



**TRIBUNAL SUPERIOR DE ANTIOQUIA
SALA LABORAL
NOTIFICACIÓN POR ESTADOS (ART. 295 C.G.P)**

ESTADO
NÚMERO: 101

FECHA DE PUBLICACIÓN: 13 DE
JUNIO DE 2022

RADICADO	DEMANDANTE(S)	DEMANDADO(S)	TIPO DE PROCESO	ACTUACIÓN	MAGISTRADO(A) PONENTE
05887-31-12-001-2021-00143	Yenifer Paulina Carrasquilla Agudelo	ESE Hospital el Sagrado Corazón del Municipio de Briceño	Ejecutivo	Auto del 27-05-2022. Confirma auto.	DRA. NANCY EDITH BERNAL MILLAN
05042-31-89-001-2020-00062-01	Programa de Entidad Promotora de Salud del	Municipio de Ebéjico	Ejecutivo	Auto del 27-05-2022. Revoca parcialmente.	DRA. NANCY EDITH BERNAL MILLAN

	Régimen Subsidiado liquidado de la Caja de Compensación Familiar – Comfenalco - Antioquia				
--	--	--	--	--	--


ÁNGELA PATRICIA SOSA VALENCIA
Secretaria

REPÚBLICA DE COLOMBIA



RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO
TRIBUNAL SUPERIOR DEL DISTRITO JUDICIAL DE
ANTIOQUIA

Sala Primera de Decisión Laboral

REFERENCIA: Ejecutivo laboral
DEMANDANTE: Programa de Entidad Promotora de Salud del
Régimen Subsidiado liquidado de la Caja de
Compensación Familiar – Comfenalco -
Antioquia
DEMANDADO: Municipio de Ebéjico
PROCEDENCIA: Juzgado Promiscuo del Circuito de santa fe
de Antioquia
RAD. ÚNICO: 05042-31-89-001-2020-00062-01
DECISIÓN: Revoca parcialmente

Medellín, veintisiete (27) de mayo de dos mil veintidós
(2022)

HORA: 3:00 P.M.

La Sala Primera de Decisión Laboral integrada por los magistrados NANCY EDITH BERNAL MILLAN, HÉCTOR HERNANDO ÁLVAREZ RESTREPO y WILLIAM ENRIQUE SANTA MARÍN se constituyó en audiencia pública a fin de dilucidar y proferir el siguiente:

Auto Interlocutorio Ejecutivo No.008-2022
Aprobado por Acta de decisión virtual N° 196-2022

1. OBJETO

Resolver el recurso de apelación interpuesto por el apoderado judicial de la parte ejecutante contra el auto del 23 de marzo de 2021 mediante el cual no se libró mandamiento de pago.

2. TEMAS

Negativa de mandamiento de pago por carencia de atributos de la personalidad jurídica del ejecutante y capacidad para ser parte.

3. ANTECEDENTES

El programa de entidad promotora de salud del régimen subsidiado, liquidado, de la caja de compensación familiar Comfenalco Antioquia interpuso demanda ejecutiva para que se librara mandamiento de pago contra el municipio de Ebéjico por: i) la suma insoluta de \$52.704.620 a título de capital representado en la Resolución No. 114 del 16 de

septiembre de 2014 con su correspondiente corrección monetaria e intereses moratorios liquidados a la tasa Máxima legal autorizada desde que la obligación de hizo exigible, 4 de diciembre de 2014 hasta la fecha efectiva de pago y ii) costas procesales

Como soporte de sus pretensiones narró : i) que la Superintendencia Nacional de Salud, mediante la Resolución No. 000167 del 16 de marzo de 1995, resolvió autorizar el funcionamiento del programa de entidad promotora de salud del régimen subsidiado de la caja de compensación familiar Comfenalco Antioquia, con el fin de organizar y garantizar la prestación del Plan Obligatorio de Salud - POS, de sus afiliados; ii) que mediante Resolución No. 01013 de 25 de julio de 2008 esta misma Superintendencia habilitó al Programa para su operación, con una capacidad máxima de 683.000 afiliados en el Departamento de Antioquia; iii) que el Programa celebró diversos contratos con el Municipio de Ebéjico (Antioquia) para la administración de recursos del régimen subsidiado de seguridad social en salud y el aseguramiento de los beneficiarios del Sistema General de Seguridad Social en Salud al Régimen Subsidiado, según consta en la Resolución No. 114 del 16 de septiembre de 2014; iv) que el doctor Rodrigo Fernández Correa, en calidad de Director del Programa, mediante escrito radicado el 21 de noviembre de 2011, NURC 1-2011-099878, informó que debido a los resultados negativos registrados por el mismo, además de las múltiples recomendaciones emitidas por la superintendencia de Subsidio Familiar en su labor de

vigilancia y control en relación con el desmonte de los programas de salud deficitarios, fue tomada la decisión de retirarse de la administración del Régimen Subsidiado en los municipios del Departamento de Antioquia en los que el Programa se encontraba ejerciendo esa actividad; v) que mediante Resolución No. 00808 del 2 de abril de 2012, la superintendencia Nacional de Salud ordenó la revocatoria del certificado de habilitación y toma de posesión inmediata de los bienes, haberes y negocios y la intervención forzosa administrativa para liquidar el Programa; vi) que mediante Resolución No. 114 del 16 de septiembre de 2014, el Agente Liquidador del Programa, liquidó una deuda por concepto de administración del régimen subsidiado del Municipio de Ebéjico por concepto de Unidades de Pago por Capitación del Régimen subsidiado que se detalla a continuación:

NIT	Contrato	Períodos	Factura	Recursos	Valores
890.983.664	2AD240010	Liquidación contrato	17035	SGP CONTINUIDAD	\$36'704.065
890.983.664	Abril 2011	Noviembre 2011 (Giro)	15499	ESF. PROP- ETESA OBLIGAC. DESTINAC.	\$1'027.699
890.983.664	Abril 2011	Diciembre 2011 (Giro)	16559	ESF. PROP- ETESA OBLIGAC. DESTINAC.	\$17'292.123
890.983.664	Enero – diciembre 2012	Febrero 2012 (Giro)	17155	ESF. PROP- ETESA OBLIGAC. DESTINAC.	\$9'364.461
890.983.664	Enero – diciembre 2012	Marzo 2012 (Giro)	17344	ESF. PROP- ETESA OBLIGAC. DESTINAC.	\$26'318.197
890.983.664	Enero – diciembre 2012	Diciembre 2012 (Giro)	FSCA 20102	ESF. PROP- ETESA OBLIGAC. DESTINAC.	\$949.213

vi) que de conformidad con lo establecido en la Resolución No. 114 del 16 de septiembre de 2014, el municipio de Ebéjico adeudaba al Programa, la suma total de \$91.659.758 por concepto de Unidades de Pago por Capitación del régimen subsidiado dejadas de pagar, durante el tiempo en el que funcionó como administradora del régimen subsidiado de salud; viii) que la apoderada del agente especial liquidador mediante documento con radicado No. 14106390 envió citación para notificación personal al alcalde municipal, el cual fue recibido el 02 de octubre de 2014 como consta en la guía No. 227978012 de SERVIENTREGA; ix) que el agente especial liquidador mediante documento con radicado No. 14113451 envió notificación por aviso al alcalde municipal de Ebéjico y que esta notificación fue recibida el 08 de noviembre de 2014 como consta en la guía No. 227978329; x) que el municipio de Ebéjico no presentó recurso de reposición en contra de la resolución 114 del 16 de septiembre de 2014, con lo cual la Resolución quedó debidamente ejecutoriada el 24 de noviembre de 2014; xi) que el 1º de abril de 2016 el agente especial liquidador celebró el contrato de mandato con representación No. 201600253, con la Señora Verónica Barrera Galindo, cuyo objeto es "Realizar todas las actividades post cierre y post liquidación correspondientes al proceso de liquidación del programa de entidad promotora de salud del régimen subsidiado EPS-S en liquidación de la caja de compensación familiar Comfenalco Antioquia"; xii) el 11 de mayo de 2016 el agente especial liquidador profirió la Resolución No. 0153 por medio de la cual declaró terminada la existencia legal del programa de entidad promotora de salud del régimen subsidiado EPS-S en

liquidación de la caja de compensación familiar Comfenalco Antioquia; xiii) que en el año 2019 se radicó un derecho de petición en las dependencias del municipio de Ebéjico, indicando que, "[...] con el fin de evitar iniciar un proceso judicial, solicito información sobre el pago efectuado por esta alcaldía por la suma de [...] \$91'659.758, y copia de la consignación o documento que demuestre su pago. La suma corresponde al valor ordenado en la Resolución No. 114 del 16 de septiembre de 2014. [...]", agrega que esta petición fue acompañada, con una copia de la comentada Resolución No. 114 y una copia del poder conferido; xiv) que el 11 de marzo de 2019, el municipio profirió respuesta a la petición indicando que "el valor relacionado en la cartera por (\$36.704.065) se canceló mediante giro directo del ministerio en varias cuotas según resolución No. 5327 de 2013 del Ministerio de Salud. Por otro lado, en el mes de noviembre de 2018 se realizó giro por valor de doce millones setecientos cuarenta y ocho mil novecientos veintisiete pesos (\$12.748.927). Por lo tanto, consideramos que la deuda a la fecha con Comfenalco no es el valor que se describe en el comunicado"; xv) apunta finalmente que, de acuerdo con el Departamento de Servicios Financieros de Comfenalco, el saldo que el municipio de Ebéjico aún adeuda al Programa en relación al valor liquidado en la Resolución No. 114 del 16 de septiembre de 2014 asciende a la suma de \$52.704.620.

4. DECISION DE PRIMERA INSTANCIA

Mediante el auto arriba citado, el Juzgado Promiscuo del Circuito de santa Fe de Antioquia, niega el mandamiento de pago por concepto de retroactivo pensional a favor de Yaneidy Tatiana De Ossa Marín; y no accedió a librar mandamiento de pago, por las siguientes consideraciones:

«En este sentido, es indiscutible que una persona jurídica liquidada no puede promover una demanda ni figurar como extremo pasivo de la relación jurídica procesal, pues carece no sólo de todos los atributos de la personalidad jurídica sino también de capacidad para ser parte. De allí que se establezca como causal de excepción previa la inexistencia del demandante o del demandado (Art. 100 núm. 3 CGP).

Sin embargo, en el presente caso dice actuar como demandante el “MANDATO” del programa, convención de representación que fue aportada con la demanda. Al respecto, debe precisarse que el mandato se termina por la muerte o extinción del mandante o mandatario tal como lo prevé el artículo 2189 numeral 5 del Código Civil. Idéntica previsión se encuentra en la cláusula séptima del contrato de mandato aportado al preverse en el numeral 4 que tal convención terminaría por las causales del artículo 2189 C.C.

Entonces, no puede considerarse que el mandato se encuentre vigente pues el mandante se ha extinto jurídicamente y además, se configura una de las causales de terminación del contrato. Además, el proceso de liquidación aplicable a este asunto descrito por el artículo 300 del Estatuto Orgánico del Sistema Financiero establece en su numeral 4 que “La liquidación podrá reabrirse cuando con

posterioridad a la declaración de terminación de la existencia legal de una persona jurídica se tenga conocimiento de la existencia de bienes o derecho de tal entidad, o de situaciones jurídicas no definidas”. Es decir, la Ley ha establecido otros mecanismos cuandoquiera que con posterioridad a la liquidación se encuentren situaciones jurídicas no definidas, cual es el caso.»

5. RECURSOS

El ejecutante presentó sus inconformidades presentando recurso de reposición y en subsidio apelación, solicitando que se revoque el auto del 23 de marzo de 2021 y se libre mandamiento de pago, con los siguientes argumentos:

«II. La providencia recurrida y su fundamento

La providencia objeto del presente recurso es el Auto interlocutorio de fecha 23 de marzo de 2021 notificado por anotación en el estado del 24 de marzo, por medio del cual el Señor Juez decidió negar el mandamiento de pago solicitado por el Mandato del programa de EPSS de COMFENALCO ANTIOQUIA, en contra el municipio de Ebéjico.

