

ASUNTO: APELACIÓN CONTRA EL AUTO DEL 16 DE JUNIO DE 2021.

RADICACIÓN: 08001-31-53-008-2021-00099-01 (43.685 TYBA).

PROCESO: EJECUTIVO.

DEMANDANTE: DISTRIBUCIONES CLÍNICAS S.A. -DISCLÍNICA-.

DEMANDADO: PATRIMONIO AUTÓNOMO DE REMANENTES DE LA E.S.E. JOSE PRUDENCIO PADILLA (LIQUIDADA) representada por FIDUPREVISORA S.A., LA NACIÓN – MINISTERIOS DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO y DE LA PROTECCIÓN SOCIAL.

PROCEDENCIA: JUZGADO OCTAVO CIVIL DEL CIRCUITO DE BARRANQUILLA.

Barranquilla, quince (15) de diciembre de dos mil veintiuno (2021)

I. ANTECEDENTES

La sociedad DISTRIBUCIONES CLÍNICAS S.A. -DISCLÍNICA- instauró demanda ejecutiva contra la E.S.E. JOSE PRUDENCIO PADILLA (LIQUIDADA) representada por FIDUPREVISORA S.A., LA NACIÓN – MINISTERIOS DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO y DE LA PROTECCIÓN SOCIAL, persiguiendo el recaudo de la suma de \$1.080.922.761, contenida en las Resoluciones ROA 033-07 de enero 4 de 2007, ROA N° 125-07 del 28 de marzo de 2007 y ROA N° 164-07 del 18 de mayo de 2007, más sus intereses moratorios, los que a la fecha de presentación de la demanda no habían sido cancelados, a pesar de los requerimientos realizados en ese sentido. Afirma que dichos actos administrativos son un título complejo, claro, expreso y exigible.

Como sustento de su petición, narró que mediante Decreto 2505 del 2006 el MINISTERIO DE LA PROTECCIÓN SOCIAL ordenó la supresión y liquidación de la E.S.E. JOSE PRUDENCIO PADILLA, por lo que la administración de sus recursos fue entregada a la FIDUAGRARIA S.A., quien por orden de dicha cartera ministerial y de la SUPERINTENDENCIA DE SALUD asumió el control de su patrimonio, y procedió a reconocer las acreencias a su cargo mediante las resoluciones presentadas como base del recaudo, expedidas por el Liquidador y administrador de sus activos y pasivos, las que forman un título complejo, y obligan de forma solidaria y subsidiaria.

Relata que las acreencias cobradas son producto del suministro de insumos hospitalarios, medicamentos y equipos médicos que hizo a la demandada, como consecuencia de lo cual se emitieron una serie de facturas, las que fueron entregadas cuando se inició su liquidación y recibidas por FIDUAGRARIA S.A., quien con la expedición de los mencionados actos administrativos reconoció y aceptó su existencia.

Afirma que esas obligaciones debieron cancelarse en el término de dos años que duraría la liquidación de conformidad con el Decreto Ley 254 de 2000 y la Ley 1105 de 2006, sin embargo, el Liquidador no cumplió con dicha obligación, sino que constituyó un fondo patrimonial con la FIDUPREVISORA S.A., quien ha decidido no cancelarlas a pesar de estar reconocidas, aceptadas e inventariadas en el proceso liquidatorio; y que se encuentra legitimada por pasiva, por haber aceptado su calidad de vocera y administradora del patrimonio autónomo de remanentes de la aludida Empresa Social del Estado.

Narra que al dejar de existir la FIDUAGRARIA S.A. el 30 de mayo de 2008, se celebró contrato de fiducia mercantil de administración, inversión y pagos con ésta última entidad, a quien se le encargó el patrimonio autónomo de la E.S.E. JOSE PRUDENCIO PADILLA.

Indica que mediante la acción de nulidad y restablecimiento del derecho solicitó el pago de las sumas no reconocidas, solicitando la nulidad parcial de las Resoluciones ROA 033-07 de enero 4 de 2007, ROA N° 125-07 del 28 de marzo de 2007 y ROA N° 164-07 del 18 de mayo de 2007, con el fin de que se cancelaran las acreencias que no lo fueron en el proceso liquidatorio; obteniendo sentencia favorable el 17 de marzo de 2010 proferida por el Tribunal Administrativo del Atlántico, en la que se declaró la nulidad de los citados actos administrativos pero únicamente en lo atinente “al rechazo de determinadas acreencias reclamadas por la Sociedad Disclínica”, que fue confirmada por el Consejo de Estado el 16 de abril de 2015.

