 1015 de 2002, el numeral 6° del artículo 291 del EOSF, el artículo 9.1.1.2.4. del Decreto 2555 de 2010 y demás reglas *“que rigen la toma de posesión con fines liquidatorios y la naturaleza del cargo y las funciones del liquidador”,* y de todos modos ello no podría dar lugar a *“solidaridad”* alguna, que tampoco se desprende de los artículos 48, 49 y 365 superiores, pues su

venero únicamente es *“la ley, la convención y el testamento, sin que en el presente caso en ninguna de esas fuentes pueda encontrarse en forma expresa la causa de tal solidaridad, conclusión a la que sólo pudo llegar el fallador partiendo de unas premisas falsas de las que desprendió una serie de elucubraciones mal encaminadas”*, que sólo únicamente podía ser reconocida en sede contencioso administrativa, así como la supuesta *“viol[ación] de la buena fe de los ejecutantes”*, amén de que aquella no participó de los acuerdos de voluntades.

5.- Asistencia Médica Inmediata AIMEDI, Centro Cardiológico de Valledupar Ltda., Centro de Experiencia para el Manejo de la Diabetes -CEMDI-, Centro Médico Oftalmológico y Laboratorio Clínico Andrade Narváez -COLCAN-, Centro Médico Sebastián Villazón Ovalle S.A.S., Clínica Candelaria, Clínica Mar Caribe Colsalud S.A., Clínica Occidente, Clínica Pie de Cuesta S.A., Clínica Sumedis S.A.S., Clínica Higea IPS S.A., Consultores Profesionales Sex Ltda. -CONPROSALUD-, Corporación para el Desarrollo del Hombre y la Tecnología -CDTCH-/Odontosalud Las Américas, Disgecol S.A.S., Habilitar del Caribe S.A.S., Icamedic S.A.S., Imat Oncomédica S.A. IPS de La Costa S.A., Laboratorios Nancy Flórez García S.A.S., Organización Clínica General del Norte, Otomed Asistencia Médica Ltda., Servicio Médico Familiar -SERMAFAM-, Servicios Vivir S.A.S., Serviclínico Dromédica S.A., Sociedad Médica Laura Daniela S.A., Sociedad Oncológica & Hematológica del Cesar Ltda. y Suminntegrales S.A.S.

adujeron que este remedio es improcedente, comoquiera que el Tribunal argumentó adecuadamente que las desavenencias contractuales suscitadas por la prestación del servicio de salud del Sistema General de Seguridad Social son propias de la Jurisdicción ordinaria en su especialidad civil y al desatar la salvaguarda anterior esta Sala consideró el tema de la *“jurisdicción y competencia”*, que por lo mismo, no puede ser planteado de nuevo, sin incurrir en temeridad, por lo que si la quejosa estimaba desacatado lo allí mandado, lo viable era que instaurara incidente, máxime que en el *sub examine* formuló recurso de casación sobre el que no había pronunciamiento final a la fecha en que radicó el libelo. Recordaron que el 23 de marzo de 2017, la Sala Plena de esta Corporación dilucidó un caso semejante conforme el criterio del Tribunal. Aseveraron que sus contradictoras cometieron errores en la defensa que no pueden aspirar a que se subsanen aquí, pues no excepcionaron en los casos planteados por la Clínica Pie de Cuesta y la Sociedad Oncológica y Hematológica del Cesar, por lo que en ellos el *a quo* debió proseguir la cobranza en los términos del artículo 422 del Código General del Proceso, en tanto que las que propuso la Procuraduría sólo cobijaron el libelo de la EPS Selvasalud, no los otros. Agregaron que de acuerdo a precedentes de esta Sala *“no pertenece al entorno constitucional interferir en el escenario de los procesos judiciales en curso o ya terminados, para modificar o sustituir las determinaciones allí pronunciadas por los jueces naturales de las controversias”*, en este caso, los insumos a partir de los