La negación de la orden de pago se fundamentó en que según lo consideró el Señor Juez, la mandataria del Programa de la Entidad Promotora de Salud del Régimen Subsidiado Liquidado De La Caja De Compensación Familiar Comfenalco Antioquia no tiene la capacidad para ser parte dentro un

proceso, toda vez que a voces de los dispuesto en el numeral 5 del artículo 2189 del Código Civil el mencionado mandato se encuentra extinto como consecuencia de la liquidación del mencionado Programa.

Ahondó en sus razones con base en lo señalado en los numerales 9.3 y 9.4 de la Resolución 153 del 11 de mayo de 2016, en los cuales se estableció que una vez liquidado el programa éste carecerá de personería jurídica y por tanto no podrá ser sujeto en ningún tipo de actuación o proceso judicial.

Se pone de presente que yerra de manera grave el Despacho al negar el mandamiento de pago deprecado en tanto que no es cierto que el mandato del Programa de Entidad Promotora de Salud del Régimen Subsidiado Liquidado de la Caja de Compensación Familiar Comfenalco Antioquia no se encuentra vigente y en consecuencia no tenga la capacidad para ser parte dentro del presente proceso, de conformidad con las siguientes consideraciones:

III. FUNDAMENTOS DEL RECURSO

- Inexistencia de la causal de rechazo del auto mandamiento de pago invocada en el auto de 23 de marzo de 2021

El auto recurrido fundamenta el rechazo del mandamiento de pago al referir que se configura la inexistencia del demandante, en tanto el Programa se encuentra liquidado y el Mandato, a su criterio, habría finalizado con la liquidación del programa.

No obstante, la legislación procesal no establece que esta causal de excepción previa de pie al rechazo del auto mandamiento de pago.

En efecto, al analizar el artículo 90 del CGP, que señala las causales de rechazo e inadmisión de la demanda, no prevé la inexistencia del demandado como causal de rechazo. Al respecto, esta disposición indica:

“ARTÍCULO 90. ADMISIÓN, INADMISIÓN Y RECHAZO DE LA DEMANDA. El juez admitirá la demanda que reúna los requisitos de ley, y le dará el trámite que legalmente le corresponda, aunque el demandante haya indicado una vía procesal inadecuada. En la misma providencia el juez deberá integrar el litisconsorcio necesario y ordenarle al demandado que aporte, durante el traslado de la demanda, los documentos que estén en su poder y que hayan sido solicitados por el demandante.

El juez rechazará la demanda cuando carezca de jurisdicción o de competencia o cuando esté vencido el término de caducidad para instaurarla. En los dos primeros casos ordenará enviarla con sus anexos al que considere competente; en el último, ordenará devolver los anexos sin necesidad de desglose.

Mediante auto no susceptible de recursos el juez declarará inadmisibile la demanda solo en los siguientes casos:

- 1. Cuando no reúna los requisitos formales.*
- 2. Cuando no se acompañen los anexos ordenados por la ley.*
- 3. Cuando las pretensiones acumuladas no reúnan los requisitos legales.*

4. Cuando el demandante sea incapaz y no actúe por conducto de su representante.

5. Cuando quien formule la demanda carezca de derecho de postulación para adelantar el respectivo proceso.

6. Cuando no contenga el juramento estimatorio, siendo necesario.

7. Cuando no se acredite que se agotó la conciliación prejudicial como requisito de procedibilidad.

En estos casos el juez señalará con precisión los defectos de que adolezca la demanda, para que el demandante los subsane en el término de cinco (5) días, so pena de rechazo. Vencido el término para subsanarla el juez decidirá si la admite o la rechaza. (...)

Así, se observa que la presunta inexistencia del mandato no es causal de inadmisión o rechazo, razón por la cual no existe causa legal alguna que sustente la decisión contenida en la providencia del 23 de marzo del presente año, razón por la cual la misma tendrá que ser revocada.

- Desconocimiento de lo dispuesto en el Decreto 2555 de 2010 norma aplicable a la liquidación del Programa de Entidad Promotora de Salud del Régimen Subsidiado Liquidado de la Caja de Compensación Familiar Comfenalco Antioquia.

En primer lugar resulta necesario recordar que el régimen liquidatorio aplicable al Programa Entidad Promotora de Salud del Régimen Subsidiado Liquidado de la Caja de Compensación Familiar Comfenalco Antioquia, por remisión de los artículos 1 del Decreto 1015 de 2002 y 3023 de 2002, es el dispuesto en las disposiciones (sic) de liquidación del Decreto Ley 663 de 1993

(Estatuto Orgánico del Sistema Financiero), modificado por la Ley 510 de 1999, y el Decreto 2555 de 2010, que reglamenta el Decreto Ley 663 de 1993. Al respecto, estos artículos prevén:

El inciso 2 del literal b del artículo 9.1.3.6.3 del Decreto 2555 de 2010 que:

“Igualmente, el liquidador podrá constituir patrimonios autónomos y encargos fiduciarios o celebrar todo tipo de contratos para la administración y enajenación de los activos remanentes y para el pago de las obligaciones a cargo de la Institución financiera.” (Subrayado fuera de original)

A su turno, el artículo 9.1.3.6.5, establece:

j) Que se haya entregado al Fondo de Garantías de Instituciones Financieras FOGAFIN una copia de la escritura pública o del documento privado contentivo del contrato de mandato que la entidad intervenida haya celebrado con un tercero o con el Fondo de Garantías de Instituciones Financieras- FOGAFIN, a través del cual otorga facultad al mandatario para que, en ejercicio del mencionado contrato pueda cancelar a nombre de la institución financiera en liquidación, los gravámenes constituidos a su favor, y pueda expedir certificados de paz y salvo, siempre y cuando esté comprobado que el deudor no tiene obligaciones con la entidad intervenida.”

(Subrayado fuera de texto original)

Y finalmente el Artículo 9.1.3.6.4 determina que cuando en desarrollo de la liquidación se determine la posibilidad de que subsistan situaciones no definidas:

Cuando subsistan procesos o situaciones jurídicas no definidas, el liquidador previa información a los acreedores o

a la junta asesora, según el caso, y siguiendo las reglas previstas en el inciso segundo del literal b) del artículo 9.1.3.6.3 del presente decreto, deberá encomendar la atención de dichas situaciones a otra institución financiera intervenida o a un tercero especializado, previa constitución de una reserva adecuada. El Fondo de Garantías de Instituciones Financieras -FOGAFIN podrá pronunciarse sobre el desarrollo y ejecución de estos contratos en desarrollo de la labor de seguimiento señalada en la ley.”

De la lectura de las normas en cita se concluye que las mismas están previstas para regular situaciones que son posteriores a la liquidación de la entidad correspondiente, y por tanto por medio de las mismas se autoriza al liquidador para que proceda a celebrar todos los contratos que resulten necesarios con el fin de garantizar el desarrollo de todas y cada una de las posibles actuaciones que sean necesarias adelantar luego de la liquidación y extinción de una entidad.

No obstante, el Despacho Judicial desconoció abiertamente las facultades y atribuciones previstas para los liquidadores dispuestas en las normas en cita, ya que según su equivocada interpretación del artículo 2189 del Código Civil, todos los negocios jurídicos celebrados en curso de una liquidación de una entidad, están llamadas a fenecer al momento mismo de la extinción de esa entidad, interpretación que desconoce el mandato del Decreto 2555 de 2010, razón por la cual el auto de 23 de marzo de 2021 está llamado a ser revocado.

- Desconocimiento de la Resolución 153 del 11 de mayo de 2016, por medio de la cual se declaró la terminación de la existencia del Programa de Entidad Promotora de Salud del Régimen Subsidiado Liquidado de la Caja de Compensación Familiar Comfenalco Antioquia

Argumenta el Despacho del Señor Juez como fundamento de su decisión de negar el mandamiento de pago solicitado, que de conformidad con la Resolución 153 de 11 de mayo de 2016 en especial en lo dispuesto en los numerales 9.3 y 9.4, resulta evidente que el Programa de Entidad Promotora de Salud del Régimen Subsidiado Liquidado de la Caja de Compensación Familiar Comfenalco Antioquia a partir de la expedición de dicha resolución se extinguió y por ende una persona jurídica liquidada no puede promover una demanda ni figurar como parte de una relación jurídico procesal.

Suma a lo anterior el Despacho el hecho de que quien demanda es la mandataria constituida en el acto de declaración de liquidación e inexistencia del Programa, para concluir que, por el hecho de la inexistencia del mandante, se termina el mandato otorgado, según lo prescribe el numeral 5 del artículo 2189 del Código Civil.

Debe advertirse que el Señor Juez, no tuvo en cuenta la totalidad de la Resolución 153 de 11 de mayo de 2016, ya que no advirtió que en el capítulo 10 se determinó que con fundamento en lo dispuesto en el literal j del artículo 9.1.3.6.5 del Decreto 2555 de 2010, el 1 de abril de 2016 se celebró un contrato de mandato con representación cuyo objeto según el numeral 10.4 es:

“El objeto principal del contrato de mandato con representación es realizar todas las actividades posteriores a la liquidación o declaración de la inexistencia legal del Programa de Entidad Promotora de Salud del Régimen Subsidiado Liquidado de la Caja de Compensación Familiar Comfenalco Antioquia, identificado con el NIT 890.900-842-6 en observancia a las disposiciones normativas contenidas en el Decreto Ley 663 DE 1993 (Estatuto Orgánico del Sistema Financiero) Ley 510 de 1999, lo dispuesto en el Decreto 2555 de 2010 y las disposiciones que las modifiquen, sustituyan, complementen o reglamenten.”

En atención a lo dispuesto por el liquidador del Programa en el acto final de la liquidación conforme a las facultades a él atribuidas por el Decreto Ley 663 DE 1993 (Estatuto Orgánico del Sistema Financiero), la Ley 510 de 1999 y lo dispuesto en el Decreto 2555 de 2010, se dispuso en el capítulo 10 de la Resolución 153 de 11 de mayo de 2016 la celebración de un negocio jurídico de mandato por medio del cual se encargó la ejecución de labores posteriores a la liquidación, tales como la administración, gestión y recuperación de los activos remanentes del Programa.²

El contrato de mandato bajo el cual actúa mi representada está dirigido expresamente a realizar todas las actividades posteriores a la liquidación del programa de la Entidad Promotora de Salud del Régimen Subsidiado.

Lo manifestado hace evidente que el mandato se encuentra destinado a la realización de actos posteriores a la liquidación y en ese sentido estaría dentro de los parámetros establecidos por el artículo 2195 del Código Civil, permitiendo así que el mismo subsista aun cuando el mandante, Programa de Entidad Promotora de Salud del Régimen Subsidiado Liquidado de la Caja De Compensación Familiar Comfenalco Antioquia, se encuentre liquidado.

De igual forma, es claro que la finalidad del mandato se encuentra claramente relacionada con los temas a que hace referencia el Decreto 2555 de 2010, pues el mismo dispuso que la mandataria tiene, dentro de sus funciones:

- Cobrar los créditos del mandate.
- Adelantar acciones relacionadas con la recuperación de los recursos.

- Realizar todos los actos, acciones y actuaciones extrajudiciales, judiciales y administrativas necesarias para la defensa y representación judicial y extrajudicial del Programa.

Especial énfasis merece la cláusula 2, numerales 14 y 18, del Contrato de Mandato con Representación No. 20160253, los cuales indican:

“CLAUSULA SEGUNDA: ALCANCE DE LAS OBLIGACIONES DE LA MANDATARIA. Como consecuencia, LA MANDATARIA adquiere las siguientes obligaciones y facultades:

(...)

