



"Al servicio de la Justicia y de la Paz Social"

TRIBUNAL SUPERIOR DE MEDELLÍN
SALA UNITARIA DE DECISIÓN CIVIL

MAGISTRADA SUSTANCIADORA
ALBA LUCIA GOYENECHE GUEVARA

Medellín, treinta de agosto de dos mil veintitrés.

Radicación No.	05001-31-03-010-2021-00177-02
Proceso	Ejecutivo
Demandante	Alianza Medellín Antioquia EPS S.A.S.
Demandada	ESE Hospital La Anunciación de Mutatá
Procedencia	Juzgado Décimo Civil del Circuito de Oralidad de Medellín
Decisión.	Revoca. Cesa ejecución
Síntesis	Ante lo establecido en el artículo 9 de la Ley 1966 de 2019, habiéndose emitido por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, concepto de viabilidad del plan de saneamiento fiscal y financiero presentado por la demandada, no es viable continuar la ejecución adelantada en su contra. La actuación surtida a partir de ese momento se encuentra viciada de nulidad.
Rdo. Interno	076-22
Interlocutorio n°	153-23

Examinado el presente asunto, en aras de definir el recurso de APELACIÓN interpuesto por la parte demandada, frente a la sentencia proferida por el Juzgado Décimo Civil del Circuito de Medellín el día 18 de agosto de 2022, dentro del proceso EJECUTIVO instaurado por ALIANZA MEDELLÍN ANTIOQUIA EPS S.A.S. en contra de la ESE HOSPITAL LA ANUNCIACIÓN DE MUTATÁ, advierte el despacho la configuración de una nulidad en el trámite surtido, la cual procede a resolver en los siguientes términos:

1. ANTECEDENTES

1.1. HECHOS Y PRETENSIONES DE LA DEMANDA.

La entidad ejecutante, por intermedio de apoderado judicial, formuló demanda ejecutiva en contra de empresa social del estado demandada, con fundamento en los siguientes supuestos fácticos que a continuación se compendian (Archivo 002):

Entre demandante y demandado se celebraron desde el año 2015, hasta el primer semestre de 2018, contratos de prestación de servicios de salud bajo la modalidad de cápita en los cuales se habían pactado condiciones para el pago de incentivos y el cumplimiento de metas de las vigencias 2015, 2016, 2017 y primer semestre de 2018; incluyéndose: *“INCENTIVOS: Crecimiento y desarrollo, consulta de recién nacido, vacunación, consulta joven, planificación familiar y salud oral (para el primer semestre de 2018) - PARTOS - PROTECCIÓN ESPECÍFICA Y DETECCIÓN TEMPRANA (PEDT) - NOVEDADES DE ASEGURAMIENTO.”*

En razón de la modalidad de contratación, los incentivos y metas pactadas en los contratos, habían sido pagados mensualmente a la demandada de forma anticipada, sin embargo, el pago total de éstos dependía del cabal cumplimiento de las metas pactadas y verificables al final del periodo, conforme a lo señalado en el Manual de Salud Pública vigente para la anualidad correspondiente (anexado al contrato) que establecía la meta que debía alcanzar la ESE en la ejecución de las actividades enunciadas, para devengar el porcentaje total del pago anticipado realizado por la demandante.

Seguidamente, se planteaban actividades e indicadores de cumplimiento los cuales fueron presentados a la ESE HOSPITAL LA ANUNCIACION de MUTATÁ al momento de la negociación y la misma se comprometió a realizar el reporte correspondiente para verificar el cumplimiento o no de las metas e ítems planteados.

Realizada la revisión y verificación del cumplimiento de cada uno de los contratos por parte de ESE HOSPITAL LA ANUNCIACION de MUTATÁ, la demandante le remitió las facturas SV19437, SV19438, SV19439, SV19440 el 18 de julio de 2019, en donde se relacionaba el valor adeudado por el no alcance de los porcentajes de cumplimiento pactados, relacionándose los valores no devengados por déficit en el cumplimiento de metas y solicitando consecuentemente, el pago de estos dineros en favor la entidad promotora demandante y a cargo de la citada entidad hospitalaria, sin que fueran devueltas dentro del término legalmente establecido para tal efecto; es decir, fueron irrevocablemente aceptadas, en términos del artículo 86 de la Ley 1676 de 2013, modificatoria del Código de Comercio.

