



Dibulla, La Guajira, jueves, 2 de septiembre de 2021

|                    |                                               |
|--------------------|-----------------------------------------------|
| <b>Referencia:</b> | Proceso Ejecutivo Singular de Unica Instancia |
| <b>Accionante:</b> | INVERSIONES NAKAAR HNOS S.A.A.                |
| <b>Accionado:</b>  | HOSPITAL SANTA TERESA DE JESÚS DE ÁVILA       |
| <b>Radicado:</b>   | 44-430-31-89-002-2019-00118-00                |

En atención a la nota secretarial que antecede, y el memorial allegado por el apoderado judicial de la ESE HOSPITAL SANTATERESA DE JESÚS DE ÁVILA, en la que solicita la terminación del proceso con fundamento en la ley 1966 de 2019 y parágrafo del artículo 161 del Código General del Proceso, en atención a que dicha entidad fue categorizada en riesgo alto; ya que la ESE adoptó un programa de saneamiento fiscal y financiero, el cual fue presentado al Ministerio el 18 de octubre de 2018; dicho programa fue devuelto con anotaciones para su corrección, por lo que fue nuevamente presentado el 14 de agosto de 2019; este último programa está en estado de evaluación para su viabilidad en vigencia de la Ley 1966 de 2019, la ESE no ha presentado nuevo programa de saneamiento fiscal y financiero.

En virtud de ello, y en atención a los principios del debido proceso, lealtad y economía procesal, se adelanta el despacho en manifestar que continuará con el trámite del proceso, y se abstendrá de suspenderlo, teniendo en cuenta las siguientes:

#### CONSIDERACIONES

El Decreto 1068 de 2015, en el Título 5 parte 6 del libro 2 establece los parámetros generales de viabilidad, monitoreo, seguimiento y evaluación de los Programas de Saneamiento Fiscal y Financiero, que en cumplimiento de lo dispuesto en los artículos 81 de la Ley 1438 de 2011 y 8 de la Ley 1608 de 2013, deben adoptar las Empresas Sociales del Estado del nivel territorial, que sean categorizadas en riesgo medioalto.

Indica la norma que las Direcciones Departamentales y Distritales de Salud coordinarán la elaboración del Programa de Saneamiento Fiscal y Financiero de las Empresas Sociales del Estado categorizadas en riesgo medio o alto, atendiendo en todo caso los parámetros generales de contenidos, seguimiento y evaluación determinados por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, programa que debe ser presentado por el Gobernador o Alcalde Distrital, según sea el caso.

Posterior a esta presentación, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público evaluará determinados criterios para emitir concepto de viabilidad de la propuesta presentada. De cumplir con los requisitos decretados en el Decreto, el Ministerio avalará la propuesta; en caso contrario, formulará observaciones, ante las cuales la ESE respectiva dispondrá de 30 días hábiles para realizar los ajustes y/o recomendaciones y presentar nuevamente el Plan.

Por otro lado, la Ley 1966 del 11 de julio de 2019, **“por medio del cual se adoptan medidas para la gestión y transparencia en el sistema de seguridad social en salud y se dictan otras disposiciones”**, en su artículo 9 dispone que:



*“A partir de la fecha de presentación de los programas de saneamiento fiscales y financieros que adopten las ESE categorizadas en riesgo medio y alto, y hasta que se emita el pronunciamiento del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, no podrán iniciarse ningún proceso ejecutivo contra la ESE y se suspenderá lo que se encuentran en curso. Durante la evaluación del programa se suspende el término de prescripción y no opera la caducidad de las acciones respecto de los créditos contra la ESE.*

*Como consecuencia de la viabilidad del programa se levantarán las medidas cautelares vigentes y se terminarán los procesos ejecutivos en curso. Serán nulas de pleno derecho las actuaciones judiciales con inobservancia de la presente medida. Lo anterior no tendrá aplicación cuando se presente concepto de no viabilidad por parte del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, en este caso el Ministerio de Salud y Protección Social y la Superintendencia Nacional de Salud deben dar aplicación al artículo 7 de la presente Ley”.*