Así las cosas, narra que con sustento en esa declaratoria de nulidad, la FIDUPREVISORA S.A. se negó a cancelarle las sumas de dinero, obviando aquellas obligaciones sobre las que no versó

la demanda, pues habían sido reconocidas por la entidad liquidada, dándole alcances diferentes a las aludidas sentencias, pues en ellas se ordenó el pago¹.

El auto apelado.

A través de interlocutorio del 16 de junio de 2021, el A quo negó el mandamiento de pago aduciendo como que si bien en el libelo la ejecutante manifestó que se trataba de una obligación clara, expresa y exigible, y que las entidades demandadas estaban vinculadas en forma solidaria y subsidiaria, por lo que están llamadas al cumplimiento de las obligaciones reclamadas, lo cierto es que en el marco de un juicio ejecutivo no es procedente derivar la existencia de una responsabilidad solidaria a cargo del Estado y en cabeza de los MINISTERIOS DE SALUD Y PROTECCIÓN SOCIAL y de HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO, frente a obligaciones que por demás, fueron contraídas por la E.S.E. JOSE PRUDENCIO PADILLA, postura que fue sentada por la Corte Suprema de Justicia en Sentencia STL 5025 de 2019.

Añadió, que conforme al artículo 422 del Código General de Proceso, pueden cobrarse por la vía ejecutiva las obligaciones que provengan del deudor o su causante, y en el presente asunto las resoluciones aportadas no provienen de las aludidas carteras ministeriales.

Finalmente, indicó que, de los documentos aportados como base del recaudo, tampoco se advierte que exista obligación alguna a cargo del PATRIMONIO AUTÓNOMO DE REMANENTES DE LA E.S.E. JOSÉ PRUDENCIA PADILLA, pues las resoluciones fueron suscritas por el liquidador de dicha Empresa, y no por el P.A.R.²

Trámite del recurso.

La ejecutante interpuso los recursos de reposición y en subsidio el de apelación contra dicha decisión, argumentando que: I) En las resoluciones aportadas como título, aparece una obligación clara, expresa y exigible a cargo de las demandadas, mediante las cuales se aceptaron y reconocieron la existencia de unas acreencias; II) Al solicitar la nulidad parcial de dichos actos administrativos, en lo atinente a las acreencias que no fueron reconocidas y que ascendían a \$846.573.485, obtuvo sentencia favorable ante la jurisdicción contencioso administrativa en primera y segunda instancia, no obstante, la FIDUPREVISORA S.A. le dio un alcance distinto a dichos pronunciamientos judiciales, negándose a pagar las acreencias, so pretexto de la declaratoria de nulidad de las resoluciones, desconociendo aquellos valores sobre los que no versó la demanda de nulidad y restablecimiento del derecho; III) La solidaridad que se predica proviene del Decreto 1750 del 2003, mediante el cual se creó la E.S.E. JOSÉ PRUDENCIA PADILLA como una entidad descentralizada adscrita al MINISTERIO DE PROTECCIÓN SOCIAL y vigilada por la SUPERINTENDENCIA NACIONAL DE SALUD, y que surgió como resultado de la escisión del INSTITUTO DE LOS SEGUROS SOCIALES; IV) Como consecuencia de la orden de supresión y liquidación de la Empresa demandada, la FIDUAGRARIA S.A. asumió el control de su patrimonio, procediendo mediante los actos administrativos anexados a reconocer las acreencias existentes a favor de DISCLÍNICA S.A. por valor de \$1.080.922.761, como consecuencia de lo cual, existe claridad sobre quiénes son los obligados, a pesar de haberlo hecho a través de su liquidador; V) Las resoluciones aportadas conforman un título ejecutivo complejo, y las obligaciones en ellas contenidas son claras, expresas y exigibles, sin que su ejecutividad se desprenda de lo expuesto por la parte actora en el libelo genitor³.

El recurso horizontal fue rechazado, bajo el argumento de que si bien dentro del término de 3 días estipulado por el artículo 318 del Código General del Proceso se radicó escrito interponiéndolo, y en subsidio la apelación, lo cierto es que en el mismo no se realizó sus sustentación, puesto que se esgrimieron argumentos que nada tenían que ver con el proceso que nos ocupa, y posteriormente, al presentarse el escrito correcto, el plazo para cumplir con dicha carga había fenecido.

No obstante, el A quo concedió la alzada interpuesta subsidiariamente, al estimar que su presentación y sustentación sí fueron oportunas, pues de acuerdo con el numeral 3º del artículo

¹ Fls. 1 – 11 archivo “02DemandaYAnexos” – carpeta “C01Principal”.