El 28 de octubre de 2020, se citó a la ejecutada a reunión virtual con el fin de llegar a un acuerdo para la recuperación de los valores, pero para la fecha de formulación de la demanda no se había logrado el reintegro de los mismos.

Por lo anterior, solicitó que se librara mandamiento por los siguientes conceptos:

- La Factura SV19437, correspondiente a reintegros del año 2015, por un valor total de \$365.657.736.
- La Factura SV19438, correspondiente a reintegros del año 2016, por un valor total de \$402.987.875.
- La Factura SV19439, correspondiente a reintegros del año 2017, por un valor total de \$359.488.914.
- La Factura SV19440, correspondiente a reintegros del año 2018, por un valor total de \$345.589.732

Igualmente, por los intereses calculados a la tasa máxima legal permitida, causados sobre cada factura, desde su vencimiento hasta la fecha del efectivo pago y se condenara a la demandada al pago de costas y agencias en derecho.

1.2. MANDAMIENTO EJECUTIVO

El juzgador de primera instancia libró la orden ejecutiva en proveído del 8 de octubre de 2021, conforme lo solicitado en el libelo de demanda, esto es, por cada uno de los capitales contenidos en las facturas arrimadas para el cobro, más los intereses moratorios desde el día siguiente al vencimiento de cada una, hasta el pago total de la obligación, los cuales serían liquidados mes a mes, conforme el artículo 884 del Código de Comercio (Archivo 009).

1.3 EXCEPCIONES PROPUESTAS POR LA DEMANDADA.

Una vez notificada la ESE ejecutada de la orden de apremio, dentro del término legal y por intermedio de mandatario judicial, propuso los medios de defensa que nominó (Archivo 019):

1.3.1. Inepta demanda. Arguyendo que se trataba de un título ejecutivo complejo que requería, para que la obligación fuera clara, expresa y exigible, una serie de documentos como lo eran las facturas, el contrato y la liquidación del mismo que haya dado origen al negocio jurídico que los obligaba

1.3.2. Falta de jurisdicción. Apoyándose en el artículo 104, numeral 6° de la Ley 1437 de 2011, que señaló, tiene una cláusula general para la jurisdicción contencioso administrativa y, por ende, se trata de una norma de carácter especial en materia de proceso ejecutivos, cuando el título base de recaudo es un contrato estatal o se deriva de este tipo de negocio.

1.3.3. Inexistencia de documentos para constituir un título ejecutivo. Sustentando que el acta de liquidación bilateral, es necesaria para la conformación del título base de recaudo, de conformidad con lo señalado en el artículo 60 de la Ley 80 de 1993, modificado por el artículo 217 del Decreto Ley 19 de 2012.

1.3.4. Inexigibilidad del título ejecutivo. La fundamentó en que la demandada, mediante la Resolución 1342 de 2019, había sido categorizada en riesgo alto por el Ministerio de la Protección Social, razón por la cual había presentado un Plan de Saneamiento Fiscal y Financiero año 2021-2024, siendo viabilizado como se evidenciaba en la comunicación remitida por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, el 10 de noviembre de 2021, omitiéndose dar aplicación a lo establecido en el Decreto 058 del 20 de enero de 2020 y al artículo 9 de la ley 1966 del 11 de julio de 2019, que establecían que a partir de la presentación de los programas de saneamiento fiscal y financiero que adopten las empresas sociales del estado y hasta que se profiera el respectivo pronunciamiento por parte del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, no resultaba viable iniciar o continuar procesos ejecutivos en su contra; y además, señalaba que debían terminarse los que

estuvieran en curso y levantarse las medidas cautelares decretadas, una vez se emitiera el concepto de viabilidad.