Hasta ese punto, se concluye en términos generales que: i) las ESE's categorizadas en riesgo medio o alto, deben adoptar programas de saneamiento fiscal y financiero, lo cual data con la expedición de la Ley 1438 de 2011, y las posteriores reglamentaciones, del cual se tiene, que dicho programa no es reciente; ii) Inicialmente, dicho programa sólo era presentado ante el Ministerio de la Protección Social(hoy Salud y de la Protección Social), a partir de la Ley 1608 de 2013, debe ser presentado dicho programa ante el Ministerio de Hacienda y Crédito Público para su viabilidad, quien fijaba parámetros del caso; iii) La Ley 1966 del 11 de julio de 2019, estableció, entre otras cosas, como novedad a lo que ya había sido objeto de regulación, que a partir de la presentación del programa mencionado, no podrá iniciarse ningún proceso ejecutivo contrala ESE.

Ahora bien, menester es definir el campo de aplicación de esta ley (artículo 9º), y si la misma tiene efectos retroactivos, es decir, si tiene o no afectación en los procesos que ya están en curso, siendo relevante, por los efectos allí contemplados frente a las decisiones que tome el despacho.

Al respecto, debe decirse que toda ley tiene un ámbito temporal de vigencia, que significa que la misma solo produce efectos por un tiempo determinado. En este sentido, la Corte Constitucional ha dicho en sentencia C-619 de 2001, que:

*“3. Las normas superiores que se refieren explícitamente a los efectos del tránsito de legislación, son los artículos 58 y 29 de la Constitución Política. Conforme al primero, “se garantizan la propiedad privada y los demás derechos adquiridos con arreglo a las leyes civiles, los cuales no pueden ser desconocidos ni vulnerados por leyes posteriores. Cuando de la aplicación de una ley expedida por motivos de utilidad pública o interés social, resultare en conflicto los derechos de los particulares con la necesidad por ella reconocida, el interés privado deberá ceder al interés público o social.” Al tenor del segundo, “nadie podrá ser juzgado sino conforme a leyes preexistentes al acto que se le imputa, ante juez o tribunal competente y con observancia de la plenitud de las formas propias de cada juicio... en materia penal, la ley permisiva o favorable, aun cuando sea posterior, se aplicará de preferencia ala restrictiva o desfavorable.”*



Con fundamento en las normas constitucionales transcritas, puede afirmarse que en relación con los efectos de la ley en el tiempo la regla general es la irretroactividad, entendida como el fenómeno según el cual la ley nueva rige todos los hechos y actos que se produzcan a partir de su vigencia. Obviamente, si una situación jurídica se ha consolidado completamente bajo la ley antigua, no existe propiamente un conflicto de leyes, como tampoco se da el mismo cuando los hechos o situaciones que deben ser regulados se generan durante la vigencia de la ley nueva. La necesidad de establecer cuál es la ley que debe regir un determinado asunto, se presenta cuando un hecho tiene nacimiento bajo la ley antigua pero sus efectos o consecuencias se producen bajo la nueva, o cuando se realiza un hecho jurídico bajo la ley antigua, pero la ley nueva señala nuevas condiciones para el reconocimiento de sus efectos (Negrillas nuestras).

Con base en esto, la fórmula general es la irretroactividad de la ley, pues ella garantiza que se respeten los derechos legítimamente adquiridos bajo la ley anterior, sin perjuicio de que se afecten las meras expectativas de derecho, salvo la retroactividad de las leyes penales benignas al reo, o de aquellas que comprometen el interés público o social. Ahora bien, cuando se trata de situaciones jurídicas en curso, que no han generado situaciones consolidadas ni derechos adquiridos en el momento de entrar en vigencia la nueva ley, ésta entra a regular dicha situación en el estado en que esté, sin perjuicio de que se respete lo ya surtido bajo la ley antigua.

Ahora, la Corte Constitucional en sentencia T-389 de 2009, reiterada en sentencia T-110 de 2011, puntualizó que el efecto en el tiempo de las normas jurídicas es por regla general, su aplicación inmediata y hacia el futuro, *“pero con retrospectividad, [...] siempre que la misma norma no disponga otro efecto temporal...”*. De este modo, *“aquello que dispone una norma jurídica debe cumplirse de inmediato, hacia el futuro y con la posibilidad de afectar situaciones que se han originado en el pasado (retrospectividad), es decir, situaciones jurídicas en curso al momento de entrada en vigencia de la norma”*.