14. Adelantar las acciones relacionadas con recuperación de recursos cuyo producto se orientará, en el evento de contar con el mismo, al pago de la acreencia postergada de la Caja de Compensación Familiar COMFENALCO Antioquia.

(...)

18. Realizar todos los actos, acciones y actuaciones extrajudiciales, judiciales y administrativas necesarias para la defensa y representación judicial y extrajudicial, administrativa o gubernativa del programa de salud liquidado”

En general, realizar, promover y ejecutar todas las acciones legales necesarias para realizar en nombre y representación del Programa las actuaciones judiciales, extrajudiciales y administrativas ante cualquier persona natural o jurídica de derecho público o privado⁶. Lo que incluye el cobro de las obligaciones a favor del programa y el pago de las obligaciones, que hubieren sido decretadas por el liquidador en forma previa a decretarse la terminación de la existencia legal del Programa, pero se encontraran insolutas con posterioridad a esta.

En consecuencia, resulta evidente que en este caso procede proferir el mandamiento de pago con base en la existencia del mandato conferido, en tanto que por disposición de la Resolución 153 de 11 de mayo de 2016 el mismo se constituyó para que se mantuviera vigente y se ejecutara con posterioridad a la extinción del programa.

- Vigencia del Mandato según lo dispuesto en el artículo 2195 del Código Civil

Así mismo resulta equivocada la postura del Despacho para negar el mandamiento de pago deprecado con fundamento en la supuesta extinción del mandato por la inexistencia del mandante, según lo prescribe el artículo 2189 del Código Civil, en tanto que si bien es cierto que la muerte del mandante es causal de terminación del mandato, también lo es que el artículo 2195 del Código Civil establece una excepción a dicha regla, ya que si el mandato se pactó para ser ejecutado luego de la desaparición del mandante, el mandato debe subsistir.

En efecto, el artículo 2195 de Código Civil donde establece:

“Art. 2195. No se extingue por la muerte del mandante el mandato destinado a ejecutarse después de ella. Los herederos suceden en este caso en los derechos y obligaciones del mandante.” (Subrayas fuera de texto)

De conformidad con lo expuesto, es claro que en Colombia existe la posibilidad de celebrar contratos de mandato que subsistan tras la extinción del mandante cuando su finalidad sea el cumplimiento de actos posteriores a la liquidación.

De igual forma es posible aseverar que las normas aplicables a la liquidación del programa establecían, no solo la posibilidad sino en algunos casos la obligación de contar con un contrato de

mandato para la realización de actos posteriores a la liquidación como la administración de Activos remanentes, así como la cancelación de gravámenes, la expedición de paz y salvos, y la atención de situaciones jurídicas no definidas.

Como consecuencia de la anterior, se concluye que el liquidador del Programa de Entidad Promotora de Salud del Régimen Subsidiado Liquidado de la Caja de Compensación Familiar Comfenalco Antioquia, estaba legalmente facultado según lo dispuesto en el Decreto Ley 663 DE 1993 (Estatuto Orgánico del Sistema Financiero), la Ley 510 de 1999 y lo dispuesto en el Decreto 2555 de 2010, para celebrar un contrato de mandato con el fin de ejecutar actividades en nombre del Programa liquidado con posterioridad a su liquidación.

Así mismo se concluye que al haberse constituido el mandato para ejecutar actividades posteriores a la desaparición del Programa, el negocio jurídico no se extingue por el hecho a la liquidación del mandante, según lo dispone el artículo 2195 del Código Civil, razones todas estas por las que el auto del 23 de marzo de 2021 por medio del cual se negó el mandamiento de pago, deberá ser revocado.»

6. TRÁMITE Y DECISIÓN DE PRIMERA INSTANCIA

El 3 de marzo de 2022 el Juzgado Promiscuo del Circuito de Santa Fe de Antioquia rechaza por extemporáneo el recurso de reposición y concede la alzada.

7. ALEGATOS DE CONCLUSION.

Otorgado el traslado para alegatos de conclusión en los términos del artículo 15 del Decreto 806 de 2020, la parte ejecutante descorre el traslado con los mismos términos del recurso de apelación.

8. CONSIDERACIONES

Se deja sentado que la competencia de esta Sala viene dada por los puntos que son objeto de apelación, ello de conformidad con el artículo 15 y 66A del Código Procesal del Trabajo y la Seguridad Social, modificados por los artículos 10 y 35 de la Ley 712 de 2001, en armonía con el artículo 65 del CPTSS.

8.1. PROBLEMA JURIDICO PRINCIPAL. Se contrae a determinar si quien funge como ejecutante tiene capacidad para ser parte y comparecer en un proceso.

8.2. FUNDAMENTOS JURISPRUDENCIALES, LEGALES Y PROBATORIOS PARA LA DECISIÓN DE SEGUNDA INSTANCIA.

Los recursos como toda actuación procesal están sujetos al cumplimiento de requisitos de procedibilidad, los cuales, en decir del autor Hernán Fabio López Blanco¹ son:

- La capacidad para interponer el recurso
- El interés para recurrir
- La oportunidad
- La procedencia
- La motivación y,
- La observancia de las causas procesales.

Mismos que se encuentran satisfechos, en tanto el auto que resuelve sobre el mandamiento de pago es un auto apelable de conformidad con el numeral 8, art. 65 del Código Procesal del Trabajo y la Seguridad Social; y el recurso fue interpuesto en término oportuno por el apoderado de la parte actora.

8.2.1. De los presupuestos procesales.

Advierte la Sala que la demanda ejecutiva fue presentada por intermedio de apoderado judicial y que quien realizó el acto de apoderamiento fue Verónica Barrera Galindo en calidad de *mandataria* del Programa de Entidad Promotora de Salud del Régimen Subsidiado Liquidado de la Caja de Compensación Comfenalco Antioquia y no la Caja de

Compensación Comfenalco ni mucho menos que esta se encuentre en liquidación.

Se trata de 2 personas jurídicas distintas e independientes, la primera EPS-S liquidada y Comfenalco con su objeto social y funcionamiento vigente.

Debido al contrato de mandato invocado, el Tribunal considera acertado traer a colación las normas del Código Civil que lo regulan, así:

«ARTICULO 2142. DEFINICION DE MANDATO. El mandato es un contrato en que una persona confía la gestión de uno o más negocios a otra, que se hace cargo de ellos por cuenta y riesgo de la primera.

La persona que concede el encargo se llama comitente o mandante, y la que lo acepta apoderado, procurador, y en general mandatario.

ARTICULO 2143. MANDATO GRATUITO O REMUNERADO. El mandato puede ser gratuito o remunerado. La remuneración es determinada por convención de las partes, antes o después del contrato, por la ley o por el juez.

ARTICULO 2189. CAUSALES DE TERMINACIÓN. El mandato termina:

1. Por el desempeño del negocio para que fue constituido.

2. Por la expiración del término o por el evento de la condición prefijados para la terminación del mandato.
3. Por la revocación del mandante.
4. Por la renuncia del mandatario.
5. Por la muerte del mandante o del mandatario.
6. Por la quiebra o insolvencia del uno o del otro.
7. Por la interdicción del uno o del otro.
8. (DEROGADO)
9. Por las cesaciones de las funciones del mandante, si el mandato ha sido dado en ejercicio de ellas

ARTICULO 2195. EJECUCION DE MANDATO POSTERIOR A LA MUERTE DEL MANDANTE. No se extingue por la muerte del mandante el mandato destinado a ejecutarse después de ella. Los herederos suceden en este caso en los derechos y obligaciones del mandante.»

Sobre este tipo de negocios jurídicos la Corte Constitucional en sentencia C-1178 del 8 de noviembre de 2001 definió sus efectos entre las partes, diferenciándolo del acto de apoderamiento, así:

«Como es sabido el contrato de mandato es uno entre los diversos negocios jurídicos de gestión y consiste, de conformidad con los artículos 2142 del Código Civil y 1262 del Código de Comercio, en que el mandatario se encarga de adelantar negocios jurídicos o actos de comercio, por cuenta del mandante, con representación o sin ella. En tanto el apoderamiento es un acto unilateral, que puede ser aceptado o no, en virtud del cual una persona autoriza a otra para actuar a su nombre y representación.

Ahora bien, lo que ordinariamente ocurre es que el contrato de gestión precede y genera el acto de apoderamiento, pero esta íntima relación no permite confundir los efectos de uno y otro, porque mientras el acto de apoderamiento es oponible a quienes por causa del mismo se relacionan con el poderdante y con el apoderado, el contrato de gestión rige las relaciones internas entre estos de manera preferente al acto de apoderamiento, pero sin trascender a quienes se vinculan con el apoderado y el poderdante por razón de la representación, porque con respecto de aquellos el contrato de gestión viene a *ser res inter alios acta*.

Además, el contrato de mandato, aunque de ordinario regula las relaciones internas entre poderdante y apoderado, no es el único idóneo para el efecto, porque el apoderado bien puede estar vinculado con el poderdante mediante un contrato de trabajo, de prestación de servicios, a causa de una situación legal o reglamentaria o solo en razón del acto de apoderamiento -es el caso, por ejemplo, de quien otorga el poder a aquel que le indica la firma de abogados, con la cual tiene vigente un contrato de asesoría, inclusive sin conocerlo.

Así las cosas, el artículo 69 del Código de Procedimiento Civil no regula el contrato de mandato que eventualmente puede existir entre el abogado y su cliente, sino el acto de apoderamiento que le permite a un sujeto procesal o a un interviniente en juicio, ser técnicamente representado. Representación que requiere de una especial regulación, dada sus particularidades.

De otra parte, los negocios de gestión, en cuanto regulan internamente las relaciones entre poderdante y apoderado, están desprovistos del interés público que conlleva el ejercicio del derecho de defensa en juicio -bajo la modalidad de la

autodefensa, o de la asistencia de un tercero-, toda vez, que con prescindencia del convenio que puede dar lugar al acto de apoderamiento, lo esencial de la intervención del letrado consiste en que el vinculado al juicio sea asistido en la proyección de su defensa en juicio, para que el debido proceso se realice efectivamente –artículo 29 C.P.-. »

La Corte Suprema de Justicia por su parte, en sentencia del expediente 00645, proferida el 17 de abril de 2007 por el M.P. Pedro Octavio Munar Cadena ha definido su aplicabilidad, así:

«A esta forma de intermediación se refiere el artículo 2142 del Código Civil, al decir que el mandato “es un contrato en que una persona confía la gestión de uno o más negocios a otra, que se hace cargo de ellos por cuenta y riesgo de la primera”

A su vez, el artículo 1262 del Código de Comercio para definir dicho negocio jurídico señala que el mandato mercantil “es un contrato por el cual una parte se obliga a celebrar o ejecutar uno o más actos de comercio por cuenta de otra”

Empero, y esto debe recalcarlo firmemente, en una y otra hipótesis, es decir, sea que el mandato tenga por objeto la realización de actos mercantiles, o ya la ejecución de actos de cualquier otra especie, lo cierto es que conforme a los principios cardinales que gobiernan en nuestro ordenamiento la materia, bien puede acontecer que el mandatario actúe en representación del mandante, esto es, haciendo explícita ante los terceros con quienes contrata la condición en que actúa, que no es otra que la de procurador del *dominus*, cuyo

patrimonio, subsecuentemente, compromete directamente frente a dichos contratantes, o también puede acontecer que, por razones de disímil temperamento, les oculte esa situación, cual lo prevén los artículos 2177 y 1162 de los códigos Civil y Comercial respectivamente, y contrate con ellos como si el negocio fuese propio, hipótesis en la cual es incontestable que frente a dichos terceros, no implica derechamente al mandante, motivo por el cual a aquellos les está vedado accionar directamente contra éste, y viceversa.

