

ANALISIS JURIDICO DE LA RESPONSABILIDAD EXTRA CONTRACTUAL  
DEL ESTADO POR PERJUICIOS CAUSADOS A TRABAJADORES DE IPS  
PRIVADAS POR EL INCUMPLIMIENTO DE LA SUPERSALUD EN SU  
INTERVENCION Y LIQUIDACION

LEGAL ANALYSIS OF THE JOINT AND SEVERAL LIABILITY OF THE  
STATE FOR DAMAGES CAUSED TO WORKERS OF PRIVATE HEALTH  
INSURANCE COMPANIES DUE TO THE FAILURE OF THE SUPERSALUD TO  
INTERVENE AND LIQUIDATE THE COMPANY.

Manuel Ricardo García Urrea<sup>1</sup>

Corporación Universitaria Remington

Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas

Programa especialización en responsabilidad extracontractual del Estado

Año 2025

---

<sup>1</sup> Estudiante especialización de responsabilidad extracontractual del Estado facultad de Derecho  
Corporación Universitaria Remington. [Manuel.garcia.2923@miremington.edu.co](mailto:Manuel.garcia.2923@miremington.edu.co)

## RESUMEN

El derecho a la salud es constitucionalmente un servicio público en cabeza del Estado. De la prestación de los servicios de salud se funda el derecho fundamental al trabajo, de los empleados de este sector. Por lo tanto, el Estado está obligado a proteger los derechos laborales de los trabajadores de la salud, tanto públicos como privados.

La vulneración de los derechos de los trabajadores de la salud se da esencialmente, cuando las empresas vinculadas a la prestación de estos servicios, entran en causales de disolución y liquidación. Por disposición legal, le corresponde a la Superintendencia Nacional de Salud (SuperSalud) la intervención para liquidar las Instituciones Prestadoras de Salud (IPS) públicas o privadas. La responsabilidad de intervención liquidatoria, se deriva, de la no aplicabilidad del régimen de liquidación voluntaria previsto en la Ley 1116 del 2006, en razón al manejo de dineros públicos destinados por el Estado al sostenimiento del sistema de salud.

El incumplimiento de esta función liquidadora, pone en grave riesgo los derechos laborales de los trabajadores de las IPS privadas, en la medida en que, la inaplicación dentro de estos procesos de liquidación, del principio jurídico de prelación de pagos establecido en el marco normativo laboral, causa un grave perjuicio económico a los trabajadores de la salud. Omisión administrativa que configura una falla del servicio, constitutiva de responsabilidad extracontractual del Estado por el perjuicio causado a empleados de la salud del régimen privado.

El objetivo es Analizar la responsabilidad extracontractual del Estado, derivada del incumplimiento de intervenir administrativa para liquidar a las IPS privadas, cuando con ello se causan graves perjuicios a los derechos laborales de los trabajadores en Colombia.

**Palabras clave:** Responsabilidad extracontractual del Estado, intervención para liquidar, perjuicio a trabajadores privados de la salud, teoría del daño antijurídico.

### **ABSTRACT**

The right to health is constitutionally a public service vested in the State. The fundamental right to work of employees in this sector is based on the provision of health services. Therefore, the State is obligated to protect the labor rights of health workers, both public and private.

The violation of health workers' rights occurs primarily when companies linked to the provision of these services are subject to dissolution and liquidation. By legal provision, the National Health Superintendency (SuperSalud) is responsible for the liquidation of public or private Health Care Providers (IPS). The responsibility for liquidation intervention arises from the inapplicability of the voluntary liquidation regime provided for in Law 1116 of 2006, due to the handling of public funds allocated by the State to support the health system.

Failure to fulfill this duty seriously jeopardizes the labor rights of private health service workers, as failure to apply the legal principle of priority of payment established in the labor regulatory framework causes serious economic harm to health care workers. This administrative omission constitutes a service failure, constituting extracontractual liability of the State for harm caused to private health care employees.

The objective is to analyze the State's extracontractual liability arising from its failure to intervene administratively to liquidate private health insurance companies, which causes serious harm to the labor rights of workers in Colombia.

**Key words:** Solidarity and non-contractual liability of the State, intervention to liquidate, damage to private health workers, theory of unlawful harm.