cuales el Tribunal determinó la presencia de un título ejecutivo complejo contentivo de una obligación clara, expresa y exigible a cargo de La Nación, porque ésta *“delega mediante resoluciones de habilitación [aportadas] e intervención (como deudor y causante de la obligación), a las EPS que son simple (sic) administradoras de los recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud”, que “benefician a la Superintendencia Nacional de Salud”, toda vez que “la delegación nunca exime de responsabilidad al delegante”; “otras actuaciones especiales que realizaron los agentes interventores, delegados de la Superintendencia Nacional de Salud, que siguieron firmando contratos con las IPS para la prestación de los servicios de seguridad social en salud...firmaron contratos con esas IPSs para que el servicio y el fin constitucional de la prestación del servicio de la salud en cabeza del Estado nunca se detuviera”, los cuales tienen un contenido patrimonial determinado y fueron ejecutados a cabalidad y de buena fe, amén de que se allegaron facturas que cuantifican la prestación conforme el régimen particular contemplado en la Ley 100 de 1993, que cumplen los requisitos del artículo 617 del Estatuto Tributario y que fueron reconocidas por la ejecutada a través de sus delegatarios. Agregaron que no procede la acción porque ya fue materia de debate en el auxilio anterior, donde la “Corte hizo serios reparos a las consideraciones del Tribunal en relación con su análisis al establecer la idoneidad de los documentos aportados como título ejecutivo de las pretensiones...”, lo que éste cumplió y daba lugar a interponer recursos o incluso incidente de desacato.*

Quien dijo ser apoderada de la Caja de Compensación Familia Confenalco Antioquia hoy liquidada pidió desvincularla, recordando los trámites que condujeron a ese estado, destacando que carece de *“capacidad para adquirir derechos y contraer obligaciones, y a la postre, imposibilidad de ser parte en cualquier proceso...”*, sin que exista *“subrogatario legal, sustituto o sucesor procesal, patrimonio autónomo o cualquier otra figura jurídico procesal que surta los mismos efectos, en los procesos en los que sean demandados los programas liquidados”*. Añadió que *“la responsabilidad o solidaridad de la Superintendencia Nacional de Salud...deben ser objeto de pronunciamiento por la jurisdicción competente”* que conforme lo expuesto fue el extremo hoy los accionados, sobre cuyo desempeño debe pronunciarse el juez de tutela.

CONSIDERACIONES

1. Este es un instrumento preferente y sumario por el que toda persona puede pedir que los jueces preserven sus garantías esenciales conculcadas o amenazadas por los servidores públicos, o por los particulares en los eventos contemplados en el artículo 86 de la Carta Magna, cuyos presupuestos generales son inmediatez, subsidiaridad, importancia *iusfundamental* del debate, adecuada identificación de los sucesos que según el criterio del censor le causan menoscabo y de las prebendas comprometidas, carácter trascendente del dislate y que no recaiga sobre lo definido en disputas de índole análoga.

A ello se suman los requisitos específicos en torno a providencias judiciales, cuyo sustento son los yerros orgánico, procedimental absoluto, fáctico y sustantivo, así como error inducido, falta de motivación, desconocimiento del precedente o violación directa de la Constitución, según que, en su orden, el emisor carezca totalmente de competencia, obre radicalmente al margen del ritual previsto, no se base en las probanzas regularmente acopiadas, aplique las normas en forma completamente alejada de sus postulados, actúe engañado por la actividad de terceros, no examine debidamente los hechos y disposiciones relevantes, ignore la doctrina que él mismo, sus pares o superiores jerárquicos han sentado en torno a lo disputado o contrarie frontalmente las previsiones de la regla fundante.

De tal manera que la guarda exclusivamente se abre paso en los inusuales casos en que los falladores incurran en una aberrante trasgresión de la legislación patria, es decir, *“con ostensible desviación del sendero normado, sin ecuanimidad y apoyado[s] en el capricho o en la subjetividad, a tal punto que estructure[n] ‘vía de hecho’”* (entre otras, CSJ STC, 3 mar. 2011, rad. 00329-00, reiterada STC1842-2017), lo que de suyo descarta divergencias meramente interpretativas, máxime si éstas atañen a la apreciación de las probanzas, escenario en el que con mayor fuerza campean la independencia y autonomía que los artículos 228 y 230 *ídem* reconocen a la judicatura.