En la primera hipótesis, esto es, cuando el mandatario actúa en nombre del mandante y por cuenta de éste, lo tienen definido la doctrina y la jurisprudencia patrias, el mandato es **representativo**, y se caracteriza, además de las particularidades ya anotadas, porque el mandatario obra en virtud de un poder que hace conocer a quienes con él contratan, dándoles a entender de manera indubitable que las operaciones que realiza se radicarán directamente en el patrimonio de otro, en cuyo nombre obra, y con quien deberán entenderse a efectos de ejercer los derechos y acciones derivados del contrato realizado.

En cambio, el mandato es **no representativo**, según terminología ampliamente aceptada en nuestro medio, cuando, como ya ha quedado señalado, no exterioriza a los destinatarios de sus declaraciones que obra por cuenta y riesgo de otro, inadvertencia que, como es apenas obvio, y dado el carácter relativo de los contratos, apareja que entre mandante y terceros no surjan vínculos jurídicos y carezcan, por ende, de legitimación para emprender acciones judiciales entre sí. Es diáfano, por el contrario, que frente a esos terceros con quienes contrata, el mandatario aparece como titular de los derechos que agencia, así como de las acciones derivadas del contrato. No obstante, esto no quiere decir que el sustituido se mantenga totalmente al margen de la

situación y que los resultados del negocio no lo alcancen: por supuesto que el intermediario, aunque obra frente a terceros en nombre propio, sigue haciéndolo por cuenta ajena, la del mandante, y a riesgo de éste, cual lo define el reseñado artículo 1262 del Código de Comercio, de modo que sobre su patrimonio habrán de recaer, en últimas, los resultados del acto.

Significa lo anterior, en resumen, tiene dicho la Corte, que el carácter del mandato no representativo estriba en que, interiormente, entre mandante y mandatario existe por hipótesis un contrato de mandato civil o mercantil llamado a gobernarse por sus propias reglas, mientras que en el plano exterior no se da esa percepción jurídica del mandato pues la representación -se repite- no existe ya que el mandatario obra en su propio nombre, no en el de su mandante. Por lo tanto, forzoso es diferenciar la relación entre aquél y los terceros, de un lado, y del otro la relación entre el mandante y el mismo mandatario que fungió como gestor de sus intereses; no existe, pues, vínculo directo del mandante y los terceros como sí se presenta en el mandato común, lo que en materia de obligaciones lleva a sostener que, en tesis general, tratándose del mandato no representativo no hay un deber, espontáneo e inmediato, de prestación a favor del tercero contra el mandante o viceversa, postulado este cuya razón de ser se halla en que, dadas las particulares características de esta forma de contratación, los terceros y el propio mandante la usan porque abrigan confianza en el proceder del mandatario en cuanto hace con el cumplimiento de su cometido y por eso, enseñan autorizados expositores, lo hacen funcionar como una especie de “órgano conmutador” en el sentido de que siendo dueño del negocio, en él está la titularidad de derechos y obligaciones, pero obviamente los riesgos que a éstas son inherentes y por cuanto desde un punto de vista preponderantemente económico ellas van a redundar en

provecho del mandante, tendrán que gravitar –dichos riesgos– sobre el patrimonio de este último y no sobre el que quien fuera su mandatario, concepto del que con facilidad se comprende, se siguen consecuencias de notable importancia para el estudio del caso sub lite” (Casación del 11 de octubre de 1991).»

8.2.2. Caso concreto.

Con el fin de verificar si existe legitimación en la causa por activa, que es a lo que se contrae el tema que nos concita, se realiza la siguiente valoración probatoria de los medios de convicción aportados al proceso:

- a. Se observa en el expediente el acto de apoderamiento realizado por VERÓNICA BARRERA GALINDO al abogado Gustavo Valbuena Quiñones para la presentación del proceso ejecutivo. Poder que se otorga con fundamento en el contrato de mandato que aquella y el Programa de Entidad Promotora de Salud del Régimen Subsidiado Liquidado de la Caja de Compensación Comfenalco Antioquia, suscribieron cuando aún existía la personalidad jurídica del programa.

Con ello queda claro que, siendo que no es motivo de discusión que el Programa de Entidad Promotora de Salud del Régimen Subsidiado Liquidado de la Caja de Compensación Comfenalco Antioquia se encuentra liquidado y terminó la existencia de la persona jurídica mediante Resolución 153 del 11 de mayo de 2016, evidentemente no es la entidad liquidada quien está realizando el acto de apoderamiento pues en efecto ha desaparecido del mundo jurídico para la fecha de presentación de la demanda.

b. También se advierte que como anexos se aporta el contrato de mandato gratuito suscrito entre VERÓNICA BARRERA GALINDO y el Programa de Entidad Promotora de Salud del Régimen Subsidiado Liquidado de la Caja de Compensación Comfenalco Antioquia, suscrito el 1 de abril de 2016, vigente a partir de su suscripción y hasta por el término máximo de 5 años, cuyo objeto fue: «Realizar las actividades post cierre y post liquidación correspondiente al proceso de liquidación del Programa de Entidad Promotora de Salud del Régimen Subsidiado Liquidado de la Caja de Compensación Comfenalco Antioquia»

Revisado por este cuerpo Colegiado el citado negocio jurídico los demás documentos que se anexan, no existe prueba que este haya sido invalidado o cancelado por las partes o por autoridad judicial. Por lo tanto, tiene plena validez en cuanto al contenido del mandato.

Ahora bien, recordemos que, el artículo 2195 consagra el mandato post mortem, que por la literalidad de las palabras se entiende que se refiere cuando el andante se trata de una persona natural, sin embargo, como este tipo de negocio jurídico también se predica cuando el mandante es una persona jurídica, sus efectos deben extenderse también a estas personalidades, lo que equivaldría a un mandato para ejecutarse luego de que esta desaparece del mundo jurídico.

Como quiera que esta situación es clara y evidentemente es el propósito del mandato y que además es precisamente la extinción de la personalidad jurídica lo que genera los efectos de este mandato en particular, suscrito entre VERÓNICA BARRERA GALINDO y el Programa de Entidad Promotora de Salud del Régimen Subsidiado Liquidado de la Caja de Compensación Comfenalco Antioquia; es que este Tribunal no encuentra acertados los reparos del juez de primera instancia para negarse a estudiar si la orden de pago es procedente o no.

Corolario de lo anterior, estamos en presencia de un mandato representativo, gratuito, que pese a estar vigente desde antes de extinguirse la personalidad jurídica el Programa de Entidad Promotora de Salud del Régimen Subsidiado Liquidado de la Caja de Compensación Comfenalco Antioquia, sus efectos se validaron con la desaparición del mundo jurídico de la entidad, y para actuar era necesario que ocurriera su liquidación, de acuerdo al objeto contractual.

En ese orden de ideas, se encuentran convalidado los presupuestos procesales de capacidad legal para ser parte en el proceso.

Llegados a este punto se advierte que, dentro de los procesos ejecutivos laborales, cuya base es el título ejecutivo, las acciones de control para admisión y librar o no mandamiento de pago, propias del juez son el análisis de la demanda en los términos del artículo 25 del C.P.T.S.S. (no el artículo 90 del C.G.P. como lo pretende la parte ejecutante), los requisitos de forma y fondo del título ejecutivo y los anexos de la demanda, puesto que, las demás inconsistencias deben ser expuestas por la parte ejecutada mediante los recursos y excepciones en los términos procesales establecidos para ello.

Hecha la anterior aclaración se revocará parcialmente la providencia apelada en cuanto a la negativa del mandamiento de pago sin haberse hecho el análisis del título ejecutivo. En su lugar se ordenará al a quo que proceda con el control de los requisitos de fondo y forma para establecer si el mismo presta mérito ejecutivo y así determinar si librará o no la orden de pago.

Dada la prosperidad del recurso, en esta instancia no se causan costas.

9. DECISION DEL TRIBUNAL

En mérito de lo expuesto, la SALA PRIMERA DE DECISIÓN LABORAL DEL TRIBUNAL SUPERIOR DE ANTIOQUIA,

RESUELVE:

PRIMERO: REVOCAR PARCIALMENTE el auto apelado proferido por el Juzgado Promiscuo del Circuito de Santa Fe de Antioquia el 23 de marzo de 2021, en cuanto decidió negar el mandamiento de pago, por las razones expuestas en la parte motiva.

SEGUNDO: SE ORDENA al juzgado de primera instancia proceda con el control de los requisitos del título ejecutivo y determinar si presta mérito ejecutivo y decidir si librará o no la orden de pago.

TERCERO: SIN COSTAS en esta instancia.

CUARTO: Por secretaría póngase a disposición del juzgado y de las partes el link para acceder a las actuaciones judiciales de este Tribunal.

Lo resuelto se notifica por ESTADO ELECTRÓNICO.

No siendo otro el objeto de esta diligencia se cierra y en constancia se firma por los que en ella intervinieron, luego de leída y aprobada.



NANCY EDITH BERNAL MILLÁN
Ponente



HÉCTOR H. HERNANDO ALVAREZ
Magistrado



WILLIAM ENRIQUE SANTA MARÍN
Magistrado

TRIBUNAL SUPERIOR DE
ANTIOQUIA
SALA LABORAL

El presente auto fue
notificado por Estado
Electrónico número: 101

En la fecha: 13 de junio de
2022



La Secretaria

REPÚBLICA DE COLOMBIA



RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO
TRIBUNAL SUPERIOR DEL DISTRITO JUDICIAL DE
ANTIOQUIA

Sala Primera de Decisión Laboral

REFERENCIA Ejecutivo laboral – escritural
DEMANDANTE Yenifer Paulina Carrasquilla Agudelo
DEMANDADO ESE Hospital El Sagrado Corazón del
Municipio de Briceño.
PROCEDENCIA: Juzgado Civil Laboral del Circuito de Yarumal
RAD. ÚNICO 05887-31-12-001-2021-00143
DECISIÓN: Confirma auto.

Medellín, veintisiete (27) de mayo de dos mil veintidós (2022)

HORA: 02:30 p.m.

La Sala Primera de Decisión Laboral integrada por los magistrados NANCY EDITH BERNAL MILLAN, HÉCTOR HERNANDO ÁLVAREZ RESTREPO y WILLIAM ENRIQUE SANTA MARÍN se constituyó en audiencia pública a fin de dilucidar y proferir el siguiente:

Auto Ejecutivo No. 007 de 2022

Aprobado por Acta de discusión virtual N.º 192 de 2022

1. OBJETO

Resolver el recurso de apelación interpuesto por la parte demandante contra el auto del 2 de marzo de 2022 que levantó la medida de embargo que recae sobre la cuenta corriente 24382926390 de Bancolombia a nombre de la entidad ejecutada.

2. TEMAS

Levantamiento de medida cautelar – cuentas y financiación de las Empresas Sociales del Estado

3. ANTECEDENTES

La demandante Yenifer Paulina Carrasquilla Agudelo interpuso demanda ejecutiva en la que persiguió que se librara el mandamiento de pago a favor suyo y en contra de la ESE Hospital Sagrado Corazón, por concepto de \$34'383.673, así como sanción moratoria por retardo en el pago de las cesantías, e intereses moratorios desde el día en que se hizo exigible la obligación hasta el día que en que se

REFERENCIA
DEMANDANTE
DEMANDADO
PROCEDENCIA:
RAD. ÚNICO

Ejecutivo laboral – escritural
Yenifer Paulina Carrasquilla Agudelo
ESE Hospital El Sagrado Corazón del Municipio de Briceño.
Juzgado Civil Laboral del Circuito de Yarumal
05887-31-12-001-2021-00143

sufraque la misma, que, a la fecha de presentación de la demanda ascendían a \$13'278.000

Como medidas cautelares solicitó El embargo y secuestro del vehículo automotor Marca CHEVROLET, Línea LUV D MAX, Modelo 2009, Color BLANCO MALHER, Motor No. 776467, Chasis No. 8LBETF3E590023973, PlacasFHJ744 y de las cuentas, corriente 24382926390 en Bancolombia y en Banco Agrario de Colombia.