### **INTRODUCCIÓN**

### **Pregunta de investigación**

¿Cómo se configura la responsabilidad extracontractual del Estado colombiano frente a la omisión de la SuperSalud en intervenir administrativamente a las IPS privadas en causal de liquidación, y qué consecuencias tiene esta omisión en los derechos laborales de los trabajadores?

### **Objetivo general**

El objetivo general es plantear la responsabilidad extracontractual del Estado por el incumplimiento de la SuperSalud, de sus funciones de vigilancia, inspección, control, pero sobre de todo de intervención administrativa para liquidar las Instituciones Prestadoras de Salud (IPS) privadas; que su incumplimiento se constituye en una causal de responsabilidad extracontractual frente a los trabajadores por los perjuicios que sobre ellos pudieran causar esta omisión.

### **Objetivos específicos**

1. Exponer que la normatividad colombiana es muy precisa sobre las funciones y competencias que el Estado delego en la SuperSalud; que dentro esta normatividad, esta entidad, cuenta con las herramientas necesarias para intervenir a las IPS cualquiera sea su naturaleza; que dentro de esta normatividad no existen excepciones de intervención; por lo tanto, es obligatoria la intervención a las IPS cuando estas incurren en causales de liquidación.
2. Señalar que la competencia **integral** de supervisión, que ejerce la SuperSalud sobre las IPS, comprende una actuación desde su inscripción, su autorización, como posteriores en el caso de liquidaciones voluntarias u ordenadas, en razón al manejo de los recursos del sector salud. Por lo anterior su responsabilidad puede ser extendida inclusive a los perjuicios económicos, que de su incumplimiento puedan resultar en perjuicio de los trabajadores particulares de la salud.
3. Demostrar que, la SuperSalud, en razón del incumplimiento de la función de intervención para liquidar a las IPS privadas, causa un perjuicio económico sobre los derechos de los trabajadores de la salud, lo que constituye un daño

antijurídico que el trabajador no está obligado a soportar y por el cual debe ser reparado.

### **Planteamiento del problema**

Normalmente la SuperSalud despliega toda su competencia jurisdiccional en cumplimiento de su función de intervención forzosa para administrar y liquidar a las Entidades Promotoras de Salud (EPS), tanto del sector público como del privado, sin embargo, este despliegue jurisdiccional no se da con las IPS. Omisión que tiene la consecuencia de causar graves perjuicios a los trabajadores en sus derechos económicos, sin que haya un respondiente.

Este trabajo investigativo tiene como fin plantear la responsabilidad extracontractual del Estado, por los perjuicios causados a los trabajadores de la salud, en razón al incumplimiento de la función de intervención para liquidar a las IPS privadas, que deben cerrar sus operaciones a causa de graves problemas financieros, o por no cumplir los requisitos establecidos de habilitación, o por cualquier otra razón que finalmente les impide continuar prestando los servicios de salud, y que en últimas se constituye en una causal de liquidación.

Las IPS tienen un régimen de intervención forzosa administrativa para liquidarse, en cabeza de la SuperSalud, con base en las siguientes disposiciones: ley 100 de 1993, Ley 715 de 2001, Decreto Ley 663 de 1993.

### **Marco teórico**

Este trabajo de investigación se estructura en torno a la interpretación y sistematización de normas jurídicas, así como en la revisión de la jurisprudencia relevante. El marco normativo del que se soporta el trabajo son los artículos 48 y 90 constitucionales, junto con los principios y derechos fundamentales contenidos en ella; de la misma manera la ley 100 de 1993, la ley 715 de 2001, la ley 1116 de 2006, Decreto Ley 663 de 1993 y

el decreto 1080 de 2021; al igual que jurisprudencia de la Corte Constitucional relacionada esencialmente con el daño antijurídico, la prelación de pagos y la función de intervención para liquidar en cabeza de la SuperSalud.

Se caracteriza por un análisis exhaustivo de la legislación vigente, la doctrina legal y la aplicación judicial de las normas, así como una hipótesis jurídica clara sobre la imputabilidad del daño al Estado. Generando un conocimiento jurídico que pueda ser utilizado para la elaboración de nuevas normas o para una mejor interpretación de las existentes.

