

Bogotá, D.C.

Doctora
LINA MARCELA MELO RODRÍGUEZ
Subdirectora de Talento Humano
Subdirección de Talento Humano
Secretaría Distrital de Hacienda
Correo: Immelo@shd.gov.co
Kr 30 25 90
NIT. 899999061
Ciudad



CONCEPTO

Referencia	N° 2021IE018730
Descriptor general	Administrativo
Descriptores especiales	Cobro de incapacidades médicas.
Problema jurídico	¿Cuál es el procedimiento que debe adoptar la Secretaría Distrital de Hacienda para el cobro de las incapacidades medicas expedidas por la EPS COOMEVA que se encuentra intervenida por la Superintendencia Nacional de Salud con la medida Intervención Forzosa Administrativa para Administrar?
Fuentes formales	Artículos 42 y 68 de la Ley 715 de 2001, artículo 9.1.1.1.1 del Decreto 2555 de 2010, artículo 2.5.5.1.9 del Decreto 780 de 2016, artículo 70 del Decreto Distrital 601 de 2014, artículo 13 del Decreto Distrital 089 del 2021

IDENTIFICACIÓN DE LA CONSULTA

La Subdirección del Talento Humano solicita concepto jurídico sobre el requerimiento presentado en la Resolución No. 202151000125056 de 2021, expedida por la Superintendencia Nacional de Salud, por la cual se ordena prorrogar la TOMA DE POSESIÓN INMEDIATA DE LOS BIENES, HABERES Y NEGOCIOS, ordenada por la Superintendencia Nacional de Salud, mediante Resolución 6045 del 27 de mayo de 2021 a COOMEVA ENTIDAD PROMOTORA DE SALUD S.A., identificada con NIT 805.000.427-1, por el término de dos (2) meses, es decir, hasta el 27 de septiembre de 2021.

En efecto, tal acto administrativo dispone:

1

35.F.01
V.10

*“EXHORTAR al Consejo Superior de la Judicatura para que a través de Circular instruya y sea divulgado el cumplimiento de ley que los Honorables Jueces y Magistrados de la Republica deben dar en relación con el régimen legal de intervención de empresas o entidades vigiladas por la Superintendencia Nacional de Salud, **acatando las órdenes contenidas en los actos administrativos que ordenan la toma de posesión, las medidas de suspensión de los procesos ejecutivos y coactivos, la cancelación, levantamiento de las medidas cautelares decretadas y la devolución de depósitos judiciales, al Agente Especial, así como su cumplimiento entre los colaboradores y demás personal que desempeñe funciones inherentes al manejo de los depósitos judiciales, conforme al Estatuto Orgánico del Sistema Financiero y el Acuerdo PCSJA21-11731 de 29 de enero de 2021.**”*

Esta disposición ha imposibilitado a esta entidad el cobro por vía coactiva de las incapacidades medicas que la EPS COOMEVA no había pagado.

Así mismo, es el caso señalar que, una vez agotado el plazo de dos meses, término por el cual se ordenó prorrogar la TOMA DE POSESIÓN INMEDIATA DE LOS BIENES, HABERES Y NEGOCIOS, ordenada por la Superintendencia Nacional de Salud, esta entidad, mediante Resolución N° 20215100013230 del 27 septiembre de 2021, ordenó la intervención forzosa administrativa de COOMEVA ENTIDAD PROMOTORA DE SALUD S.A., identificada con NIT 805.000.427-1, por el término de un (1) año, es decir, desde el 27 de septiembre de 2021 hasta el 27 de septiembre de 2022, por las razones expuestas en la parte motiva de la citada resolución.

Dicha intervención conlleva las siguientes medidas preventivas:

“(…) c) La comunicación a los jueces de la República y a las autoridades que adelanten procesos de jurisdicción coactiva sobre la suspensión de los procesos de ejecución en curso y la imposibilidad de admitir nuevos procesos de esta clase contra la entidad objeto de la medida de intervención forzosa administrativa para administrar con ocasión de las obligaciones anteriores a dicha medida. (...)” (Resaltado fuera de texto)

La consulta se formula con el fin de continuar con las labores de cobro y recobro de las incapacidades adeudadas por la EPS Coomeva a la Secretaría Distrital de Hacienda.