1.3.5. Carencia de razón legal y fáctica para demandar. Planteando que la EPS contratante podía hacer deducciones o descuentos “previo acuerdo con la contratista”, y que en este caso la demandante no había cumplido con dicho requisito, pues en ningún momento había acordado con la demandada deducir suma alguna por incumplimiento de metas, con el agravante de que esa decisión unilateral se había efectuado entre 4 y 5 años después de haber terminado la vigencia de los contratos, incluidos contratos ya liquidados en algunos casos.

1.3.6. Inexistencia de la obligación clara expresa y exigible. Que fundamentó en que los documentos arrimados como títulos ejecutivos, no podían valerse por sí solos, toda vez que, para que procediera el cobro a la ESE, considerando que es una entidad pública, se requería por disposición de los Decretos 111 y 115 de 1996, de la reserva presupuestal.

1.3.7. Prescripción de los supuestos títulos valores. Exponiendo que las acciones que pudieron emanar para reclamar las obligaciones de un eventual reintegro se encontraban prescritas, debido a que, de conformidad con las fechas descritas por el actor, estas ya no son exigibles.

1.4. SENTENCIA DE PRIMERA INSTANCIA

Decretadas las pruebas solicitadas, el Juzgado Décimo Civil del Circuito de Oralidad de Medellín, por ser solo documentales, el 18 de agosto del 2022, dictó sentencia anticipada, de conformidad con el numeral 2 del inciso 2° del precepto 278 del Código General del Proceso, declarando no probadas las excepciones formuladas por la parte demandada y en consecuencia, disponiendo seguir adelante con la ejecución en la forma ordenada en la orden de apremio (Archivo 025).

1.5. APELACIÓN Y ALEGACIONES EN SEGUNDA INSTANCIA.

Dentro del término establecido en el artículo 322 del C. General del Proceso, el mandatario judicial del extremo pasivo interpuso recurso de apelación, manifestando como inconformidad frente a la sentencia emitida:

1.5.1. No se consideró lo contemplado en el Decreto 058 del 20 de enero de 2020 y el artículo 9° de la Ley 1966 del 11 de julio de 2019, que establecen la imposibilidad de promover ejecuciones o la suspensión de las que estén en curso, según sea el caso, respecto de las ESE categorizadas en riesgo medio o alto, que presenten programas de saneamiento fiscales y financieros, hasta que se emita concepto de viabilidad por parte del Ministerio de Hacienda y Crédito Público; y el levantamiento de las medidas y terminación de los procesos ejecutivos en curso, cuando se emita dicho concepto, quedando viciadas de nulidad las actuaciones judiciales que desatiendan dichas medidas.

En el *sub judice*, desde la formulación de excepciones se indicó que la demandada había sido categorizada en riesgo alto por el Ministerio de la Protección Social, mediante la Resolución 1342 de 2019, por lo que había presentado un plan de saneamiento fiscal y financiero año 2021-2024 ante el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, frente al cual se había emitido concepto de viabilidad el 10 de noviembre de 2021, por lo que debía declararse la nulidad de lo actuado en este asunto desde la presentación de excepciones, y en su lugar, declarar la terminación.

1.5.2. No se adunó a la demanda documento idóneo para el cobro de la obligación que se pretende, pues se requiere un título complejo compuesto por varios documentos omitidos en este caso, por lo que las facturas por sí solas no constituían título ejecutivo, por derivarse la obligación de una relación subyacente, debiéndose aportar por ejemplo, actas de pago, transacciones o conciliaciones, liquidación final, actos unilaterales que expide la administración, providencias proferidas en procesos contractuales, pólizas de seguros.

Para el caso concreto, se pactó por las partes en los contratos de prestación de servicios suscritos entre el año 2015 a 2018, que procedía la liquidación de los

mismos según lo consignado en la cláusula vigésima y vigésimo novena, según el año del contrato, por los tiempos allí estipulados y contados a partir de la expiración del término contratado, debiéndose dejar la respectiva liquidación en las actas expresando el servicio cumplido, las observaciones de saldos a favor o en contra de cada una.