Sin embargo, al realizar un análisis de la dogmática jurídica, relacionada directamente con el objeto bajo estudio, encontramos que no existe doctrina, teoría jurídica, normas jurídicas o tan solo jurisprudencia, que nos permita, de manera directa, tener una base jurídica respecto de la responsabilidad extracontractual del Estado por los perjuicios causados a los trabajadores de la salud de las IPS privadas, como resultado del incumplimiento de la SuperSalud de la función de intervención para liquidar a estas IPS.

Lo que se hizo, fue establecer la relación entre la dogmática, la jurisprudencia y la responsabilidad del Estado de manera general y en relación con el tema bajo estudio; partiendo del artículo 90 constitucional. Esto nos permite estructurar un sistema coherente de conceptos y su relación con las normas y la jurisprudencia aplicable por analogía, mediante el cual se pueda soportar de manera convincente la responsabilidad del estado para este caso en específico y consecuentemente plantear su aplicación práctica.

## **DESARROLLO DEL ARTICULO**

Para soportar jurídicamente la responsabilidad extracontractual que le asiste a la SuperSalud en Colombia, por omisión en el cumplimiento de sus funciones, se hace necesario, primero hacer un acercamiento conceptual de la responsabilidad y de su naturaleza jurídica. Segundo de las causales de liquidación de una IPS. Tercero, la procedencia de la función de intervención forzosa administrativa para liquidar delegadas en la SuperSalud, tercero de la exclusión de las IPS para declararse en

insolvencia. Cuarto, de la procedencia de la intervención forzosa para liquidar a una IPS. las causales de liquidación de las IPS. Quinto, del proceso de liquidación. Sexto los factores de imputación del daño jurídico a la SuperSalud. Séptimo, la ilustración a través de un caso en concreto.

### **La responsabilidad y su naturaleza jurídica.**

A la responsabilidad desde el ámbito jurídico se le pueden dar diferentes conceptos; para este trabajo en particular, nos centraremos en la responsabilidad como exigencia y en la responsabilidad como sanción; el primer concepto, hace referencia a la obligación que tiene el Estado a través de sus entidades y sus funcionarios de cumplir con las funciones que legalmente les han sido establecidas; el segundo como sanción, que se desprende del deber de responder por los daños o perjuicios causados por acción u omisión.

El ordenamiento jurídico colombiano a partir de la constitución de 1991, ha desarrollado una serie de normas cuyo fin es el de proteger los derechos de los trabajadores y hacer responsables solidarios o extracontractuales a quienes por omisión o incumplimiento de sus funciones, con culpa o con dolo ejecutan conductas en contravía de lo establecido en la Constitución, la Ley, la jurisprudencia y la doctrina cuando con ello se cause un grave perjuicio económico a la sociedad como persona jurídica, pero sobre todo a los trabajadores y a terceros.

La responsabilidad extracontractual del Estado tiene como fundamento normativo el artículo 90 de la Constitución Política que establece que: “El Estado responderá patrimonialmente por los daños antijurídicos que le sean imputables, causados por la acción o la omisión de las autoridades públicas.” Esta responsabilidad extracontractual se refiere a la obligación de reparar daños causados a terceros debido a una acción u omisión con culpa de una entidad del Estado.

Enrique Gil Botero expresidente del Consejo de Estado y exministro de Justicia, en relación con los fundamentos de la responsabilidad extracontractual del Estado establecidos a partir de la constitución de 1991 señalo: “ Es así como el artículo 90 de la constitución, no es más que la mera consecuencia de la filosofía que traza la carta política, circunscrita por principios y valores superiores del ordenamiento jurídico,

como la dignidad, la igualdad, la libertad, la justicia, el pluralismo político, la solidaridad, la equidad, el Estado social de derecho, etc.” (Tratado de responsabilidad del Estado, octava edición, editorial tirant lo blanch, Bogotá, 2020 página 63)

El anterior concepto nos permite señalar que todas las instituciones del Estado en cumplimiento de sus funciones, están obligadas a valorar permanentemente las consecuencias que sus decisiones, acciones u omisiones, para con ello evitar el quebranto de valores constitucionales que pudiesen causar perjuicios a las personas y con ello la declaración judicial de responsabilidad del Estado.