El 24 de enero de 2022 el despacho libró mandamiento de pago contra la ESE accionada, por las prestaciones sociales y la sanción moratoria del artículo 5, Ley 1071 de 2006, mas no así por los intereses moratorios a la tasa máxima legal.

Decretó las medidas cautelares, así:

Embargo y secuestro del vehículo tipo automóvil, marca Chevrolet, línea LUV D MAX, modelo 2009, color blanco Malher, número de motor 776467, número de chasis 8LBETF3E590023973, placas FHJ744, matriculado en la Secretaría de Transporte y Tránsito del Municipio de Envigado, de propiedad del ejecutado.

Embargo y retención de los dineros que la ejecutada E.S.E. HOSPITAL EL SAGRADO CORAZON DEL MUNICIPIO DE

REFERENCIA
DEMANDANTE
DEMANDADO
PROCEDENCIA:
RAD. ÚNICO

Ejecutivo laboral – escritural
Yenifer Paulina Carrasquilla Agudelo
ESE Hospital El Sagrado Corazón del Municipio de Briceño.
Juzgado Civil Laboral del Circuito de Yarumal
05887-31-12-001-2021-00143

BRICEÑO, identificada con NIT Nro. 800.044.320-3, posee en la cuenta corriente Nro. 24382926390 de BANCOLOMBIA, limitando dicha medida a la suma de CIENTO VEINTIOCHO MILLONES OCHOCIENTOS QUINCE MIL SETECIENTOS SESENTA Y UN PESOS M/L (\$128.815.761), a efectos de respetar los límites de inembargabilidad.

Ordenó remitir el oficio a las citadas entidades financieras, en el cual se les indicará la procedencia del embargo conforme a la sentencia C-1154 de 2008, igualmente con la advertencia de que se debe constituir certificado de depósito y ponerlo a disposición de este Juzgado dentro de los tres (3) días siguiente al recibo de la comunicación, con el cual queda consumado el embargo.

Diligencia que fue notificada a la ejecutada, a la Agencia Nacional de Defensa Jurídica y al Procurador Judicial en lo Laboral.

El 7 de febrero de 2022, la apoderada de la ESE HOSPITAL EL SAGRADO CORAZON – BRICEÑO, pidió el levantamiento de la medida cautelar, aduciendo que se afectó el pago de la seguridad social y el auxilio de cesantías de los trabajadores activos de la ESE, así como los salarios y horarios de empleados y contratistas de la misma.

Del mismo modo, precisó que el embargo, decretado sobre una *cuenta maestra*, obligaría a que se dejaran de pagar facturas por medicamentos y materiales para cumplir la función de la entidad; con lo que afecta un interés general y protege el particular de quien fuera la exgerente de la institución quien conoce al dedillo el funcionamiento de la entidad.

También el procurador provincial de Yarumal, intervino al remitir la circular 014 del 8 de junio de 2018 -que también fue allegada por la vocera judicial de la demandada entre los anexos a la solicitud de desembargo-con el propósito que sea analizado el alcance de la misma en este caso y en los casos similares y se proceda de conformidad.

En dicho documento, se refieren de modo exhaustivo los fundamentos legales sobre la inembargabilidad y las directrices e instrucciones que sobre el particular han emitido ese organismo de control, el Ministerio de Salud y la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado, así como la Corte Constitucional, en el auto de seguimiento a la sentencia T-760 de 2008 en la que se deja establecido el carácter parafiscal de dichos recursos, la destinación específica de los mismos y que no son objeto de embargo, en la cual se dispone que por parte de los procuradores Judiciales, entre otras actividades específicas, verifiquen en cada caso particular, que los jueces y autoridades

administrativas den cumplimiento a lo dispuesto en el artículo 594 del CGP, en concordancia con lo establecido en la sentencia C-1154 de 2008.

4. DECISION DE PRIMERA INSTANCIA.

La jueza DECRETÓ *“el levantamiento del embargo que recae sobre la cuenta corriente No. 24382926390 de Bancolombia, dado que todos los recursos que en la misma se manejan son de destinación específica y por ende no susceptibles de embargo, salvo que los ingresos corrientes de libre destinación sean insuficientes para el pago de las obligaciones laborales que en este proceso se ejecutan, lo cual no se alegó ni se demostró por la parte ejecutante”*

Recordó la naturaleza de las medidas cautelares y puntualizó que el principio de inembargabilidad, tiene tres excepciones: (i) la satisfacción de créditos u obligaciones de origen laboral, (ii) el pago de sentencias judiciales y (iii) el pago de títulos ejecutivos legalmente válidos en los que se reconoce una obligación clara, expresa y actualmente exigible.

Al estudiar estos preceptos, concluyó que aun cuando por la naturaleza del crédito y del título objeto de cobro se dan dos de los supuestos en los cuales, se exceptiona el principio de

inembargabilidad, las obligaciones que consten en títulos del estado y que incorporen obligaciones claras, expresas y exigibles, pueden ser pagadas conforme lo indica el artículo 192 del CPACA, por lo que es posible adelantar ejecución, con embargo sobre los recursos destinados al pago de sentencias o conciliaciones cuando se trate de esta clase de títulos y sobre los bienes de las entidades u órganos respectivos y que también precisó en la sentencia C-526 de 1992 que los actos administrativos que contengan obligaciones laborales en favor de los servidores públicos deben poseer la misma garantía que las sentencias judiciales, esto es, que puedan prestar mérito ejecutivo y embargo a los 18 meses después de haber sido ejecutoriados del conformidad con el art. 177 del CCA.

La jueza enfatizó que para la fecha en que se formuló la solicitud de desembargo por parte de la entidad ejecutada, no se había allegado la respuesta de la entidad financiera BANCOLOMBIA sobre el perfeccionamiento de la medida, pero que el 8 de febrero de 2022, Bancolombia informó que accedió a aplicar la medida cautelar, y agregó *“que la cuenta es de naturaleza inembargable por ser de régimen contributivo o subsidiado, por lo tanto los recursos que se llegaren a afectar, serán congelados a la espera que cobre ejecutoria la sentencia o la providencia que le ponga fin al proceso, así lo indique.”*

Como argumentos finales presentó:

“Ha de precisarse, sin embargo, que aun cuando por la naturaleza del crédito y del título objeto de cobro, se dan dos de los supuestos en los cuales, por disposición de la jurisprudencia constitucional se excepciona el principio de inembargabilidad, debe destacar este Despacho que como bien lo precisó la apoderada de la ejecutante al replicar los argumentos esgrimidos por la contraparte para el desembargo, para la Corte Constitucional, las obligaciones que consten en títulos del Estado y que incorporen obligaciones claras, expresas y exigibles, pueden además ser pagadas conforme al procedimiento que indica el artículo 192 del CPACA, siendo posible adelantar ejecución, con embargo, en primer lugar sobre los recursos destinados al pago de sentencias o conciliaciones cuando se trate de esta clase de títulos y sobre los bienes de las entidades u órganos respectivos, y que también precisó, en la sentencia C-526 de 1992 que los actos administrativos que contengan obligaciones laborales en favor de los servidores públicos deben poseer la misma garantía que las sentencias judiciales, esto es, que puedan prestar merito ejecutivo -y embargo- a los dieciocho (18) meses después de haber sido ejecutoriados, de conformidad con el artículo 177 del código contencioso administrativo.

A ello se suma que en la sentencia C-1154 de 2008 a la que se aludió para sustentar la procedencia de la medida, la Corte Constitucional, pese a que dejó sentado que la cláusula de inembargabilidad de los recursos del SGP contenida en el artículo 21 del Decreto 28 de 2008, persigue fines constitucionalmente legítimos, compatibles con la naturaleza y destino social de esos recursos, y que en dicha norma se reconoce (en forma tácita) que la prohibición de

embargo de recursos del presupuesto de las entidades territoriales no es absoluta, ya que no puede perderse de vista otros valores, principios y derechos constitucionales como la dignidad humana, el principio de seguridad jurídica, el derecho a la propiedad, el acceso a la justicia y el derecho al trabajo, entre otros, también precisó que **la interpretación de la citada norma compatible con dichos preceptos, en tanto asegura la efectividad de los derechos y ofrece certeza sobre el pago de las acreencias laborales es que “el pago de las obligaciones laborales reconocidas mediante sentencia debe efectuarse en el plazo máximo de dieciocho (18) meses contados a partir de la ejecutoria de la misma, después de lo cual podrán imponerse medidas cautelares sobre los ingresos corrientes de libre destinación de la respectiva entidad territorial, y, si esos recursos no son suficientes para asegurar el pago de las citadas obligaciones, deberá acudir a los recursos de destinación específica”**

Implica lo anterior, que conforme a los desarrollos jurisprudenciales sobre el principio a la inembargabilidad y las excepciones, en tratándose del cobro de obligaciones de carácter laboral, la excepción a la inembargabilidad de los recursos del Sistema General de Participaciones y de los recursos de la seguridad social, que se reitera son de naturaleza parafiscal y con destinación específica, solamente aplica si los recursos destinados al pago de conciliaciones y sentencias -incluidos los actos administrativos- y los ingresos corrientes de libre destinación son insuficientes para cubrir dichas obligaciones.

De tal modo que si la parte ejecutante, no alegó, ni acreditó, al momento de solicitar la medida cautelar de embargo sobre la citada cuenta corriente, donde se manejan recursos de la seguridad social, que no procedía el embargo de los recursos destinados para conciliaciones y sentencias judiciales, ni sobre los ingresos

corrientes de libre de destinación, porque los mismos no existían o no eran suficientes para cubrir el crédito, y si según consta en el anexo que remitió BANCOLOMBIA los recursos consignados en la citada cuenta a nombre de la entidad ejecutada son de destinación específica para salud y la educación, entre otros, la conclusión que se impone es que debe accederse al levantamiento de la medida cautelar sobre la referida cuenta corriente, conforme lo solicitó la vocera judicial de la ejecutada.”

5. RECURSO DE APELACION

Inconforme con la decisión del juzgado la parte actora interpuso y sustentó la alzada:

Manifestó la apoderada que el juzgado levantó el embargo aun cuando enunció algunas de las normas favorables para mantener la medida.

Precisó que la ESE NO cuenta con recursos de libre destinación, y el pago de las obligaciones laborales adeudadas a la demandante ni siquiera está proyectado dentro del presupuesto de la entidad, según emerge de la respuesta de la ESE, por lo cual la medida cautelar es el mecanismo idóneo para perseguir la efectividad del fallo, con lo cual es necesario que se mantenga.

Expuso que los dineros de las ESE provienen de las transferencias realizadas por la Nación, departamento o municipio para cubrir servicios de salud por los servicios que presta para los regímenes contributivo y subsidiado y que no recibe transferencias de libre destinación del SGP, en tanto estas son reservadas exclusivamente para entidades territoriales del nivel central y no para entidades descentralizadas del nivel territorial como la hoy ejecutada.

Que no es carga de la parte accionante probar la insuficiencia de los recursos de libre destinación. Y para sustentar la necesidad y la procedencia de la medida, cita las decisiones C-546 de 1992, C-354 de 1997, C-1154 de 2008, C-543 de 2013, entre otras, y destaca de esta última que fue expedida con posterioridad a la entrada en vigencia del Código General del Proceso.

Y argumentó:

“Así las cosas, de la extracción jurisprudencial que precede, se colige de manera diamantina que el principio de inembargabilidad que se ha dispuesto respecto a los recursos del Sistema General se reviste de una aplicabilidad inadmisibles y pétrea, puesto que se han establecido para dicha directriz varios escenarios dentro de los cuales dicho principio debe ceder con respecto a la medida de embargo esté dirigida a obtener el pago de acreencias laborales en títulos emitidos por la misma entidad, atinente a que el precedente de la Corte Constitucional fue proferido con anterioridad a la expedición del

Código General del Proceso, toda vez que existen pronunciamientos posteriores que han mantenido las mismas excepciones al principio de inembargabilidad de recursos incorporados al Presupuesto General de la Nación y a las cuentas del Sistema General de Participación.