En ese marco, en lo atinente a la retroactividad de la ley, la jurisprudencia constitucional ha señalado *“que la ley tiene efectos retroactivos cuando se aplica a situaciones ya definidas o consolidadas de acuerdo con leyes anteriores”* Sentencia C-177 de 2005. Entonces, es importante tener en cuenta que a pesar de que la regla general es la irretroactividad, el legislador puede otorgarles efecto retroactivo (es decir, la aplicación de una ley a hechos anteriores a la fecha anterior a la de su entrada en vigencia) o ultra activo (es decir, la proyección futura de los efectos de una ley derogada) a ciertas leyes en casos excepcionales, y principalmente por razones de interés público o social. Empero, esa designación debe ser expresa y especificada en cada normatividad que se expida, so pena de su inaplicación por parte de los juzgadores o las entidades que deban hacerlo.

En efecto, la Corte Constitucional, en sentencia T-389 de 2009, a este respecto señaló lo siguiente:

*“Luego, aquello que dispone una norma jurídica debe cumplirse de inmediato, hacia el futuro y con la posibilidad de afectar situaciones que se han originado en el pasado (retrospectividad), es decir, situaciones jurídicas en curso al momento de entrada en*



vigencia de la norma. Este efecto temporal, coincide con la noción de los efectos temporales de actos jurídicos, denominados efectos ex nunc. Éstos suponen justamente, efectos inmediatos, hacia el futuro y vinculantes para situaciones jurídicas originadas en el pasado y en curso. La Corte Constitucional ha desarrollado pues, la tesis según la cual, por regla general los efectos de sus sentencias de constitucionalidad son ex nunc, salvo que la misma Corte asigne otros efectos temporales, en los términos del artículo 45 de la Ley 270 de 1996.

**Junto a estas características generales de los efectos temporales de las normas, se encuentran otras como son la irretroactividad o prohibición de retroactividad y la ultractividad.** La primera, complementaria a la regla general y referida a la imposibilidad genérica de afectar situaciones jurídicas consolidadas, a partir de la entrada en vigencia de una disposición jurídica nueva. **El alcance de esta prohibición, consiste en que la norma no tiene per se la virtud de regular situaciones que se han consolidado jurídicamente antes de su promulgación. Ello sería posible sólo si la misma norma así lo estipula.**

Así pues, la jurisprudencia constitucional ha acogido también el contenido del fenómeno de la irretroactividad o prohibición de retroactividad, como aspecto fundamental del desarrollo de los efectos temporales de sus sentencias de control de constitucionalidad. Su fundamento implica el reconocimiento de principios constitucionales como el de la buena fe y confianza legítima y el de seguridad jurídica, entre otros. Y, encuentra su desarrollo específico en contenidos normativos constitucionales como por ejemplo, la garantía de los derechos adquiridos en materia de seguridad social y civil, así como el principio de legalidad en materia sancionatoria, entre otros. **Estas disposiciones constitucionales procuran que las nuevas regulaciones normativas respeten situaciones que se han consolidado jurídicamente en pasado, lo cual trae como consecuencia la limitación de las normas de derecho para retrotraer sus efectos con el fin de alterar eventos cuyos resultados jurídicos se dieron antes de su vigencia. No obstante, como se dijo, el alcance de esta prohibición consiste en que no se pueden presumir los efectos retroactivos, aunque, si pueden establecerse de manera expresa.**

De otro lado, el fenómeno de la ultractividad, es la situación en la que una norma sigue produciendo efectos jurídicos después de haber sido derogada. Estos efectos se dan de manera concurrente con los efectos de la ley derogatoria, pero sólo frente a ciertas situaciones que se consolidaron jurídicamente a partir de lo contenido en la norma derogada mientras estuvo vigente. El efecto ultractivo es la consecuencia de la irretroactividad, y por ello se fundamenta también en el respeto que nuestro orden jurídico garantiza a las situaciones jurídicas consolidadas, respecto de los efectos de normas nuevas.