Enseña Gil Botero, que el obrar de las personas debe tener tal grado de ultraísmo que tu acción que tu acción se convierta en una ley universal, que no es otra cosa que sea el mejor ejemplo social. “Precisa que cada uno es responsable de su acción: si yo hice algo debo asumir la responsabilidad.” (Tratado de responsabilidad del Estado, 2020 página 63). Pudiese entonces, con algo de razón, pensarse que este actuar no aplica a las personas jurídicas como entes ficticios, pero su pertinencia y aplicación radica en que son las personas naturales que las representan; de tal manera que del actuar de las ultimas, se deriva la responsabilidad o no de las instituciones del Estado.

La responsabilidad del Estado finalmente depende del debido actuar de las personas naturales que lo representan; del debido cumplimiento de las funciones que le fueron asignadas o delegadas; que estas no solamente se cumplan dentro del marco del ordenamiento jurídico, sino que también no causen un perjuicio a un individuo o a un conglomerado, si el perjuicio se causa se genera una reclamación y una indemnización, pero consecuentemente también puede resultar una acción de repetición.

Ya no es tema de discusión, el que, el derecho al trabajo es un derecho humano que lo convierte en derecho fundamental, que está ligado a la dignidad humana. El trabajo es fundamental para conseguir un modo de vida acorde con la dignidad en que debe vivir un ser humano. Por lo tanto, es deber del Estado y de sus instituciones velar por la protección de este derecho y sus derivados. Cuando es el propio Estado, por acción u omisión de una de sus instituciones, es el causante de perjuicios a los trabajadores, con mayor razón debe asumir esta responsabilidad.

Para que se pueda endilgar la responsabilidad, necesariamente debe haberse causado un daño. Al respecto Juan Carlos Henao, jurista, expresidente de la Corte Constitucional señaló: “El daño es entonces, el primer elemento de la responsabilidad, y de no estar presente torna inoficioso el estudio de la misma, por más que exista la falla del servicio. La razón de ser de esta lógica es simple: si una persona no ha sido dañada no tiene que ser favorecida con una condena que no correspondería, sino que iría a enriquecerla sin justa causa. El daño es la causa de la reparación y la reparación es la finalidad última de la responsabilidad.” (El daño, Universidad Externado de Colombia, 1998, paginas 36, 37)

En aras de la precisión conceptual es importante hacer una distinción entre los conceptos de daño y perjuicio. Aun que cotidianamente, inclusive en el ámbito jurídico, se utilizan estos términos como sinónimos, muchos juristas han considerado que se deben precisar estos dos términos. La corte suprema de Justicia en este sentido afirmo que: “el daño, considerado en sí mismo, es la lesión, la herida, la enfermedad, el dolor, la molestia, el detrimento sufrido por una persona en su cuerpo, en su espíritu o en su patrimonio, mientras que el perjuicio es el menoscabo patrimonial que resulta como consecuencia del daño; y la indemnización es el resarcimiento, la reparación, la satisfacción o pago del perjuicio que el daño ocasiono.” (C. S. J, S.N.G, 13 de diciembre de 1943, M.P: Dr. Cardozo Gaitán)

Trasladando la anterior precisión al tema que nos ocupa, entonces seria valido afirmar que el daño que se causa a los trabajadores de la salud por omisión al deber funcional del Estado de intervenir en busca de la protección de sus derechos es un daño antijuridico y el perjuicio, es el menoscabo patrimonial causado por el no pago prevalente de sus derechos laborales.

Finalmente es de suma importancia tener claro cual e la acción procesal que se tiene en el derecho colombiano para obtener la reparación del daño producto de la responsabilidad extracontractual del Estado, que para nuestro caso en estudio, no es otra que la acción de reparación directa, establecida en el artículo 86 del Código de lo Contencioso Administrativo, que señala que, si una omisión, causa un daño a una persona, esta puede demandar directamente a la administración para obtener una compensación por el perjuicio sufrido.

## **Responsabilidad extracontractual del Estado por acción u omisión de la SuperSalud.**

Para empezar, se ha necesario mencionar que por disposición normativa el decreto 1080 de 2021, establece la naturaleza, objetivos, funciones y ámbito de la inspección, vigilancia control y funciones de la SuperSalud.

El artículo 7 del decreto 1080 de 2021, en su numeral 7, establece como funciones del despacho del superintendente nacional de salud, el ordenar la toma de posesión, los procesos de intervención forzosa administrativa para administrar o liquidar y otras medidas especiales a los prestadores de servicios de salud de cualquier naturaleza.