De otro lado, sea dable indicar que si bien el Código General del Proceso en su artículo 594 ha reiterado la imposibilidad de embargar los recursos incorporados al Presupuesto General de la Nación y a las cuentas del Sistema General de Participación, lo cierto es que de conformidad a lo dispuesto por la Honorable Corte Constitucional en sentencia C-543 de 2013, dicha prohibición no es absoluta y debe ser valorada atendiendo a las excepciones que al respecto se han impuesto de dar aplicación correcta a la mentada pauta legal, no puede soslayarse la posibilidad de ordenar la imposición de una medida de embargo sobre dichos recursos cuando se pretenda el pago de acreencias de contenido laboral o contenida en decisiones judiciales y las originadas en títulos emanados del Estado, siempre y cuando por parte de la entidad estatal deudora no se hubiesen atendido los plazos que la ley dispone para su cancelación.

Citó además jurisprudencia del Consejo de Estado y concluyó:

(...)

“De lo anterior con respecto a los hechos que han sido objeto de impugnación y frente a la jurisprudencia que aquí se precita es clara la procedencia de la medida cautelar de embargo sobre la cuenta corriente de la entidad demandada, ya que a la Luz de la misma jurisprudencia, nos encontramos frente a una de las excepciones que contempla el principio de inembargabilidad, como lo es el pago de una obligación laboral que se encuentra reconocida en un título que fuere emitido por la misma entidad; obligación de pago, que se

deriva del vínculo laboral que mi representada tuviera con la entidad aquí demandada, siendo así un crédito originario por la prestación de servicios de salud.”

6. ALEGATOS DE CONCLUSIÓN

Otorgado el traslado para alegatos de conclusión en los términos del artículo 15 del Decreto 806 de 2020, los sujetos procesales guardaron silencio

7. CONSIDERACIONES

Se deja sentado que la competencia de esta Sala viene dada por los puntos que son objeto de apelación, ello de conformidad con el artículo 15 y 66a del Código Procesal del Trabajo y la Seguridad Social, modificados por los artículos 10 y 35 de la Ley 712 de 2001, en armonía con el artículo 65 del CPTSS.

7.1. PROBLEMA JURIDICO PRINCIPAL. Se contrae a determinar cuáles son los recursos de las Empresas

Sociales del Estado y si fue acertado levantar la medida cautelar impuesta.

7.2. FUNDAMENTOS JURISPRUDENCIALES, LEGALES Y PROBATORIOS PARA LA DECISIÓN DE SEGUNDA INSTANCIA.

7.2.1. De los recursos de las Empresas Sociales del Estado.

Para el examen de este tema, recordamos que las Empresas Sociales del Estado al tenor del artículo 1 del Decreto 1876 de 1994, *son entidades públicas descentralizadas, con personería jurídica, patrimonio propio y autonomía administrativa; cuyo fin, según la norma es la prestación del servicio de salud, como servicio público a cargo del Estado y como parte integrante del Sistema de Seguridad Social en Salud*¹

Con el fin de entender cómo funciona su financiación y obtienen sus recursos, nos remitimos al numeral 7 del artículo 195 de la Ley 100 de 1993 y el artículo 18 del mencionado decreto:

¹ Art. 2 ibid.

ARTÍCULO 195. RÉGIMEN JURÍDICO. Las Empresas Sociales de Salud² se someterán al siguiente régimen jurídico:

(...)

7. El régimen presupuestal será el que se prevea, en función de su especialidad, en la ley orgánica de presupuesto, de forma que se adopte un régimen de presupuestación con base en el sistema de reembolso contra prestación de servicios, en los términos previstos en la presente ley.

ARTÍCULO 18°.- Régimen presupuestal. De conformidad con lo establecido en el numeral 7 del artículo 98 del Decreto-ley 1298 de 1994. El régimen presupuestal será el que se prevea en la ley orgánica de presupuesto, de forma tal que se adopte un régimen con base en un sistema de anticipos y reembolso contra prestación de servicios, y se proceda a la sustitución progresiva del sistema de subsidios de oferta por el de subsidios a la demanda, conforme a la reglamentación que al efecto se expida.

Lo anterior se traduce en el Decreto 111 de 1996, ***"Por el cual se compilan la Ley [38 de 1989](#), la Ley [179 de 1994](#) y la Ley [225 de 1995](#) que conforman el [estatuto orgánico del presupuesto](#)"***, que trató el caso de las Empresas Sociales del Estado en su artículo 123:

ARTÍCULO 123. Los recursos que se producen a favor del fondo de solidaridad y garantía en desarrollo del mecanismo

² El numeral 1 de la citada norma, establece que su nombre deberá mencionar "Empresa Social del Estado".

de compensación y promoción de que trata el [artículo 220](#) de la [Ley 100 de 1993](#), no se constituirán en sujeto de obligación de incluirse en el presupuesto general de la Nación.

La programación de los recursos de las empresas sociales del Estado, se realizará bajo un régimen de presupuestación basado en eventos de atención debidamente cuantificados, según la población que vaya a ser atendida en la respectiva vigencia fiscal, el plan o planes obligatorios de salud de que trata la [Ley 100 de 1993](#) y las acciones de salud que le corresponda atender conforme a las disposiciones legales.

Las empresas sociales del Estado podrán recibir transferencias directas de la Nación, de las entidades territoriales. No obstante, para efectos de la ejecución presupuestal, las entidades territoriales, en sus respectivos ámbitos de jurisdicción, celebrarán los convenios de que trata el [artículo 238](#) de la [Ley 100 de 1993](#) y establecerán los planes sustitutivos de recursos para la financiación de las empresas sociales del Estado, en los términos del [artículo 219](#) de la [Ley 100 de 1993](#).

Las entidades territoriales podrán pactar con las empresas sociales del Estado la realización de reembolsos, contraprestación de servicios y de un sistema de anticipos, siempre que estos últimos se refieran a metas específicas de atención.

Las cuentas especiales previstas para el manejo de los recursos del sector salud en las entidades territoriales previstas en las leyes 60 de 1993 y 100 del mismo año, se integrarán en los fondos seccionales, distritales y municipales de salud de que tratan las disposiciones legales pertinentes, pero no formarán en ningún caso parte integral de los recursos comunes del presupuesto de tales entidades, por lo cual, su contabilización y presupuestación será especial en los términos del reglamento (L. 179/94, art. 69).

(Negrillas ajenas al texto original)

En punto a los convenios, el artículo 238 estableció:

ARTÍCULO 238. DE LA FINANCIACIÓN DE LOS HOSPITALES PÚBLICOS QUE RECIBEN APORTES DE LA NACIÓN Y/O DE LAS ENTIDADES TERRITORIALES. En lo sucesivo y de acuerdo al programa de conversión gradual que para el efecto se establezca, las Direcciones Seccionales, Distritales y Locales de Salud garantizarán la celebración de contratos de compraventa de servicios con los hospitales para atender la población que se les asigne o con las Entidades Promotoras de Salud, sin perjuicio de lo dispuesto en la Ley 10 de 1990 y en la Ley 60 de 1993.

Para las vigencias fiscales de 1995 y 1996, las entidades territoriales, sin perjuicio de lo que trata el numeral 7 del 115 artículo <sic> 18 de la Ley 60 de 1993 tomarán como referencia para la programación presupuestal de las entidades públicas que prestan servicios de salud el valor en pesos constantes a ellas asignadas en la vigencia fiscal de 1994.

Durante los primeros tres años de vigencia de la Ley, las instituciones de prestación de servicios de salud que reciben recursos públicos a cualquier título, continuarán recibiendo como mínimo una suma igual en términos reales a la obtenida durante el año fiscal inmediatamente anterior a la fecha de la presente Ley. Una vez concluido este término se acogerá el programa de conversión concertado entre el Ministerio de Salud^{<1>} y las entidades territoriales de que trata el artículo 239 de la presente Ley³.

³ **ARTÍCULO 239. DE LAS ENTIDADES TERRITORIALES.** En forma gradual, las entidades territoriales organizarán el régimen de subsidios en un plazo máximo de dos (2) años a partir de la vigencia de esta Ley, de tal forma que una parte creciente de los ingresos de las instituciones prestadoras provenga de la venta de servicios de los planes de salud del Sistema General de Seguridad Social en Salud.

En punto a los ingresos de las Empresas Sociales Del Estado, los mismos están enlistados en el artículo 9 del Decreto 1893 de 1994 *“por medio del cual se reglamentan los artículos 31 Decreto ley 1298 de 1994, 19 ley 60 de 1993, fondos de Salud de Carácter departamental distrital y municipal”*; sin embargo previo a esta enunciación, el citado decreto, detalla dos aspectos importantes: i) la inembargabilidad de los recursos pertenecientes a los fondos de salud ii) los ingresos de dicho fondo, en el siguiente orden:

Art. 6.

Parágrafo 5°.- Las rentas y recursos incorporados a los Fondos de Salud son inembargables, en los términos del [Estatuto Orgánico del Presupuesto](#) Nacional y sus decretos reglamentarios.

Artículo 7°.- Ingresos de los Fondos Locales de Salud. Son ingresos de los Fondos Locales de Salud:

El Situado Fiscal para Salud cuando el municipio respectivo hubiere sido debidamente certificado como descentralizado y

Para este fin, las Direcciones Seccionales, Distritales y Municipales deberán presentar al Ministerio de Salud¹⁷ como parte del plan de ampliación de coberturas, mejoramiento de calidad y descentralización de que trata el artículo 13 y 14 de la Ley 60 de 1993, las condiciones y términos de transición para la sustitución de transferencias por la contratación de servicios y la implementación de los subsidios a la demanda en salud.

conforme a la asignación que le corresponda por el sistema general de reparto adoptado por el departamento según lo dispuesto por la Ley 60 de 1993 y las normas reglamentarias sobre la materia.

Los aportes nacionales diferentes al Situado Fiscal que se apropien directamente al municipio para financiar o cofinanciar programas de seguridad social en salud.

Las rentas y aportes que se cedan y/o asignen al municipio para programas de salud en el presupuesto departamental.

Las partidas libremente asignadas al Fondo Local de Salud en el presupuesto del municipio.

Las partidas que se asignen para programas de salud en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 357 de la Constitución Política, la Ley 60 de 1993 y sus normas reglamentarias.

El valor de los rendimientos de las inversiones financieras que se generen de conformidad con lo establecido en el literal f) del artículo 6 de este Decreto.

Los recursos asignados al municipio por concepto de la distribución del producto de la empresa de capital público creada para la explotación del monopolio de arbitrio rentístico señalado en los artículos 135 y 136 del Decreto 1298 de 1994 y las normas que lo adicionen o modifiquen.

Las utilidades de la lotería municipal, en los casos especiales en que ésta exista por mandato de la ley, incluidas las provenientes de la explotación del derecho que ejerza dicha lotería a realizar sorteos extraordinarios sea que lo haga en forma independiente o asociada.

Los recursos provenientes de la explotación del monopolio de los juegos de suerte y azar administrados por Ecosalud.

Las sumas recaudadas por los conceptos de explotación o impuestos generados por las rifas cuya concesión o permiso corresponda a los alcaldes municipales, en los términos dispuestos en el artículo 135 del Decreto Ley 1298 de 1994 y la reglamentación respectiva.

Los recursos del municipio que se destinen a la cofinanciación de los Sistemas Territoriales de Seguridad Social en Salud a nivel local, provenientes de las subcuentas de solidaridad del régimen de subsidios en salud, de la subcuenta de promoción

de la salud, y de ser el caso, de la subcuenta del seguro de riesgos catastróficos y accidentes de tránsito, pertenecientes al Fondo de Solidaridad y Garantía, y que no tengan como destino directo las entidades descentralizadas que prestan servicio de salud en el municipio. Así mismo sus propios recursos que cofinancien proyectos de inversión en cualesquiera de las áreas de la seguridad social en salud.