1.5.3. Finalmente, señala que en el evento de estimarse procedente la ejecución de las facturas en forma autónoma, ya había operado el fenómeno de la prescripción, debido a que las acciones que pudieron emanar de las obligaciones objeto de recaudo se encontraban extinguidas, en atención a las fechas descritas por el actor y por ende, ya no eran exigibles.

2. CONSIDERACIONES.

2.1. La parte demandada, ante la decisión tomada por el *iudex a quo* en la orden de seguir adelante la ejecución, presentó recurso de alzada, reiterando en primer lugar la aplicación del Decreto 058 de 2020 y el artículo 6° de la Ley 1966 de 2019, que derivaría en la terminación del presente proceso, por darse los supuestos contemplados en dichas regulaciones para tal efecto; seguidamente, insiste en la ausencia de documentos constitutivo de título ejecutivo, por cuanto en este caso se trata de un título complejo y no fueron arrimados todos los documentos que lo conforman y finalmente arguye que operó el fenómeno de la prescripción.

2.2. Al respecto debe indicarse que, verificadas las normas aducidas por la parte demandada, advierte esta Corporación que efectivamente la Ley 1966 de 2019, introdujo un programa integral, institucional, financiero y administrativo, con el objeto de restablecer la solidez económica y financiera de las Empresas Sociales del Estado, a fin de asegurar la continuidad, la calidad y la oportunidad en la prestación del servicio público de salud, razón por la cual, estableció algunas medidas respecto del cobro judicial de las obligaciones a cargo de dichas entidades, durante la ejecución del respectivo programa.

Es así que en el artículo 9° de la citada preceptiva, se contempló:

“Artículo 9°. Aplicación de las medidas del Plan de Saneamiento Fiscal y Financiero. A partir de la fecha de presentación de los programas de saneamiento fiscales y financieros que adopten las ESE categorizadas en riesgo medio o alto, y hasta que se emita el pronunciamiento del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, no podrá iniciarse ningún proceso ejecutivo contra la ESE y se suspenderán los que se encuentren 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 éste caso el Ministerio de Salud y Protección Social y la Superintendencia Nacional de Salud deben dar aplicación al Artículo 7 de la presente ley.”

Significa que la referida preceptiva contempla dos medidas con relación a los procesos ejecutivos en los que se pretenda el recaudo de obligaciones a cargo de la ESE categorizada en medio o alto riesgo que inicie el programa de saneamiento fiscal y financiero: 1) **La imposibilidad de adelantar ejecutivos en su contra o la suspensión de los que estén en curso**, a partir de la fecha en que la ESE presente ante el Ministerio de Hacienda y Crédito Público el plan del programa referido y hasta que este ente ministerial emita concepto de viabilidad o no frente al mismo. 2) **El levantamiento de medidas cautelares decretadas y terminación de los procesos ejecutivos en curso**, una vez emitido el concepto de viabilidad por parte del citado Ministerio, quedando viciada de nulidad las actuaciones judiciales que se surtan con inobservancia de esta medida.

2.3. En el *sub judice*, tenemos que al formular las excepciones, la parte demandada puso en evidencia la presentación del programa de saneamiento fiscal y financiera para los años 2021 a 2024, que había presentado ante el Ministerio de Hacienda y

Crédito Público, ante la categorización en riesgo alto que hiciera el Ministerio de la Protección Social de la demandada (01PrimeraInstancia/020.Anexos.rar/PSFF MUTATA 2021), frente al cual se emitió concepto de viabilidad por la entidad mencionada el **10 de noviembre de 2021** (01PrimeraInstancia/020.Anexos.rar/CONCEPTO VIABILIDAD PSFF MUTATA 2021).