También en el numeral 8, se establece como función la de designar y dar posesión a la persona que actuará como agente especial, interventor, liquidador y/o contralor de los prestadores de servicios de salud de cualquier naturaleza.

En este mismo sentido artículo 11 del decreto 1080 de 2021 establece las Funciones de la Oficina de Liquidaciones. En el numeral 1 señala que esta oficina es la encargada de ejecutar por orden o por comisión del Despacho del Superintendente Nacional de Salud la toma de posesión y la intervención forzosa para liquidar de los sujetos vigilados, en los términos que señalen la ley y los reglamentos.

Es indiscutible que la SuperSalud tiene las herramientas para cumplir cabalmente con la función de intervención para liquidar. Es por ello, que si es posible que se pueda reclamar la responsabilidad extracontractual al Estado. La responsabilidad que se depreca en este trabajo de investigación, se deriva de la omisión en el cumplimiento de su función de liquidación a las IPS privadas, cuando con esta omisión se cause un perjuicio a los trabajadores y a terceros.

Aunque el objetivo principal de la intervención para liquidar a una IPS por parte de la SuperSalud es proteger los derechos de los usuarios y garantizar la continuidad de la atención en salud; igualmente trae consigo, el de protección de los derechos laborales de los trabajadores. Esta responsabilidad de liquidación que se debe tomar como medida extrema, tiene implícita la aplicación de la prelación de créditos que para estas instituciones de salud no es diferente. Primero los créditos laborales, segundo los

créditos fiscales y parafiscales, tercero los pagos a seguridad social y por último el pago a proveedores y contratistas.

Lo que viene entonces, es determinar como primero, si con la intervención para liquidar a las IPS privadas se asegura la protección total o parcial de los derechos de los trabajadores, en la medida en que estos procesos liquidatorios establecen unas prelación de pagos, en las que en primer orden corresponde a los trabajadores. Y segundo, determinar si por la omisión de intervención se puede producir un perjuicio a los derechos de los trabajadores privados de la salud, por la eventual inaplicación de la prelación de créditos, y que consecuentemente con ello, se le puede atribuir o imputar a la SuperSalud la responsabilidad de este perjuicio.

El artículo 12 de la ley 1797 del 2016 establece el orden en el que deben ser pagados los créditos de los acreedores en un proceso de liquidación forzada por parte de la SuperSalud. En el literal a) se señala a las deudas laborales en el primer orden de pago en los procesos de liquidación de las IPS.

De manera complementaria respecto a los procesos liquidatorios de las EPS e IPS, la Corte constitucional mediante sentencia C -089 de 2018 definió la prelación de créditos de la siguiente manera: “La prelación de créditos es una institución civil de carácter sustancial que determina el orden en el cual han de ser pagadas las obligaciones dinerarias del deudor a cada uno de sus acreedores, cuando estos reclaman el respectivo pago en un mismo proceso. De este modo, el acreedor goza del privilegio de obtener el pago de su crédito con preferencia sobre otros acreedores.” (C.C sentencia c-089 de 2018, ex: D12235, M.P: Carlos Bernal Pulido)

En este mismo sentido la Corte Suprema de Justicia, en su Sala de Casación Civil, coincide con la postura de la Corte Constitucional en lo referente a la naturaleza de la prelación de créditos, al precisar que: “consiste en una graduación de los mismos efectuada por el legislador, que corresponde al juez aplicarla en los procesos judiciales y cuya finalidad es cumplir con el pago efectivo de las obligaciones a cargo del deudor, en el orden de preferencia establecido, de tal suerte que si obligaciones pecuniarias del

deudor frente a diferentes acreedores no pueden ser cumplidas con los bienes existentes, se pagarán hasta donde sea posible y de acuerdo con el orden fijado por la ley”<sup>2</sup>

Con lo establecido en el artículo 12 de la ley 1797 de 2016, complementado con la jurisprudencia de la Corte Constitucional y de la sala de casación civil de la Corte Suprema de Justicia, se sientan las bases normativas de la obligatoriedad de la aplicación de la prelación de créditos a favor de los trabajadores. Principio normativo, cuya aplicación privilegiada en favor de los trabajadores de las IPS privadas, depende estrictamente del cumplimiento de la función de intervención para liquidar en cabeza de la SuperSalud.