CONSIDERACIONES

Es función de la Dirección Jurídica de la Secretaría Distrital de Hacienda establecer las directrices para fomentar la unidad doctrinal en la aplicación e interpretación de normas relacionadas con la Hacienda Pública, teniendo en cuenta el ordenamiento

jurídico vigente, de conformidad con lo establecido en los artículos 69 y 72 del Decreto Distrital 601 de 2014.¹

Por esta razón, le corresponde absolver consultas, emitir conceptos jurídicos y prestar asistencia jurídica en asuntos relacionados con temas de tesorería, presupuesto, tributos, contabilidad, crédito público, cobro y asuntos jurídico-administrativos de la entidad.

En este sentido, el concepto abordará las temáticas legales relacionadas con la consulta, y que permiten arribar a las conclusiones en el capítulo final.

1. Toma de Posesión

En primera medida debemos mencionar que, de conformidad con lo establecido en el artículo 2.5.5.1.9 del Decreto 780 de 2016,² la Toma de Posesión como las medidas cautelares que adopte la Superintendencia Nacional de Salud se rigen por las disposiciones contempladas por el Estatuto Orgánico del Sistema Financiero.

Conforme con lo anterior, los artículos 68 de la Ley 715 de 2001³ y 68 de la Ley 1753 de 2015,⁴ corresponde a la Superintendencia Nacional de Salud ordenar la Toma de Posesión inmediata de los bienes, haberes, y negocios de las entidades sometidas a su inspección, vigilancia y control.

Por su parte, el artículo 21 de la Ley 510 de 1999,⁵ desarrollado por el artículo 9.1.1.1.1 del Decreto Nacional 2555 de 2010,⁶ determina que la toma de posesión tiene como fin establecer si la entidad debe ser objeto de liquidación, si es posible

¹ *“Por el cual se modifica la estructura interna y funcional de la Secretaría Distrital de Hacienda, y se dictan otras disposiciones”*

² *“Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Salud y Protección Social”*
El artículo 2.5.5.1.9 establece que “Las medidas cautelares y la toma de posesión de bienes haberes y negocios se regirán por las disposiciones contempladas en el Estatuto Orgánico del Sistema Financiero.” (...)

³ *“Por la cual se dictan normas orgánicas en materia de recursos y competencias de conformidad con los artículos 151, 288, 356 y 357 (Acto Legislativo 01 de 2001) de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones para organizar la prestación de los servicios de educación y salud, entre otros.”*

⁴ *Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 “Todos por un nuevo país”.*

⁵ *“Por la cual se dictan disposiciones en relación con el sistema financiero y asegurador, el mercado público de valores, las Superintendencias Bancaria y de Valores y se conceden unas facultades.”*

⁶ *“Por el cual se recogen y reexpiden las normas en materia del sector financiero, asegurador y del mercado de valores y se dictan otras disposiciones.”*

colocarla en condiciones de desarrollar adecuadamente su objeto social o si se pueden realizar otras operaciones que permitan lograr mejores condiciones para los afiliados y sus acreedores. La decisión correspondiente deberá adoptarse por la Superintendencia Nacional de Salud, en un término no mayor de dos (2) meses, prorrogables por un término igual.

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

Por su parte, el citado artículo 9.1.1.1 del Decreto 2555 de 2010 dispone que la medida de toma de posesión de los bienes, haberes y negocios debe disponer de unas medidas preventivas obligatorias, entre ellas las de:

d) La comunicación a los jueces de la República y a las autoridades que adelanten procesos de jurisdicción coactiva, sobre la suspensión de los procesos de la ejecución en curso y la imposibilidad de admitir nuevos procesos de esta clase contra la entidad objeto de toma de posesión con ocasión de obligaciones anteriores a dicha medida, y la obligación de dar aplicación a las reglas previstas por los artículos 20 y 70 de la Ley 1116 de 2006; (...)

De conformidad con lo anteriormente analizado, podemos concluir que la Superintendencia Nacional de Salud tiene la capacidad jurídica para tomar posesión de las entidades vigiladas que cumplan funciones de entidades promotoras de salud de cualquier naturaleza, con el fin de salvaguardar la prestación del servicio público salud y los recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud.