² Fls. 1 – 3 archivo “05AutoNiegaMandamientoPagoNación” - carpeta “C01Principal”.

³ Fls. 1 – 8 archivo “08CorrecciónEscritoRecursoReposiciónSubsidioApelación202100099” - carpeta “C01Principal”.

322 ibídem, la sustentación puede presentarse dentro de los 3 días siguientes a la notificación del auto que niega la reposición.

Se procede a resolver, previas las siguientes,

CONSIDERACIONES

Con el fin de resolver el recurso de apelación incoado contra el auto del 16 de junio de 2021 se considera que la providencia cuestionada es susceptible de alzada, de conformidad con lo estipulado por el numeral 4° del artículo 321 del Código General del Proceso, pues se trata del que resolvió no librar mandamiento de pago. De igual forma, el medio de impugnación fue presentado dentro de la oportunidad establecida en la ley.

De conformidad con el artículo 422 del Código General del Proceso, pueden demandarse ejecutivamente las obligaciones expresas, claras y exigibles que consten en documentos que provengan del deudor o de su causante, y constituyan plena prueba contra él, o que emanen de sentencia de condena de juez o tribunal de cualquier jurisdicción, o de otra providencia judicial, o de las providencias que en procesos de policía aprueben liquidación de costas o señalen honorarios de auxiliares de la justicia, y los demás documentos que señale la ley.

En el caso sub judice, la demandante aportó como títulos base del recaudo las Resoluciones ROA 033-07 de enero 4 de 2007, ROA N° 125-07 del 28 de marzo de 2007 y ROA N° 164-07 del 18 de mayo de 2007, en su sentir, que dan cuenta de la deuda por valor de \$1.080.922.761, con ocasión al suministro de insumos hospitalarios, medicamentos y equipos médicos, obligaciones que adquirieron las entidades demandadas en forma solidaria.

Auscultado el plenario, se advierte que dichos actos administrativos fueron suscritos por el Liquidador de FIDUAGRARIA S.A., mediante apoderado; entidad que como lo informó la ejecutante en el libelo genitor, asumió la representación legal de la E.S.E. JOSÉ PRUDENCIA PADILLA a raíz de su liquidación (artículo 4° del Decreto 2505 del 2006). Sin embargo, al suprimirse dicha entidad, el encargo fue asumido por la FIDUPREVISORA S.A. con ocasión al encargo de fiducia mercantil, inversión y pagos, para la constitución y administración del patrimonio autónomo.

No obstante, la ejecutante enfila sus pretensiones también contra LA NACIÓN – MINISTERIOS DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO y DE LA PROTECCIÓN SOCIAL, afirmando son deudores en forma solidaria, argumento que fue desechado por el A quo y con sustento en el cual fundó su decisión de no librar mandamiento de pago, por lo que la recurrente insiste en ello, y predica en su recurso que dicha solidaridad proviene del Decreto 1750 del 2003, mediante el cual se creó la E.S.E. JOSÉ PRUDENCIA PADILLA como una entidad descentralizada adscrita al MINISTERIO DE PROTECCIÓN SOCIAL y vigilada por la SUPERINTENDENCIA NACIONAL DE SALUD.

Así las cosas, oportuno resulta rememorar que de conformidad con lo estipulado por el artículo 1568 del Código Civil, “en virtud de la convención, del testamento o de la ley puede exigirse cada uno de los deudores o por cada uno de los acreedores el total de la deuda, y entonces la obligación es solidaria o in solidum. La solidaridad debe ser expresamente declarada en todos los casos en que no la establece la ley”; de lo que se desprende, precisamente, que la solidaridad tiene como fuentes únicamente la ley o el acuerdo de voluntades, sin que se advierta que las obligaciones que ahora se reclaman provengan de ellos.

Entonces, si bien en el libelo genitor la ejecutante esboza el argumento consistente en que la administración de los recursos de la E.S.E. JOSÉ PRUDENCIO PADILLA le fue entregada a FIDUAGRARIA S.A., y posteriormente a la FIDUPREVISORA S.A., en virtud de la orden impartida al respecto por el MINISTERIO DE PROTECCIÓN SOCIAL y por la SUPERINTENDENCIA NACIONAL DE SALUD, lo cierto es que ello no es suficiente para derivar la solidaridad con sustento en la cual se pretende hacerlos responsables por las obligaciones aquí cobradas.

Dicha postura fue sentada la Corte Suprema de Justicia, al pronunciarse en sede de impugnación sobre un asunto de similares connotaciones al que ahora ocupa la atención del Tribunal, así:

“Conviene recordar que la solidaridad tiene su origen en la ley o en el acuerdo de voluntades. Al respecto, el artículo 1568 del Código Civil es contundente al consagrar que *«la solidaridad debe ser expresamente declarada en todos los casos en que no la establezca la ley»*».