### **Causales de liquidación de una IPS**

Las causales de liquidación que aplican tanto a IPS públicas como privadas pueden incluir situaciones como: i) insolvencia financiera, ii) pérdida de habilitación, iii) incumplimiento grave de las normas y regulaciones aplicables, iv) riesgo para la salud pública. La primera y considerada la principal, se da por problemas financieros graves que ponen en riesgo la prestación de servicios de salud, debido a la incapacidad que llegan a tener para el pago de sus deudas y obligaciones financieras. La segunda, se da por el cierre definitivo de la IPS que regularmente está relacionada con la tercera causal de incumplimiento grave de las normas y estándares de calidad en la prestación del servicio de salud. La cuarta por los problemas de calidad, seguridad o la falta atención adecuada a los usuarios.

### **De la exclusión de las IPS para declararse en insolvencia.**

La ley 1116 de 2006 en su artículo 3 numeral 1, excluye a las EPS e IPS del régimen de insolvencia. Esta exclusión en razón a su naturaleza, en atención a los recursos que manejan y los servicios que prestan. Estas entidades prestadoras, integrantes del sistema general de salud, se encuentran sometidas a una regulación que las separa del régimen

---

<sup>2</sup> Sentencia STC9388-2016 del 8 de julio de 2016. En el mismo sentido se encuentran las sentencias STC9388-2016 del 8 de julio de 2016, STC2598-2015 del 10 de marzo de 2015 y STC9907-2015 del 30 de julio de 2015. En estas la Sala Civil de la Corte Suprema de Justicia acoge y reitera la sentencia C-664 de 2006

general de sociedades comerciales. Además, porque la insolvencia podría interrumpir o afectar la continuidad de este servicio, lo cual sería perjudicial para la población, partiendo del hecho de que la prestación de servicios de salud es de carácter esencial y público.

Si bien es cierto que la ley 1116 de 2006 excluye a las IPS del régimen de insolvencia, no es menos cierto, que no contempla un tipo de régimen de insolvencia que pudiese aplicarse a las IPS, lo cual genera un vacío jurídico, al no contemplar alternativas que permitan abordar la situación de insolvencia de estas entidades sin comprometer la prestación de servicios de salud.

El régimen judicial de insolvencia regulado en el artículo 1º de esta ley, tiene por objeto, como allí se señala, el de “la protección del crédito y la recuperación y conservación de la empresa como unidad de explotación económica y fuente generadora de empleo, a través de los procesos de reorganización y de liquidación judicial, siempre bajo el criterio de agregación de valor.” Bajo este soporte normativo, es el que se cumple la función de la intervención para administrar o disolver y liquidar a las IPS, en cabeza de la SuperSalud.

### **Procedencia de la intervención forzosa para liquidar.**

De conformidad con lo establecido en el numeral 42.8 del artículo 42 de la Ley 715 de 2001, el Estado tiene, entre otras atribuciones, la de establecer los procedimientos y reglas para la intervención técnica y/o administrativa de las instituciones que manejan recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud por parte de la SuperSalud en los términos que la normativa disponga.

La anterior disposición es el desarrollo del inciso 5 del artículo 48 de nuestra constitución que señala que “No se podrán destinar ni utilizar los recursos de las instituciones de Seguridad Social para fines diferentes a ella”. De esta protección constitucional surge la necesidad de incluir dentro del ordenamiento jurídico colombiano, un mecanismo para evitar enormes pérdidas en los presupuestos asignados al sistema salud de todos los colombianos.

Por otro lado, la Ley 100 de 1993 en el parágrafo 2 de su artículo 233, establece que el procedimiento administrativo a cargo de la Superintendencia Nacional de Salud será el mismo que rige para la Superintendencia bancaria hoy Financiera de Colombia. En consecuencia, el proceso liquidatorio de las EPS e IPS es un procedimiento reglado, especial y preferente.