Igualmente, la normatividad citada establece que la toma de posesión conlleva la suspensión de los procesos de ejecución en curso y la imposibilidad de admitir nuevos procesos de esta clase contra la entidad objeto de toma de posesión y que los procesos o actuaciones correspondiente deben ser remitidos al agente especial.

2. Intervención Forzosa Administrativa

De conformidad con el numeral 1 del artículo 293 del Decreto Ley 663 de 1993, la liquidación forzosa administrativa es un proceso concursal y universal, que tiene por finalidad esencial la pronta realización de los activos y el pago gradual y rápido del pasivo externo a cargo de la respectiva entidad hasta la concurrencia de sus activos,

4

35.F.01
V.10

preservando la igualdad entre los acreedores, sin perjuicio de las disposiciones legales que confieren privilegios de exclusión y preferencia a determinada clase de créditos.

Por su parte, el artículo 42 de la Ley 715 de 2001 definió como competencia de la Nación en el sector salud, la siguiente:

*"(...) 42.8. Establecer los procedimientos y reglas para la intervención técnica y/o administrativa de las instituciones que manejan recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud, **sea para su liquidación o administración a través de la Superintendencia Nacional de Salud en los términos que señale el reglamento (...)**". (Resaltado fuera del texto)*

Así mismo, el artículo 68 del mismo texto legal le otorgó la potestad a la Superintendencia Nacional de Salud de ejercer

*"(...) **la intervención forzosa administrativa para administrar o liquidar las entidades vigiladas** que cumplan funciones de explotación u operación de monopolios rentísticos, cedidos al sector salud, Empresas Promotoras de Salud e Instituciones Prestadoras de Salud de cualquier naturaleza. (...)"*

Por su parte, el artículo 9.1.2.1.11 del Decreto 2555 de 2010 dispone que una vez aplicada la medida de la toma de posesión y expirado el plazo de dos (2) meses prorrogables por un término igual, en el evento en que la Superintendencia Nacional de Salud determine que la entidad vigilada puede desarrollar su objeto social, conforme a las normas que lo rigen o que existen otras medidas que permiten el pago total o parcial a sus acreedores, previo concepto de seguimiento a la medida especial, puede expedir la resolución disponiendo la administración de la entidad, a través de la medida de la **intervención forzosa administrativa para administrar**.

A su vez, el artículo 22 de la Ley 510 de 1999 determina que, en todo caso, si en el plazo de un (1) año, prorrogable por un término igual no se subsanaren las dificultades que dieron origen a la toma de posesión, la entidad de vigilancia y control dispondrá la disolución y liquidación de la entidad.

En consideración a lo anterior, la Superintendencia Nacional de Salud tiene la facultad de tomar posesión para administrar, a través de la medida de **la intervención forzosa administrativa para administrar** a las entidades vigiladas que cumplen funciones de Entidades Promotoras de Salud de cualquier naturaleza, con el fin de salvaguardar la prestación del servicio público de salud o los recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud, por el término de un año prorrogables por otro periodo igual.

3. Caso en estudio

Revisados los antecedentes, se encuentra que la Superintendencia Nacional de Salud, mediante Resolución N° 06045 del 27 de mayo de 2021, ordenó la “Toma de Posesión” a COOMEVA ENTIDAD PROMOTORA DE SALUD S.A., identificada con NIT 805.000.427-1., por el término de dos meses.

La citada “Toma de Posesión” fue prorrogada por la Superintendencia Nacional de Salud mediante la Resolución N° 202151000125056 de 2021, hasta el 27 de septiembre de 2021.

Así mismo, se observa que cumplido el término de la prórroga señalado por la Resolución N° 202151000125056 de septiembre de 2021, la Superintendencia Nacional de Salud expidió la Resolución N° 20215100013230 de 2021, por la cual ordenó la intervención forzosa administrativa para administrar de COOMEVA ENTIDAD PROMOTORA DE SALUD S.A., identificada con NIT 805.000.427-1, por el término de un (1) año, es decir, desde el 27 de septiembre de 2021 hasta el 27 de septiembre de 2022.

Esta disposición determina, entre otras medidas, la siguiente:

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

Significa lo anterior que tanto los jueces de la República como las autoridades que adelanten procesos de jurisdicción coactiva deben suspender los procesos de ejecución en curso y quedan imposibilitados para admitir nuevos procesos ocasionados con obligaciones anteriores a la toma de la medida en este caso con obligaciones causadas antes del 27 de septiembre de 2021.