2. En el *sub lite*, se observa que son dos los aspectos fundamentales de la inconformidad de la Superintendencia Nacional de Salud y sus coadyuvantes, la Procuraduría General de la Nación y la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado, consistentes en la presunta falta de jurisdicción de la justicia civil para conocer la ejecución que la Fundación Campbell y otras IPS que adicionaron sus demandas propusieron a aquella, así como la inexistencia de título ejecutivo que la soportara.

3. Para dilucidar los puntos propuestos, de manera preliminar corresponde establecer si existe la alegada temeridad, la cual a voces del artículo 38 del Decreto 2591 de 1991 se da “[c]uando sin motivo expresamente justificado la misma acción de tutela sea presentada por la misma persona o su representante ante varios jueces o tribunales...”.

Visto lo acontecido acá en relación con el amparo previamente concedido por la Sala en STC16934-2016, se observa que no se configura por cuanto si bien el tema de la “*jurisdicción*” fue esbozado en la respectiva queja, no fue tratado expresamente al desatarla, pues entonces la Corte se limitó a observar que el Tribunal predicó que el Juzgado Trece Civil del Circuito sí tenía competencia pero omitió los motivos que lo llevaron a librar el mandamiento, en particular un análisis sobre los documentos base de la acción y si los mismos reunían las condiciones de título

ejecutivo en los términos del artículo 488 del Código de Procedimiento Civil y si le eran oponibles a la entidad estatal.

Adicionalmente se observa que a estas alturas hay nuevos pronunciamientos de los accionados sobre el tema, de particular importancia los autos del Tribunal de 23 de julio de 2018, mantenido en Sala dual el 8 de octubre siguiente al desatar el recurso de súplica, que trataron a espacio el tema, amén de la propia sentencia en donde se remitió a ellos, eventualidad que de suyo descarta a temeridad por un auxilio previo que lógicamente no cobijaba pronunciamientos entonces inexistentes.

4. Otra arista que corresponde aclarar es si hay otro medio de defensa judicial idóneo, pues el Magistrado opositor postula el recurso de revisión. Sin embargo, no señala cuál de las causales taxativas contenidas en el artículo 355 del Código General del Proceso sería la pertinente ni vistas una a una se advierte, toda vez que el anuncio de una denuncia penal contra él y el juez por prevaricato no encajan en ellas, observándose en relación con las más afines, es decir, las de los numerales 1, 2, 5, 6 y 8, que ni allá ni acá la gestora aduce haber *“encontrado después de pronunciada la sentencia documentos que habrían variado la decisión contenida en ella, y que el recurrente no pudo aportarlos al proceso por fuerza mayor o caso fortuito o por obra de la parte contraria”*, o que se hayan *“declarado falsos por la justicia penal documentos que fueron*

decisivos para el pronunciamiento de la sentencia recurrida”; tampoco que exista “sentencia penal que declare que hubo violencia o cohecho en el pronunciamiento de la sentencia recurrida”; menos aún que se materialice “colusión u otra maniobra fraudulenta de las partes en el proceso en que se dictó la sentencia, aunque no haya sido objeto de investigación penal, siempre que haya causado perjuicios al recurrente”; o que se configure “...nulidad originada en la sentencia que puso fin al proceso y que no era susceptible de recurso”.

Atinente al mismo tópico de residualidad, se observa que este ruego data de 18 de diciembre de 2018 (fl. 1), mismo día en que el Tribunal desechó el recurso de casación que propuso la Superintendencia Nacional de Salud, razón por la cual tampoco existe otra vía alterna para ventilar la disconformidad, siendo claro que ese remedio extraordinario no es de recibo en juicios ejecutivos, pues el artículo 334 del Código General del Proceso lo reserva para *“las siguientes sentencias, cuando son proferidas por los tribunales superiores en segunda instancia”, las “dictadas en toda clase de procesos declarativos...”, “en las acciones de grupo cuya competencia corresponda a la jurisdicción ordinaria” y “...para liquidar una condena en concreto”.*

5. Por otra parte, comoquiera que el fallo emitido el 10 de abril de 2018 por el Juzgado Trece Civil del Circuito de Barranquilla en el pleito a que se ha hecho referencia,

desechando las excepciones de fondo y disponiendo seguir adelante la ejecución fue materia de la apelación que formularon la Superintendencia Nacional de Salud, la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado y el Procurador 13 Judicial II para Asuntos Civiles y ratificado el 3 de diciembre postrero por la Sala Civil-Familia del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Barranquilla, será este veredicto sobre que recaerá el escrutinio propuesto, por cuanto esta sede no es una instancia paralela o adicional a las legales.