Desde este punto de vista, para que sea factible la ejecución contra los codeudores solidarios por la totalidad de la obligación, es indispensable que medie un pacto expreso entre las partes en ese sentido o que la solidaridad tenga un claro sustento normativo.

En este caso, no existe un solo documento en el cual la Superintendencia Nacional de Salud hubiese expresado su voluntad de obligarse al pago de las facturas y cuentas de cobro por los servicios prestados por las IPS a las EPS liquidadas. Tampoco en el ordenamiento jurídico existe una norma que le imponga el deber de responder por las deudas insolutas de las EPS intervenidas y liquidadas. Por el contrario, el numeral 1.º del artículo 293 del Decreto 663 de 1993 indica que el proceso de liquidación forzosa administrativa tiene por finalidad esencial la pronta realización de los activos y el pago gradual y rápido del pasivo externo a cargo de la respectiva entidad *«hasta la concurrencia de sus activos»*⁴.

Al respecto, también resulta oportuno acotar que la ejecutante al formular su recurso, no ahonda en los argumentos sobre los cuales hace reposar la solidaridad predicada en la demanda, pues se limitó a señalar que la misma proviene de la orden impartida por las encartadas de suprimir y liquidar la E.S.E JOSÉ PRUDENCIO PADILLA, así como la orden de delegar la administración de su patrimonio en entidades fiduciarias, lo que no es de recibo, al no advertirse que aquella provenga de forma expresa de la ley o del acuerdo de las partes.

En ese orden de ideas, al no advertirse la existencia de la solidaridad deprecada por la ejecutante, dicho aspecto tendría que dilucidarse en otro proceso, como bien lo ha precisado la Sala de Casación Civil de la Corte Suprema de Justicia, y confirmado por su homóloga laboral, habida cuenta el proceso ejecutivo debe tratar de obligaciones claras, expresas y exigibles.

“Entonces, sin entrar a discutir a fondo la responsabilidad que la Nación pudiera tener a través de dicha autoridad, porque así como ese no era objeto del ejecutivo tampoco lo es de esta tutela, lo cierto es que la misma sólo podría deducirse en un trámite de conocimiento, de tal manera que la Sala accionada excedió sus facultades y por esa senda lesionó las prerrogativas del ente estatal”⁵.

Aunado a lo anterior, tampoco se advierte que las resoluciones presentadas como base del recaudo, hayan sido suscritas por quien lleva la representación legal de las entidades demandadas, y que por tal razón comprometieran su responsabilidad. Al respecto, el órgano de cierre en la jurisdicción ordinaria, señaló:

“Puestas las cosas en el elemental orden de ideas que provee la norma esencial en que se ancla el proceso ejecutivo, es claro que en el asunto que se examina no se daba ninguno de los supuestos necesarios de proveniencia allí enunciados, toda vez que no se alegó ni demostró que *“el título base de la ejecución”* que según el Tribunal lo constituyen *“los diversos contratos y facturas aducidas y allegadas al plenario”* fuera suscrito por persona alguna que llevara la representación legal de la Superintendencia de Salud y, por lo tanto, tuviera la capacidad para comprometer su responsabilidad patrimonial”⁶.

De otro lado, es menester señalar que si bien es cierto el Liquidador de la E.S.E. JOSÉ PRUDENCIO PADILLA fue designado por la SUPERINTENDENCIA NACIONAL DE SALUD al disponer su liquidación, como se desprende del Decreto 2505 del 2006, lo cierto es que ello no compromete la responsabilidad de dicha entidad.

“El agente especial liquidador designado tiene la condición de auxiliar de la justicia según lo previsto en el numeral 6.º del artículo 295 del Estatuto Orgánico del Sistema Financiero, que a la letra dispone: *«el liquidador y el contralor continuarán siendo auxiliares de la justicia y, por tanto, para ningún efecto podrán reputarse trabajadores o empleados»* de la entidad en liquidación o de la Superintendencia Nacional de Salud. Para tal cometido, la ley les otorga autonomía en el desarrollo de sus funciones, al punto que los artículos 291, numeral 6.º, y 294 de ese estatuto preceptúan claramente que *«los agentes especiales desarrollarán las actividades que les sean*

⁴ Sentencia STL 5025 del 24 de abril de 2019. M.P. Clara Cecilia Dueñas Quevedo.

⁵ Sentencia STC 2065 del 22 de febrero de 2019. M.P. Octavio Augusto Tejeiro Duque.