Así mismo, los servidores públicos que tengan a su cargo procesos ejecutivos o de ejecución coactiva para el cobro de sus acreencias deben remitir el proceso o actuación correspondiente al Agente Especial.

4. Competencia representación judicial

A continuación, se expone el sustento legal respecto de la representación judicial distrital en los procesos concursales:

El artículo 70 del Decreto Distrital 601 de 2014⁷ señala dentro de las funciones de la Subdirección de Gestión Judicial :

*“b) Ejercer la **representación judicial, extrajudicial y administrativa del Distrito Capital- Secretaría Distrital de Hacienda** en los procesos que se promuevan contra los actos o hechos de la Secretaría Distrital de Hacienda y en aquellos en los que la Entidad tenga interés, **de conformidad con las competencias delegadas y asignadas**”.*

Por su parte el artículo 13 del Decreto Distrital 089 del 2021⁸ delega en el Director Jurídico de la Secretaría Distrital de Hacienda la representación judicial y extrajudicial de Bogotá, Distrito Capital, entre otras, en la siguiente materia:

“13.3. En los procesos, diligencias y actuaciones que se adelanten con ocasión de los procesos concursales - Acuerdos de reestructuración, Régimen de Insolvencia Empresarial, Insolvencia de Persona Natural No Comerciante y Liquidación Administrativa, en los cuales las entidades de la Administración Central del Distrito Capital y del sector de las Localidades tengan interés, exceptuando las liquidaciones voluntarias.

Los entes distritales cumplirán con los requerimientos de las autoridades judiciales y administrativas en procura de la defensa de los intereses de su entidad. Para efecto de atender dichos requerimientos, deberán cumplir con los lineamientos que expidan la Secretaría Distrital de Hacienda y la Secretaría Jurídica Distrital.”

En consideración a lo anteriormente señalado se puede determinar que la Subdirección de Gestión Judicial tiene la función de la representación judicial en los procesos concursales.

CONCLUSIONES

Esta Dirección concluye los siguientes aspectos:

La Superintendencia Nacional de Salud tiene la capacidad jurídica para tomar posesión y ordenar la intervención forzosa administrativa para administrar las entidades vigiladas que cumplan funciones de entidades promotoras de salud de cualquier naturaleza, con el fin de salvaguardar la prestación del servicio público salud y los recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud.

⁷ *“Por el cual se modifica la estructura interna y funcional de la Secretaría Distrital de Hacienda, y se dictan otras disposiciones”*

⁸ *Por medio del cual se establecen lineamientos para el ejercicio de la representación judicial y extrajudicial de Bogotá D.C., y se efectúan unas delegaciones”*

La toma de posesión y la intervención forzosa administrativa para administrar conlleva la suspensión de los procesos de ejecución en curso y la imposibilidad de admitir nuevos procesos de esta clase contra la entidad objeto de toma de posesión. Los procesos o actuaciones correspondientes deben ser remitidos al agente especial. En este sentido, en la hipótesis de COOMEVA, la Secretaría Distrital de Hacienda no puede adelantar ninguna labor de cobro, en relación con las incapacidades médicas.

Corresponde a la Subdirección de Talento Humano mantener informada a la Subdirección de Gestión Judicial de la entidad, quien ejerce la representación judicial en esta clase de procesos, acerca de la existencia de créditos a cargo de COOMEVA, por concepto de pago de incapacidades a servidores públicos de la SDH afiliados a esa promotora.

En procura de impulsar la política de mejoramiento continuo en el procedimiento de Asesoría Jurídica dentro de la Secretaría Distrital de Hacienda, solicito verifique si el concepto emitido contribuyó a resolver de fondo el problema jurídico planteado. De no ser así, por favor informe de manera inmediata a la Dirección Jurídica.

Cordialmente,

LEONARDO PAZOS GALINDO

Director Jurídico

lpazos@shd.gov.co

copia información: Jose Fernando Suarez Venegas, Subdirector de Gestión Judicial
- Secretaria Distrital de Hacienda.

Revisado por:	Manuel Ávila Olarte - Subdirector Jurídico de Hacienda
Proyectado por:	Alfonso Suarez Ruiz - Profesional Especializado Subdirección Jurídica de Hacienda