Tópico sobre el que se ha predicado repetidamente que

(...) aunque el quejoso enfila su ataque contra la decisión de primera instancia, en esta sede constitucional es inane detenerse en ella, pues, al haber sido apelada y estudiada por el ad quem, fue sometida a la controversia que legalmente le corresponde ante el juez natural, de tal manera que la valoración sobre si se lesionaron los derechos fundamentales invocados debe hacerse frente al pronunciamiento definitivo, so pena de convertir este escenario en una instancia paralela a la ya superada (CSJ CTC14012-2015, reiterada CSJ STC2737-2018).

6. Esclarecido lo anterior, es pertinente señalar que revisado lo acontecido en el plenario objeto del examen, conforme ya se dijo el tema de la jurisdicción fue debatido a lo largo del mismo y resuelto al pronunciarse sobre la nulidad deprecada por el Ministerio Público, en auto de Ponente de 23 de julio de 2018, mantenido en Sala el 8 de

octubre siguiente al desatar una súplica, a los que en su veredicto se remitió el Tribunal.

En ellos, se afirmó la potestad de dichos juzgadores para conocer el asunto, sin que desde el punto de vista constitucional quepa formularles reparo, por cuanto al margen de la discusión que pudiera suscitarse sobre la real naturaleza de fondo de la controversia, lo cierto es que desde un comienzo el pleito quedó planteado como una ejecución quirografaria soportada en diversos documentos y así se tramitó, medida en la que no es un despropósito que el Ponente sostuviera, que estaba en presencia de una relación jurídica de las múltiples autónomas e independientes que se dan en el marco del Sistema General de la Seguridad Social Integral de carácter

(...) netamente civil, producto de la forma contractual representada en contratos que se concreta para su cumplimiento concreto mediante "cuentas de cobro", en los que dichas entidades se obligaron a prestar el servicio de afiliados y beneficiarios del sistema, supuesto fáctico que está regulado en una norma especial, cuya competencia quedó radicada acorde con el artículo 622 de la Ley 1564 de 2012, modificadorio del numeral 4 del artículo 2 del Código Procesal del Trabajo y de la Seguridad Social, en la jurisdicción civil, pues, se indicó que "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 administradores (sic) o prestadoras, salvo los de responsabilidad médica y los relacionados con los contratos".

La misma se encuentra admisiblemente apoyada en la posición de la Sala Plena de la Corte expuesta en auto de 26 de abril de 2018, en donde al resolver un conflicto predicó que

Para tal propósito, cumple advertir que en asuntos análogos al presente, en los cuales se pretendía la ejecución de obligaciones emanadas del sistema de seguridad social representadas en títulos valores, la Corte consideraba que la competencia radicaba en la especialidad laboral y de seguridad social. Sin embargo, luego de un nuevo estudio, dicha tesis fue recogida mediante decisión del 23 de marzo de 2017 (rad. 2016-00178), con fundamento en las siguientes consideraciones:

(...) Hasta la presente fecha, en asuntos similares la Corporación atribuyó la competencia de «[l]a ejecución de obligaciones emanadas (...) del sistema de seguridad social integral que no correspondan a otra autoridad», a la jurisdicción ordinaria en sus especialidades laboral y de seguridad social, a partir del artículo 2º, numeral 5º del Código Procesal del Trabajo y de la Seguridad Social, en concordancia con el artículo 100 ibídem.

(...) Sin embargo, un nuevo análisis de la situación que plantea el conflicto que ahora reclama la atención de la Corte, hace necesario recoger dicha tesis y, en lo sucesivo, adjudicar el conocimiento de demandas ejecutivas como la que originó este debate, a la jurisdicción ordinaria en su especialidad civil, teniendo en cuenta las razones que a continuación se exponen.