Los recursos por concepto de tasas o derechos por la expedición de permisos, licencias, registros y certificaciones fijados por la Dirección Local de Salud y que se destinen al sector salud en el municipio.

Los recursos y aportes que a cualquier título se reciban directamente por el municipio con destinación para el Sistema Municipal de Seguridad Social en Salud.

El componente del impuesto de registro y anotación con destinación a la salud, de conformidad con las disposiciones legales sobre la materia, siempre y cuando el departamento lo haya cedido a los municipios.

ñ) Los impuestos por concepto de circulación de boletas de rifas.

Las demás rentas y recursos que se generen para el municipio con destino a la salud y sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 9 del presente Decreto.

Parágrafo 1°.- Los recursos estipulados en el artículo 9 del presente Decreto, con excepción de las transferencias decretadas en su favor por la administración central de la entidad territorial respectiva, serán recaudados y administrados directamente por las Empresas Sociales del Estado del respectivo municipio. Los demás se transferirán o se pactarán por contrato o convenio con dichas entidades, con cargo a los recursos del Fondo Municipal de Salud de conformidad con el presupuesto del mismo y con el reglamento que en desarrollo de la ley orgánica del presupuesto se expida.

Parágrafo 2°.- Los recursos que conforme a las disposiciones legales administren las entidades promotoras de salud, las entidades de previsión social y el subsidio familiar, se registrarán por las disposiciones especiales sobre la materia.

Y dice el artículo 9:

Artículo 9°.- Ingresos de las Empresas Sociales del Estado. Para efectos del presente Decreto, se consideran recursos de las Empresas Sociales del Estado, en la respectiva entidad territorial, entre otros, los siguientes:

Las transferencias recibidas o los recursos convenidos provenientes del departamento, distrito o municipio, o las que se incluyan como parte del presupuesto de ingresos y rentas de la respectiva Empresa Social en cada vigencia fiscal, conforme al régimen especial que adopte la ley orgánica del presupuesto y la reglamentación respectiva.

Las donaciones y aportes voluntarios de los particulares.

Las cuotas de recuperación que deben pagar los usuarios de acuerdo con su clasificación socio-económica para acceder a los servicios médico-hospitalarios.

Los ingresos por venta de servicios.

Los ingresos por concepto del seguro de riesgos catastróficos y accidentes de tránsito, conforme a la reglamentación que se expida sobre la materia.

Los aportes provenientes de los Fondos asignados a las Juntas Administradoras Locales, donde los hubiere, y de entidades que financien programas de seguridad social en salud, en los términos en que lo definan los reglamentos presupuestales a ellos aplicables.

Los ingresos por venta de medicamentos.

Los recursos provenientes de la cooperación internacional.

Los rendimientos financieros por la inversión de sus recursos.

Los aportes de organizaciones comunitarias.

Los recursos provenientes de arrendamiento.

Los ingresos provenientes de entidades públicas o privadas para programas especiales.

Los recursos provenientes de programas de cofinanciación.

Otros ingresos con destinación a la financiación de sus programas recibidos a cualquier título.

Nótese entonces que los recursos que dirijan los entes territoriales para las ESE son recursos del sector salud y que, las ESE son a su vez integrantes del Sistema General de Seguridad Social en Salud, al tenor del artículo 195 de la Ley 100 de 1993, con lo que en principio los recursos que reciben pertenecen a una destinación específica: salud. Es decir, que son INEMBARGABLES.

Ahora bien, en punto al acceso a los recursos del Sistema General de Participaciones por parte de las Empresas Sociales del Estado tenemos que, de conformidad con el artículo 2 de la Ley 1797 de 2016, sí los reciben en circunstancias puntuales: i) cuando financie operación de prestación de servicios por instituciones públicas en zonas alejadas, en las que haya monopolio y no sean sostenible por ventas de servicios, ii) formalización laboral de las Empresas Sociales del Estado que pertenezcan a una entidad territorial,

REFERENCIA
DEMANDANTE
DEMANDADO
PROCEDENCIA:
RAD. ÚNICO

Ejecutivo laboral – escritural
Yenifer Paulina Carrasquilla Agudelo
ESE Hospital El Sagrado Corazón del Municipio de Briceño.
Juzgado Civil Laboral del Circuito de Yarumal
05887-31-12-001-2021-00143

siempre que no haya deudas por prestación de servicios de salud no incluidos en vigencias anteriores.⁴

⁴ **ARTÍCULO 2º. Distribución de los Recursos del Sistema General de Participaciones.** A partir de la vigencia 2017, los recursos del Sistema General de Participaciones (SGP) para salud se destinará el 10% para cofinanciar las acciones en salud pública; hasta el 80% para el componente de Régimen Subsidiado y el porcentaje restante para la prestación de servicios de salud en lo no cubierto con subsidios a la demanda y financiación del subsidio a la oferta.

Los recursos para la prestación de servicios de salud en lo no cubierto con subsidios a la demanda y financiación del subsidio a la oferta, serán distribuidos a las Entidades Territoriales competentes, una vez descontados los recursos para la financiación del Fonsaet según lo establecido en el [artículo 50](#) de la [Ley 1438 de 2011](#), modificado por el [artículo 7º](#) de la [Ley 1608 de 2013](#) y un porcentaje que defina el Gobierno nacional para financiar los subsidios a la oferta. La distribución de este componente se hará considerando los siguientes criterios:

- a) Población pobre y vulnerable;

- b) Ajuste a la distribución entre las entidades territoriales que presenten mayor frecuencia en el uso de los servicios de salud.

Los recursos distribuidos en el marco de los anteriores criterios tendrán los siguientes usos, de conformidad con la reglamentación que expida el Gobierno nacional:

- a) Financiación de la prestación de servicios de salud a la población pobre y vulnerable en lo no cubierto con subsidios a la demanda;

- b) Financiación del subsidio a la oferta entendido como la cofinanciación de la operación de la prestación de servicios efectuada por instituciones públicas ubicadas en zonas alejadas o de difícil acceso que sean monopolio en servicios trazadores y no sostenibles por venta de servicios. **En estos casos se podrán realizar transferencias directas por parte de la Entidad Territorial a la Empresa Social del Estado o de manera excepcional financiar gastos para que opere la infraestructura de prestación de servicios pública.** Para la distribución del subsidio a la oferta se tendrá en cuenta la dispersión geográfica, accesibilidad y la existencia en el territorio de monopolio público en la oferta de servicios trazadores y se privilegiará en la asignación de la red de segundo y tercer nivel.

PARÁGRAFO . Los excedentes y saldos no comprometidos del Sistema General de Participaciones con destino a la prestación de servicios en lo no cubierto con subsidios a la demanda, se destinarán para el pago de deudas por prestación de servicios de salud no incluidos en el plan de beneficios de vigencias anteriores, previa auditoría de cuentas y verificación del pago de lo debido; o para la

Recursos sobre los que, es ya conocido pesa la excepción de inembargabilidad, como fue estudiada en otra ocasión por esta Sala de decisión, al examinar la decisión C-1154 de 2008, como viene:

Por su parte, sí le asiste razón en cuanto a la inexistencia de los ingresos de libre destinación para las ESE, ya que estos, son definidos en el parágrafo 1, art 3 de la Ley 617 de 2000 así:

Parágrafo 1°. Para efectos de lo dispuesto en esta ley se entiende por ingresos corrientes de libre destinación los ingresos corrientes excluidas las rentas de destinación específica, entendiéndose por estas las destinadas por ley o acto administrativo a un fin determinado.

Definición que, había sido plasmada también en sentencia de constitucionalidad de 1992⁵, como viene:

financiación de la formalización laboral de las Empresas Sociales del Estado que pertenezcan a la respectiva Entidad Territorial, solo en los casos en que no existan las mencionadas deudas.

⁵ CORTE CONSTITUCIONAL C-590/92, MP Simón Rodríguez, Rodríguez, 30 de noviembre de mil 1992.

REFERENCIA
DEMANDANTE
DEMANDADO
PROCEDENCIA:
RAD. ÚNICO

Ejecutivo laboral – escritural
Yenifer Paulina Carrasquilla Agudelo
ESE Hospital El Sagrado Corazón del Municipio de Briceño.
Juzgado Civil Laboral del Circuito de Yarumal
05887-31-12-001-2021-00143

Consisten en la técnica presupuestal de asignar una determinada renta recibida por una carga impositiva para la financiación de una actividad gubernamental previamente establecida en la ley de presupuesto. La técnica hacendística (sic), en términos generales, las repudia porque tales rentas le restan flexibilidad al presupuesto nacional, ya que desconocen el principio de la unidad de caja al detraer del mismo los dineros correspondientes, con la consiguiente merma del mismo para satisfacer las necesidades de carácter general de la comunidad, tomada en su conjunto.

Aclarado esto y teniendo por sabido que los recursos para la salud son de destinación específica, tenemos que, el artículo 25 de la Ley estatutaria 1725 de 2015, prescribió:

ARTÍCULO 25. DESTINACIÓN E INEMBARGABILIDAD DE LOS RECURSOS. Los recursos públicos que financian la salud son inembargables, tienen destinación específica y no podrán ser dirigidos a fines diferentes a los previstos constitucional y legalmente.

De tal suerte que los recursos que se dirigen a las Empresas Sociales del Estado, son recursos de la Salud y por tanto se erigen en recursos de destinación específica; en tanto los recursos de libre destinación, son un rubro destinado a los entes territoriales.

En este orden de ideas, la decisión del despacho es acertada en cuanto a que, no es susceptible de embargo la cuenta frente a la cual se impuso la medida. No obstante, no lo es por las razones esgrimidas por la a-quo en el sentido de que, era carga de la parte actora, exhibir cuales son los ingresos de libre destinación de las Empresas Sociales del Estado, carga diabólica por demás, por cuanto, de acuerdo a los razonamientos expuestos, es imposible acreditar algo que no existe.

En este punto es necesario remitirnos al contenido del artículo 13 de la Ley 1122 de 2007 *«Por la cual se hacen algunas modificaciones en el Sistema General de Seguridad Social en Salud y se dictan otras disposiciones»*, que en el literal b del artículo 13 establece:

«Artículo 13. Flujo y Protección de los recursos. Los actores responsables de la administración, flujo y protección de los recursos deberán acogerse a las siguientes normas:

1. (...)
2. Todos los recursos de salud, se manejarán en las entidades territoriales mediante los fondos locales, distritales y departamentales de salud en un capítulo especial, conservando un manejo contable y presupuestal independiente y exclusivo, que permita identificar con

precisión el origen y destinación de los recursos de cada fuente. El manejo de los recursos se hará en **tres cuentas maestras**, con unidad de caja al interior de cada una de ellas. Estas cuentas corresponderán al recaudo y gasto en salud pública colectiva, régimen subsidiado de salud y prestación de servicios de salud en lo no cubierto por subsidiados a la demanda, con las excepciones de algunos rubros que en salud pública colectiva o en prestaciones de servicios de salud en lo no cubierto por subsidios a la demanda, señale el Ministerio de la Protección Social.

Las cuentas maestras deberán abrirse con entidades financieras que garanticen el pago de intereses a tasas comerciales aceptables...»

Por otro lado, el artículo 4o del Decreto 4962 que reglamenta el artículo 31 de la Ley 1438 de 2011, establece que, de conformidad con lo establecido en el parágrafo 2o del artículo 275 de la Ley 1450 de 2011, los recursos que financian y cofinancia la Unidad de Pago por Capitación en el Régimen Subsidiado de Salud, por tratarse de recursos de la Nación y de las entidades territoriales para la financiación del Régimen Subsidiado, son inembargables.