En tanto la ultractividad se presenta a partir del fenómeno de la derogación normativa, no es propia de los efectos de las sentencias. Aunque, un fenómeno similar, pero no igual, se presenta cuando una disposición normativa se declara inexecutable. En dicha situación la jurisprudencia constitucional ha explicado que debido a la irretroactividad de las sentencias de control de constitucionalidad, se deben respetar las consecuencias jurídicas de la aplicación de la norma mientras



estuvo vigente. Esto es, entre el momento de su entrada en vigencia y su declaratoria de inexequibilidad. De otro lado, tal como se ha dicho sólo si la misma Corte Constitucional así lo decide y expresamente lo señala, los efectos de la sentencia de inexequibilidad pueden ser retroactivos, caso en el cual no se aplicaría la regla general según la cual se respetan las consecuencias jurídicas de la vigencia de la norma que con posterioridad se declare inexecutable.

Ahora bien, la situación contraria a la irretroactividad, es decir los efectos retroactivos, coinciden con el efecto de los actos jurídicos que pretenden afectar situaciones del pasado, denominados efectos *ex tunc*. Éstos, son propios de las nulidades o anulaciones. Implican justamente, que las situaciones surgidas del acto que se anula, deben ser modificadas para dejarlas como estaban antes de su expedición. Esto es, como si el acto no se hubiera producido. (Resaltado y negrillas nuestras).

De lo expuesto, se tiene que el programa en comento fue presentado el 18 de octubre de 2018, y que mediante la Resolución 2249 del 30 de mayo de 2018 el Ministerio de Salud y Protección Social, categorizó a la ESE Hospital Santa Teresa de Jesús de Ávila de Dibulla en riesgo alto para la vigencia 2018, y se presentó el Programa de Saneamiento Fiscal y Financiero ante el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, el día 18 de octubre de 2018, el cual a la fecha y posterior a correcciones, no hay constancia de pronunciamiento frente a su viabilidad. De hecho, con ocasión de esta presentación, se denota que el mismo fue radicado en vigencia de las normas descritas anteriores a la Ley 1966 de 2019 del 11 de julio de 2019.

De otra parte, el artículo 9º de la Ley 1966 de 2019, nada dijo sobre su aplicación en el tiempo, debiendo interpretarse conforme a la regla general, esto es, la imposibilidad de aplicarla con efectos en el pasado, sino en situaciones que se presenten con posterioridad a su promulgación, sin que sea dable para este despacho otra definición diferente a la que señalan las reglas de la jurisprudencia, dado que si el legislador hubiera querido que se aplicara a programas presentados con anterioridad de tal norma, así lo hubiera dejado expresamente establecido, tal como sí aconteció, por ejemplo, en tratándose de la Ley 550 de 1999 (artículo 79).

En otras palabras, en gracia de discusión, podría ser aplicable el artículo 9º de la Ley 1966 de 2019, en aquellos casos que se hubieren presentado programas de saneamiento en vigencia de dicha norma, no antes, dado que el legislador no dispuso otra situación, lo cual, no es lo acontecido en el caso concreto.

Aunado a lo anterior de imposibilidad de aplicación de la norma a situaciones del pasado, no puede darse lectura de porciones normativas de un texto legal en lo que convenga y desechar u omitir las demás del mismo compendio normativo (principio de inescindibilidad normativa), puesto que aparte del artículo 9º, el 8º de dicha disposición, también tiene regulaciones propias del Programa de Saneamiento Fiscal y Financiero de las ESE`s. Dicho artículo reseña que:

**Artículo 8. Programa de Saneamiento Fiscal y Financiero para las Empresas Sociales del Estado.** (...) Las Empresas Sociales del Estado cuyos Programas de Saneamiento Fiscal y Financiero se encuentren en proceso de viabilidad o



debidamente viabilizados por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, a la fecha de entrada en vigencia de la presente ley, no serán objeto de categorización de riesgo hasta tanto el programa no se encuentre culminado.