(...) Es cierto que uno de los principales logros de la Ley 100 de 1993 fue el de unificar en un solo estatuto el sistema de

seguridad social integral, al tiempo que la Ley 721 de 2001 a la jurisdicción ordinaria en su especialidad laboral y de seguridad social, el conocimiento de las controversias surgidas en razón del funcionamiento de tal sistema, como así lo prevé el artículo 2º, numeral 4º, cuyo texto señala que es atribución de aquella:

(...) 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 de la relación jurídica y de los actos jurídicos que se controviertan.

(...).

Ocorre sin embargo que dicho sistema puede dar lugar a varios tipos de relaciones jurídicas, autónomas e independientes, aunque conectadas entre sí.

La primera, estrictamente de seguridad social, entre los afiliados o beneficiarios del sistema y las entidades administradoras o prestadoras (EPS, IPS, ARL), en lo que tiene que ver con la asistencia y atención en salud que aquellos requieran.

La segunda, de raigambre netamente civil o comercial, producto de la forma contractual o extracontractual como dichas entidades se obligan a prestar el servicio a los afiliados o beneficiarios del sistema, en virtud de lo cual se utilizan instrumentos garantes de la satisfacción de esas obligaciones, tales como facturas o cualquier otro título valor de contenido crediticio, el cual valdrá

como pago de aquellas en orden a lo dispuesto en el artículo 882 del Código de Comercio.

Así las cosas, es evidente que como la obligación cuyo cumplimiento aquí se demanda corresponde a este último tipo de relación, pues surgió entre (...) y (...), la cual se garantizó con un título valor (factura), de contenido eminentemente comercial, la competencia para conocer de la demanda ejecutiva, teniendo en cuenta las consideraciones precedentes, radica en la jurisdicción ordinaria en su especialidad civil.

De tal suerte que aunque en estricto sentido esta Sala comparte o no la aplicabilidad de tal criterio al caso concreto, como en su momento gran parte de la misma lo esbozó mediante salvamentos de voto a dicha providencia, no es esta la oportunidad para tal despliegue, por cuanto en todo caso la realizada por el juzgador ordinario guarda una dosis de razonabilidad apoyada en la jurisprudencia, no sin advertir de una vez que no por ello prohija otras consideraciones contenidas en el primero de los proveídos, que ya anticipaban la decisión de fondo.

7. Atinente a la existencia de título ejecutivo como presupuesto de toda ejecución, es preciso poner de presente que el artículo 422 del Código General del Proceso dispone que

Pueden demandarse ejecutivamente las obligaciones expresas, claras y exigibles que consten en documentos que provengan del deudor o de su causante, y constituyan plena prueba contra él, o

las que emanen de una sentencia de condena proferida por juez o tribunal de cualquier jurisdicción, o de otra providencia judicial, o de las providencias que en procesos de policía aprueben liquidación de costas o señalen honorarios de auxiliares de la justicia, y los demás documentos que señale la ley. La confesión hecha en el curso de un proceso no constituye título ejecutivo, pero sí la que conste en el interrogatorio previsto en el artículo 184.

Puestas las cosas en el elemental orden de ideas que provee la norma esencial en que se ancla el proceso ejecutivo, es claro que en el asunto que se examina no se daba ninguno de los supuestos necesarios de proveniencia allí enunciados, toda vez que no se alegó ni demostró que “*el título base de la ejecución*” que según el Tribunal lo constituyen “*los diversos contratos y facturas aducidas y allegadas al plenario*” fuera suscrito por persona alguna que llevara la representación legal de la Superintendencia de Salud y, por lo tanto, tuviera la capacidad para comprometer su responsabilidad patrimonial y por esa senda la de La Nación, los cuales, según se observa a partir de la argumentación del propio Tribunal, corresponden a la

Resolución de habilitación firmada por la Superintendencia Nacional de Salud en donde se autoriza a las EPS administrar (sic) los recursos del sistema de salud y que presupone su autorización para la suscripción de dichos contratos, Resolución de intervención firmada por el Superintendente Nacional de Salud en donde delega representantes, contratos; algunos firmados por los representantes legales nombrados por las juntas directivas, otros por representantes legales nombrados durante

la intervención forzosa administrativa a cargo de la Superintendencia Nacional de Salud, contratos firmados por los Agentes interventores, contratos firmados por los agentes liquidadores, contratos firmados por los representantes legales habilitados, contratos firmados por los representantes legales habilitados y representantes legales interventores, las respectivas cuentas por los servicios en concreto prestados a los usuarios de la contratista, además de resoluciones de reconocimiento de pasivos objeto de intervención.