Al aplicar al caso concreto, de la repuesta a Bancolombia, surge diáfano que la cuenta sobre la cual pretendía imputarse la medida cautelar corresponde al Régimen Contributivo y Subsidiado, que de acuerdo al decreto 780 de 2016, compilatorio del sector salud, es una **cuenta maestra** según se desprende de los siguientes artículos:

ARTÍCULO 2.6.4.2.1.2 Recaudo de las cotizaciones al SGSSS.

El recaudo de las cotizaciones al SGSSS se hará a través de la cuenta maestra registrada por las Entidades Promotoras de Salud (EPS) y Entidades Obligadas a Compensar (EOC) ante la ADRES, conforme con los parámetros que dicha entidad defina para el efecto.

La cuenta registrada debe ser utilizada exclusivamente para el recaudo de cotizaciones del régimen contributivo del SGSSS y será independiente de aquellas en las que las EPS y EOC manejen los demás recursos.

La cuenta de recaudo de los recursos de aportes patronales del Sistema General de Participaciones (SGP) solo se podrá mantener hasta la culminación de la compensación de los recaudos respectivos.

Parágrafo. No se podrán recaudar o depositar aportes en cuentas diferentes a las registradas y autorizadas por la ADRES. El recaudo de aportes se efectuará exclusivamente a través de la Planilla Integrada de Liquidación de Aportes (PILA). Se considerará práctica no permitida, cualquier transacción por fuera de estas reglas.

ARTÍCULO 2.6.4.2.1.3 Condiciones para la apertura de las cuentas maestras de recaudo de las cotizaciones en las EPS y EOC.

La apertura de las cuentas maestras se hará por las EPS y EOC a nombre de la ADRES en entidades bancarias vigiladas por la Superintendencia Financiera de Colombia que cumplan con los requisitos de registro y reporte de información que para el efecto defina la ADRES.

En este orden de ideas, si bien en principio podría considerarse que se aplican las excepciones al principio de inembargabilidad que han sido objeto de estudio, en tanto, se persigue el cobro de unas acreencias laborales generadas en la prestación de los servicios de salud, no es menos cierto que la cuenta sobre la que pesa el embargo, maneja recursos del régimen contributivo y subsidiado, sobre los cuales no

pesa la excepción de inembargabilidad, como lo explica la Corte Constitucional en decisión T-053 de 2022:

“Habida cuenta de que, conforme a lo probado en el proceso, la cuenta maestra de recaudo afectada con el embargo fue la número 165004813, destinada a los aportes del régimen contributivo, y subrayando que, consecuentemente, es respecto de la misma que debe pronunciarse la Corte, esta Sala de Revisión advierte de entrada que, a la luz de los criterios descritos en el acápite anterior, la reclamación sobre la que se funda la acción de tutela está llamada a prosperar, toda vez que del precedente reiterado en prolíficos pronunciamientos de esta Corte Constitucional se desprende de manera diáfana y contundente que **los recursos del SGSSS que tienen como fuente las cotizaciones de los afiliados al sistema son públicos, tienen destinación específica y ostentan la calidad de inembargables, sin que respecto de ellos resulten predicables las excepciones a la inembargabilidad reconocidas por la jurisprudencia**, como enseguida pasa a exponerse.

Si bien la inembargabilidad que abriga a los recursos públicos de la seguridad social en salud no es un principio absoluto, ha sido esta propia Corporación la que, como guardiana de la supremacía y la integridad del pacto social, ha determinado el alcance de dicho principio dentro del balance que debe existir en relación con otros preceptos y derechos constitucionales. En ese sentido, si el alcance del citado principio, fijado a través de múltiples pronunciamientos de Sala Plena de la Corte Constitucional, es vinculante y tiene carácter erga omnes frente a todas las autoridades jurisdiccionales, a fortiori lo será el alcance de sus excepciones, las cuales exigen una interpretación estricta y restrictiva toda vez que sólo en esas hipótesis puntuales admitidas por la jurisprudencia el interés público de preservar los recursos específicamente destinados a garantizar la salud termina por ceder ante otros principios y derechos de rango superior.

Tal como quedó ampliamente planteado en las consideraciones generales de esta providencia, los recursos del SGSSS tienen una protección constitucional aún más reforzada, inclusive, que otros

recursos de naturaleza pública, y por lo tanto sólo en circunstancias extraordinarias que la jurisprudencia constitucional ha determinado pueden llegar a embargarse y a utilizarse en un objeto distinto a la destinación específica que la norma fundamental les ha asignado, a saber: la financiación de la prestación del servicio de salud a la población.

Precisamente por ese blindaje especial que ostentan estos recursos, es imperativo para todo operador jurídico acatar con rigor y a pie juntillas los términos en que esta Corte se ha pronunciado sobre los eventos excepcionales en los cuales es posible comprometer los recursos del SGSSS, lo que, de suyo, implica observar cuidadosamente a qué fuente de financiación se ha referido al admitir tales excepciones, pues, como es sabido, el sistema de salud se nutre de dineros procedentes de diferente origen, entre los que se cuentan las cotizaciones de los afiliados al SGSSS recaudados por las EPS, de un lado, y los recursos del Sistema General de Participaciones en Salud –SGP–, de otro.

Podría decirse, entonces, que dentro del género que constituyen los recursos del SGSSS, los dineros que reciben las EPS en virtud de las cotizaciones son una especie, distinta a su vez de aquella conformada por los rubros transferidos por la Nación en virtud del SGP. Ahora bien: aunque unos y otros gozan de especial protección constitucional en tanto recursos del sistema de salud, la distinción hecha resulta relevante justamente en razón al tratamiento dispensado por la jurisprudencia constitucional en lo que atañe a la aplicación del principio de inembargabilidad y sus excepciones.

En efecto, tratándose de los recursos destinados al sector salud del SGP la Corte Constitucional ha reafirmado su destinación específica y carácter en general inembargable, no obstante, lo cual ha reconocido que dicha inembargabilidad puede llegar a ser exceptuada para dar prevalencia a la efectividad de ciertos derechos fundamentales.

Así, dentro de su vasta jurisprudencia a propósito del tema de la inembargabilidad de los recursos públicos, al referirse en concreto a los recursos del SGP, en un primer momento esta Corporación encontró legítimo que el carácter inembargable de los mismos debía plegarse para atender créditos a cargo de las entidades territoriales que tuvieran origen en actividades propias de cada uno de los sectores a los que se destinan los recursos del

sistema general de participaciones –incluido el sector salud– y que estuvieran recogidos en sentencias o en otros títulos legalmente válidos, permitiéndose así el embargo de los recursos de la participación respectiva cuando los recursos destinados al pago de sentencias o conciliaciones no fueran suficientes.

Sin embargo –como se vio ut supra–, posteriormente la Corte reformuló el alcance de las excepciones a la inembargabilidad en atención al nuevo enfoque del SGP incorporado por el Constituyente a raíz del Acto Legislativo No. 4 de 2007. Dicha reforma constitucional supuso una modificación del marco normativo gracias al cual se fortaleció el afán por asegurar el destino social y la inversión efectiva de aquellos recursos del SGP, lo que condujo a que se reevaluaran las condiciones que tornaban viable el embargo de los mismos. Producto de dicho análisis, la Sala Plena efectuó un “acople” de la jurisprudencia y señaló que los recursos de destinación específica del SGP sólo podían comprometerse subsidiariamente para hacer efectivas las obligaciones laborales reconocidas mediante sentencia judicial, en el evento de que los ingresos corrientes de libre destinación de la respectiva entidad territorial no fueran suficientes para atender tales acreencias.

En razón de este nuevo criterio, luego la Corte precisaría que el principio general de inembargabilidad se predica incluso frente a las obligaciones contractuales contraídas por las entidades territoriales para la prestación de los servicios que se financian con los recursos del SGP.

Lo anterior fue ratificado más recientemente cuando, al revisar la constitucionalidad de la Ley Estatutaria de Salud, este Tribunal señaló que la aplicación del principio general de inembargabilidad de los recursos de la salud “deberá estar en consonancia con lo que ha sentado y vaya definiendo la jurisprudencia”, remitiéndose entonces a lo decidido en el fallo de control abstracto que, a manera de criterio hermenéutico de armonización, precisó que era factible embargar los recursos de destinación específica del SGP para garantizar el pago de obligaciones laborales reconocidas mediante sentencia si y solo si se verificaba que para asegurar la cancelación de dichos créditos resultaban insuficientes los ingresos corrientes de libre destinación de la respectiva entidad territorial.

REFERENCIA
DEMANDANTE
DEMANDADO
PROCEDENCIA:
RAD. ÚNICO

Ejecutivo laboral – escritural
Yenifer Paulina Carrasquilla Agudelo
ESE Hospital El Sagrado Corazón del Municipio de Briceño.
Juzgado Civil Laboral del Circuito de Yarumal
05887-31-12-001-2021-00143

En ese sentido, no cabe duda de que el precedente constitucional vigente ha delimitado las condiciones para exceptuar el principio general de inembargabilidad de los recursos de la salud correspondientes al SGP en los siguientes términos: (i) que se trate de obligaciones de índole laboral, (ii) que estén reconocidas mediante sentencia, (iii) que se constate que para satisfacer dichas acreencias son insuficientes las medidas cautelares impuestas sobre los recursos de libre destinación de la entidad territorial deudora.

En cambio, respecto de los recursos provenientes de las cotizaciones al SGSSS recaudados por las EPS, la jurisprudencia constitucional no ha introducido excepción alguna a su inembargabilidad.”

Por lo anterior no es viable sostener la medida cautelar, sobre la cuenta en la que reposan recursos del régimen contributivo y subsidiado de la ESE accionada.

En este orden de ideas, la decisión de primera instancia será confirmada por las razones aquí expuestas.

8. DECISION DEL TRIBUNAL

En mérito de lo expuesto, la SALA PRIMERA DE DECISIÓN LABORAL DEL TRIBUNAL SUPERIOR DE ANTIOQUIA,

RESUELVE:

REFERENCIA
DEMANDANTE
DEMANDADO
PROCEDENCIA:
RAD. ÚNICO

Ejecutivo laboral – escritural
Yenifer Paulina Carrasquilla Agudelo
ESE Hospital El Sagrado Corazón del Municipio de Briceño.
Juzgado Civil Laboral del Circuito de Yarumal
05887-31-12-001-2021-00143

PRIMERO: CONFIRMAR por las razones aquí expuestas el auto apelado, de fecha y origen conocidos.

SEGUNDO: Sin costas en esta instancia.

TERCERO: Se dispone que se comunique esta providencia por secretaría a la jueza de primera instancia, de conformidad con el inciso segundo del artículo 326 del C.G.P., aplicable por la remisión analógica de que trata el artículo 145 del C.P.T: y de la S.S.

Lo resuelto se notifica en ESTADO ELECTRÓNICO.

Se dispone la devolución del expediente a su lugar de origen, previas las desanotaciones de rigor.

No siendo otro el objeto de esta diligencia se cierra y en constancia se firma por los que en ella intervinieron, luego de leída y aprobada.


NANCY EDITH BERNAL MILLÁN
Ponente

REFERENCIA
DEMANDANTE
DEMANDADO
PROCEDENCIA:
RAD. ÚNICO

Ejecutivo laboral – escritural
Yenifer Paulina Carrasquilla Agudelo
ESE Hospital El Sagrado Corazón del Municipio de Briceño.
Juzgado Civil Laboral del Circuito de Yarumal
05887-31-12-001-2021-00143


HÉCTOR H. HERNANDO ÁLVAREZ
Magistrado


WILLIAM ENRIQUE SANTA MARÍN
Magistrado

TRIBUNAL SUPERIOR DE
ANTIOQUIA
SALA LABORAL

El presente auto fue
notificado por Estado
Electrónico número: 101

En la fecha: 13 de junio de
2022


La Secretaria