⁶ Ibídem.

confiadas bajo su inmediata responsabilidad», al punto que «es competencia de los liquidadores adelantar bajo su inmediata dirección y responsabilidad los procesos de liquidación forzosa administrativa de entidades vigiladas».

En consonancia con lo referido, el numeral 9.º del artículo 295 del Estatuto Orgánico del Sistema Financiero prevé que el liquidador tendrá la guarda y administración de los bienes que se encuentren en poder de la intervenida, de la masa de la liquidación o excluidos de ella y, además, la función de actuar *«como representante legal de la intervenida».*

Lo anterior pone de relieve la ligereza del Tribunal al considerar al agente especial liquidador como un delegado o representante de la Superintendencia Nacional de Salud, argumento que reitera en la impugnación al asegurar que la accionante *«no puede ser ajena a las obligaciones nacidas de un contrato quien los suscribió o que sus subalternos suscriben».* Ello, en la medida que, primero, los actos y contratos suscritos por el agente especial liquidador lo son en nombre y representación de la EPS y, segundo, el liquidador es un particular sometido al régimen de los auxiliares de la justicia, que ejerce funciones públicas transitorias de manera autónoma y bajo su inmediata responsabilidad; por tanto, bajo ninguna circunstancia puede ser reputado como empleado, trabajador o representante de la entidad vigilante”⁷.

En este punto, oportuno resulta traer a colación lo estipulado por el artículo 40 del Decreto 1922 de 1994, de conformidad con el cual “La intervención no implica en ningún caso responsabilidad patrimonial de la Nación respecto de las obligaciones civiles, comerciales o laborales de la entidad intervenida”.

Valga acotar, que la Corte Suprema de Justicia en el escenario de la acción de tutela que se viene citando, y que se itera, trata de asunto de similares connotaciones al que nos ocupa, aquella resumió los argumentos por los cuales resultaba improcedente extraer la solidaridad deprecada de las entidades demandadas, y a los que se acoge esta Corporación en Sala Unitaria, por considerar que resultan aplicables al caso de marras, así:

“En resumen, la Sala Civil de esta Corporación acertó en primera instancia al detectar una flagrante vulneración al debido proceso de la Superintendencia Nacional de Salud, pues los documentos aportados al juicio coactivo no prestan mérito ejecutivo contra esa entidad, toda vez que: (i) no fueron suscritos o autorizados por ella; (ii) los agentes especiales liquidadores actúan como representantes de las EPS, más no de la Superintendencia Nacional de Salud, (iii) no existe un fundamento contractual o legal para atribuirle, en un proceso ejecutivo, responsabilidad solidaria al citado ente, y (iv) el Tribunal antes que *construir* un título ejecutivo complejo, creó uno nuevo con base en complejos y discutibles argumentos”⁸.

Corolario de lo expuesto, resulta la improperidad de los reparos formulados por la ejecutante contra el auto del 16 de junio de 2021, debiendo confirmarse en todas sus partes.

Sin condena en costas por no haberse causado.

En mérito de lo expuesto, la Magistrada Sustanciadora de la Sala Primera de Decisión Civil Familia del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Barranquilla,

RESUELVE

PRIMERO: CONFIRMAR el auto calendarado 16 de junio de 2021, proferido por el Juzgado Octavo Civil del Circuito de Barranquilla al interior del proceso ejecutivo adelantado por DISTRIBUCIONES CLÍNICAS S.A. -DISCLÍNICA- contra el PATRIMONIO AUTÓNOMO DE REMANENTES DE LA E.S.E. JOSE PRUDENCIO PADILLA (LIQUIDADA) representada por FIDUPREVISORA S.A., LA NACIÓN – MINISTERIOS DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO y DE LA PROTECCIÓN SOCIAL, por las razones expuestas en la parte motiva de este proveído.

SEGUNDO: Sin condena en costas, por no haberse causado.

⁷ Sentencia STL 5025 del 24 de abril de 2019. M.P. Clara Cecilia Dueñas Quevedo.

⁸ Ibídem.



Tribunal Superior del Distrito Judicial de Barranquilla
Sala Primera de Decisión Civil Familia

QUINTO: Anexar esta decisión al expediente digital y en las plataformas correspondientes.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

YAENS CASTELLÓN GIRALDO
Magistrada

Firmado Por:

Yaens Lorena Castellon Giraldo
Magistrado

Sala 005 Civil Familia
Tribunal Superior De Barranquilla - Atlantico

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

Código de verificación: **11ad430d78790522162b15f71a042e692c71e618f2e63ffc0ee0471d3f40dbe4**

Documento generado en 15/12/2021 11:54:07 AM

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