Así las cosas, a partir de ese momento debieron terminarse los procesos ejecutivos que estuvieren en curso, en contra de la ESE HOSPITAL LA ANUNCIACIÓN DE MUTATÁ, mientras se estuviera cumplimiento con el plan antes referenciado, para lo cual el artículo 2.6.5.9. del Decreto 085 de 2020, estableció que el “...*monitoreo de los Programas de Saneamiento Fiscal y Financiero viabilizados estará a cargo de la respectiva Empresa Social del Estado; el seguimiento estará a cargo del correspondiente Departamento o Distrito, y la evaluación estará a cargo del Ministerio de Hacienda y Crédito Público. El monitoreo, seguimiento y evaluación se ejercerá sobre el cumplimiento de las medidas y metas previstas en relación con la recuperación, el restablecimiento de la solidez económica y financiera y el fortalecimiento institucional de la Empresa Social del Estado, sin perjuicio del control fiscal que ejercen los órganos de control...Con base en los resultados de la evaluación anual de los Programas de Saneamiento Fiscal y Financiero, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público elaborará y publicará en su página web un escalafón de desempeño de las Empresas Sociales del Estado y de compromiso de las entidades territoriales frente a las medidas propuestas en los Programas.*

En cumplimiento de lo anterior, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, expidió la Resolución 851 del 30 de mayo de 2023, “[P]or la cual se efectúa la categorización del riesgo de las Empresas Sociales del Estado del nivel territorial para la vigencia 2023 y se dictan otras disposiciones”, dentro de la cual la demandada fue enlistada en el Anexo Técnico No. 1 que corresponde a “[L]as Empresas Sociales del Estado del nivel territorial que, con corte a 31 de diciembre de 2022, **cuentan con Programas de Saneamiento Fiscal y Financiero viabilizados** o en trámite de viabilidad por parte del Ministerio de Hacienda y Crédito Público que no son objeto de categorización,..”, es decir, que para la vigencia de este año, el hospital ejecutado, aún se encuentra en el programa de

que trata la Ley 1966 de 2019, por lo que resultaba procedente dar aplicación a lo establecido en el inciso 2° del artículo 9° de dicha regulación desde el mismo momento en que se emitió concepto de viabilidad sobre el programa de saneamiento presentado por la misma, quedando viciada, en consecuencia, la actuación surtida con posterioridad.

3. CONCLUSIÓN.

Conforme lo analizado precedentemente, se declarará la nulidad de todo lo actuado en el presente asunto a partir del auto del 18 de noviembre de 2021, para en su lugar, ordenar la terminación del presente asunto acogiendo lo establecido en el inciso 2° del artículo 9° de la Ley 1966 de 2019, sin que haya lugar a levantar medidas cautelares por no haberse decretado.

DECISIÓN

Por lo expuesto, el Tribunal Superior del Distrito Judicial de Medellín, en Sala Unitaria de Decisión Civil, administrando justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la ley,

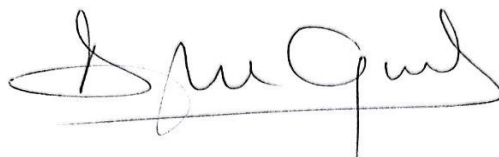
RESUELVE:

PRIMERO: DECLARAR LA NULIDAD de todo lo actuado a partir del auto proferido el 18 de noviembre de 2021, en el presente trámite ejecutivo adelantado por ALIANZA MEDELLÍN ANTIOQUIA E.P.S. S.A.S. SAVIA SALUD E.P.S. en contra de la ESE HOSPITAL LA ANUNCIACIÓN DE MUTATÁ, por las razones esbozadas en la parte motiva de esta providencia.

SEGUNDO: En su lugar, se **DECLARA LA TERMINACIÓN** del presente trámite de ejecución, con fundamento en lo establecido en el inciso 2° del artículo 9° de la Ley 1966 de 2019.

TERCERO: Ejecutoriada la presente decisión, devuélvase el expediente digital a su lugar de origen.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE.

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'Alba Lucía Goyeneche Guevara', written over a horizontal line.

ALBA LUCÍA GOYENECHÉ GUEVARA
Magistrada

Firma escaneada exclusiva para decisiones de la Sala Unitaria de Decisión Civil del Tribunal Superior de Medellín, conforme el artículo 105 del Código General del Proceso, en concordancia con las disposiciones de la Ley 2213 de 2022