“El Ministerio de Hacienda y Crédito Público, apoyado por el Ministerio de Salud y Protección Social, *definirá* los parámetros generales de adopción, seguimiento y evaluación de los programas a que hace referencia este artículo y tendrá a cargo la viabilidad y evaluación de los mismos” (...).

Así las cosas, entendemos que se está a la espera de regulación propia de la Ley en comento, de la cual se quiere por el ejecutado la aplicación inmediata del artículo 9 ya citado, para la suspensión del proceso ejecutivo, pero que obviamente, no es posible, dado que no se ha emitido la regulación pertinente, que reglamente fundamentalmente como es el programa de saneamiento fiscal y financiero que trata dicha norma con el enfoque a suspender o terminar los procesos ejecutivos en curso luego de su presentación en vigencia de la ley en comento.

Es que debe ser así, dado que existen muchos interrogantes con la aplicación del artículo 9º de la ley en mención.

De otra parte, si se pensara que es innecesaria reglamentación en la materia, dejando de lado la suspensión y terminación de procesos ejecutivos, entonces no tendría sentido una nueva regulación de dicho programa que trata el artículo 8º, cuando es suficiente con la normativa existente (de hecho así lo han venido presentado históricamente los programas de saneamiento las diferentes ESE's); como tampoco se entendería la presentación de otro programa cuando está en proceso de viabilidad o aquellos viabilizados que esperan su culminación en el Ministerio de Hacienda, que precisamente fueron presentados antes de la vigencia de la Ley 1966 de 2019. Empero como el horizonte es la aplicación del artículo 9º pluricitado, entonces cobra sentido ambas disposiciones (artículo 8 y 9).

Lo anterior, si se tiene presente que la aplicación inmediata del artículo 9º, sin atender a regulación que trata el artículo 8º, cercenaría el derecho de acreedores, donde deberían dejarse claros aspectos fundamentales como: tasar el monto de las obligaciones a la fecha, quien y bajo qué rubro pagará, prelación de créditos, plazos, el procedimiento a seguir en los procesos ejecutivos luego de la suspensión o terminación, entre otros aspectos. Ello entonces imposibilita la aplicación retroactiva de los artículos en cita, y mejor aún, los efectos de suspensión y terminación de procesos ejecutivos iniciados.

Es que precisamente, no se aportó ningún programa al plenario, sólo un formato de radicación al Ministerio de Hacienda, y acuerdos de la Junta Directiva de la ESE para ejecutar el programa de saneamiento presentado en el año 2018, y tampoco se hizo referencia a que el acreedor de la obligación ejecutiva esté en programa de pago, los plazos y monto a pagar por el ejecutado, entre otras situaciones. Máxime si se tiene en cuenta que la deuda que se genera en este proceso ejecutivo es de un día de salario por cada día de mora, siendo esto contraproducente para la misma ejecutada, así las cosas y como inicialmente se señaló procederá este despacho a negar la solicitud de suspensión del proceso elevada por el apoderado judicial de la



parte pasiva.

En mérito de lo expuesto, el Juzgado Promiscuo Municipal de Dibulla, La Guajira

**RESUELVE:**

**PRIMERO:** NEGAR la solicitud de suspensión y/o terminación del proceso, en consecuencia, continuar con el trámite del proceso, por lo expuesto en la parte motiva de esta providencia.

**SEGUNDO:** Ejecutoriada esta providencia, ingrésese al despacho para el impulso procesal que corresponda.

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**

**WOLFANG JAVIER FERNANDO URIBE MENESES**  
El Juez

**Firmado Por:**

**Wolfgang Javier Fernando Uribe Meneses**  
Juez  
Juzgado 001 Promiscuo Municipal  
Juzgado Municipal  
La Guajira - Dibulla

Este documento fue generado con firma electrónica y cuenta con plena validez jurídica, conforme a lo dispuesto en la Ley 527/99 y el decreto reglamentario 2364/12

Código de verificación:

**c2577d8d111c727044e5b605eb4c07e803fab5deb6e92ed075825c930ea40d67**

Documento generado en 02/09/2021 08:21:04 AM

**Valide éste documento electrónico en la siguiente URL:**  
**<https://procesojudicial.ramajudicial.gov.co/FirmaElectronica>**