Para superar la insuficiencia, el encartado apuntaló tales elementos con una pluralidad de normas de raigambre constitucional, civil, comercial, de la seguridad social, financiera, de los regímenes concordatarios, etc., a más de algunos precedentes que estimó oportunos citar, a partir de los cuales dedujo una solidaridad en cabeza de la ejecutada, con lo cual, desbordó en grado sumo las lindes de un juicio ejecutivo que no partió de un título idóneo para el efecto, sino que se ocupó de deducirlo a partir de una serie de razonamientos que no por aparentemente plausibles en cierto contexto pueden ser de recibo en el entorno donde se manejaron, máxime que conllevaron el señalamiento de una discutible “*Delegación Superintendencia a EPS*” de lo que dedujo la “*Solidaridad de la Superintendencia Nacional de Salud-Nación frente a las obligaciones de prestaciones de servicios de salud dejadas de cancelar a las IPS por las EPS en sede administrativa*”, apuntalada con conceptos ajenos por completo al carácter claro del instrumento base del recaudo, tales como la buena fe y la confianza legítima de las IPS que contrataron con las

EPS, deshonradas por la actuación de la Superintendencia de Salud. Espaciosidad de en sí misma muestra la ausencia de elementos que al rompe dieran real apoyo a las pretensiones coactivas.

Con mayor razón si se sopesa que aunque en su labor de “*construcción*”, que no de mero reconocimiento de un título previo, el Tribunal tuvo en cuenta tales aspectos, no menos cierto es que igualmente a sus razonamientos bien podrían oponerse otros, de no menos fuerza, tales como los aducidos por el extremo activo, derivados de la misma normatividad citada por el enjuiciado y de otra no tomada en cuenta, entre la que destaca por su contundencia y, por tanto, relevancia al caso, la relativa a la representación de La Nación y entidades del nivel central contenidas en la Ley 80 de 1993, el Código General del Proceso y el Código de Procedimiento Administrativo y Contencioso Administrativo; que la “*inspección, vigilancia y control, no pueden ser depositadas en las entidades vigiladas, esto es, en las EPS liquidadas*”; que las labores de éstas son de aseguramiento, conforme el artículo 1° del Decreto 1015 de 2002, el numeral 6° del artículo 291 del EOSF, el artículo 9.1.1.2.4. del Decreto 2555 de 2010 y demás disposiciones concordantes, su actividad tiene marcados aspectos mercantiles y sus deudas se cubren hasta el monto de sus activos; que los artículos 48, 49 y 365 superiores no consagran ninguna solidaridad en este tipo de obligaciones, ni podía ser válidamente deducida a partir de unas elucubraciones complejas y sobre el papel del Estado en la

prestación del servicio de salud y en particular, cuando toma posesión de las entidades que la materializan, etc.

Entonces, sin entrar a discutir a fondo la responsabilidad que la Nación pudiera tener a través de dicha autoridad, porque así como ese no era objeto del ejecutivo tampoco lo es de esta tutela, lo cierto es que la misma sólo podría deducirse en un trámite de conocimiento, de tal manera que la Sala accionada excedió sus facultades y por esa senda lesionó las prerrogativas del ente estatal.

Como semejante actuación compromete gravemente el erario, dado el cuantioso monto de las prestaciones reconocidas, todas con el común denominador acabado de estudiar, amerita la salvaguarda deprecada en relación con la totalidad de las pretensiones allí reclamadas, incluso si alguna de ellas no fue materia de defensa oportuna por errores de técnica procesal.

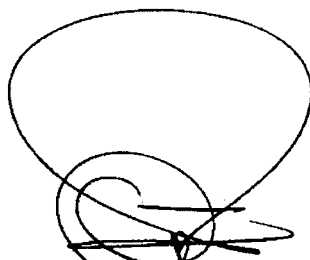
DECISIÓN

En mérito de lo expuesto, la Corte Suprema de Justicia, en Sala de Casación Civil, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley, **CONCEDE** la tutela de Superintendencia Nacional de Salud -SUPERSALUD-, coadyuvada por Procuraduría General de la Nación y la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado, contra la Sala Civil-Familia del Tribunal Superior

del Distrito Judicial de Barranquilla y el Juzgado Trece Civil del Circuito de esa ciudad, dejando sin efecto la sentencia emitida el 4 de diciembre de 2018 por tal Corporación, a la cual se le ordena dictar una de reemplazo que tenga en cuenta las motivaciones aquí dadas.

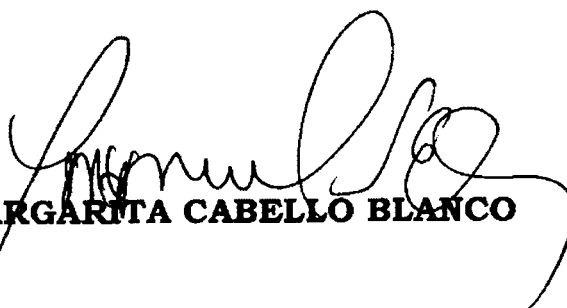
Comuníquese telegráficamente a los interesados lo resuelto en esta providencia y, de no ser impugnada, oportunamente envíese el expediente a la Corte Constitucional para la eventual revisión.

Notifíquese y Cúmplase,



OCTAVIO AUGUSTO TEJEIRO DUQUE

Presidente de Sala

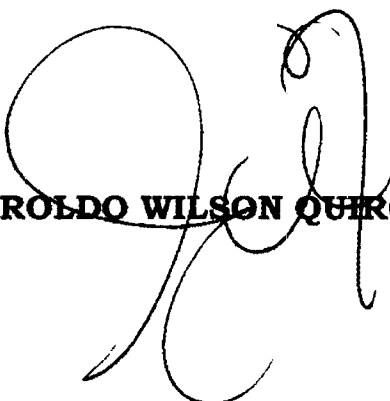


MARGARITA CABELLO BLANCO



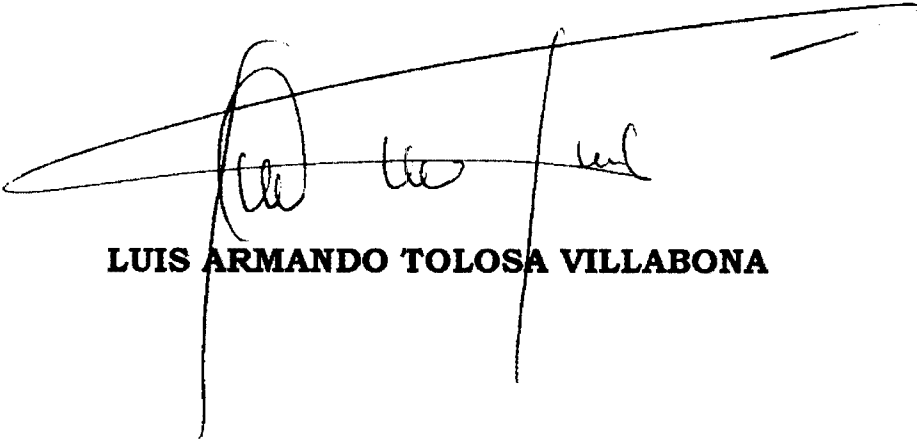
ÁLVARO FERNANDO GARCÍA RESTREPO

AUSENCIA JUSTIFICADA
ARIEL SALAZAR RAMÍREZ



AROLDO WILSON QUIROZ MONSALVO

AUSENCIA JUSTIFICADA
LUIS ALONSO RICO PUERTA



LUIS ARMANDO TOLOSA VILLABONA