### **Proceso de liquidación.**

De manera general se puede señalar que el proceso de liquidación debe cumplir con las siguientes fases:

1. Orden de liquidación: La Superintendencia Nacional de Salud puede ordenar la liquidación de una IPS por alguna de las causas mencionadas.
2. Nombrar liquidador: Se nombra un liquidador que será responsable de la gestión de los activos y pasivos de la IPS en liquidación.
3. Reclamaciones de acreedores: El liquidador debe emplazar a los acreedores para que presenten sus reclamaciones.
4. Revisión de cuentas: El liquidador revisa las cuentas de la IPS para determinar los activos y pasivos.
5. Disposición de los activos: Los activos de la IPS se venden o se transfieren para cubrir los pasivos.
6. Pago de acreedores: Los acreedores se pagan en el orden de prelación establecido por la ley.
7. Liquidación final: Una vez que se han pagado los acreedores y se han cumplido las obligaciones, la liquidación se da por finalizada.

La importancia de conocer las fases de liquidación de una IPS, además de tener claro el contenido de cada una de ellas, radica en que, a pesar de ser un externo nombrado por la SuperSalud quien intervenga como liquidador, esta superintendencia está obligada a vigilar, controlar y garantizar que cada etapa del proceso se cumpla como esta normatizado. El control de cumplimiento de cada una de las estepas, continúan

siendo un deber de la entidad estatal; lo que la hará responsable de los perjuicios que eventualmente causen.

### **Factores de imputación del daño jurídico a la SuperSalud**

En cuanto al daño antijurídico, partiendo del hecho de que para su aplicación no se cuenta con sustento normativo, se debe recurrir entonces a la jurisprudencia como fuente auxiliar del derecho. En este sentido la Corte Constitucional en sentencia C-254 de 2003 ha señalado que la antijuridicidad del perjuicio no depende de la licitud o ilicitud de la conducta desplegada por la Administración sino de la no soportabilidad del daño por parte de la víctima.

Así pues, y siguiendo la jurisprudencia constitucional, en sentencia C 333 de 1996, esta ha señalado “que esta acepción del daño antijurídico como fundamento del deber de reparación estatal armoniza plenamente con los principios y valores propios del Estado Social de Derecho debido a que al Estado corresponde la salvaguarda de los derechos y libertades de los administrados frente a la propia Administración”

Partiendo de los anteriores preceptos constitucionales, se puede afirmar entonces, que para que la SuperSalud sea declarada responsables extracontractualmente solo es necesario probar la existencia de un daño o perjuicio a los derechos laborales de los trabajadores de la IPS privada, y probar el nexo causal entre la omisión de intervención para liquidar la IPS por parte de la SuperSalud y el daño o perjuicio causado al trabajador.

En Colombia no hay antecedentes registrados de intervención para liquidar a IPS privadas por parte de la SuperSalud; por el contrario, si hay innumerables antecedentes de demandas laborales de trabajadores en contra de dichas IPS por el incumplimiento en el pago de sus haberes laborales. Demandas que han sido radicadas inclusive con anterioridad al cierre de la IPS, pero que no tienen ningún efecto, en razón a que la costumbre es no iniciar ningún tipo de liquidación, lo que les permite a las disponer del patrimonio de la IPS de acuerdo a sus interés particulares, sin aplicar el principio de prelación del que se ha hablado anteriormente.

Podría entonces afirmarse, con algo de veracidad, que la responsabilidad es de la IPS mas no de la SuperSalud. Sin embargo, si bien es cierto correspondería a las directivas hacer un manejo adecuado del patrimonio de la IPS en causal de liquidación, otorgando a sus acreedores la prevalencia de pagos establecida en la norma, no es menos cierto que lo primero que hacen las directivas es proteger sus interés, en inclusive de algunos terceros, que pudiesen poner en riesgo a futuro el patrimonio de los accionistas.

De esta práctica que además de común también se constituye en un hecho notorio, puede afirmarse que es convalidada por el Estado, en la medida en que los procesos de liquidación de estas IPS estando bajo el control de la SuperSalud no se llevan a cabo; control que aplica inclusive en los casos de liquidación voluntaria. La primera consecuencia de la intervención para liquidar es que se restringe el manejo del patrimonio social de la IPS, por quedar sujeto al pago de las deudas; limitación que legalmente no se formaliza hasta tanto no se declare por parte de la SuperSalud que la IPS está en liquidación y se registre ante la cámara de comercio.

De conformidad con el régimen normativo aplicable, los procesos de intervención forzosa se inician con la medida administrativa de toma de posesión establecida en el artículo 116 del Decreto Ley 663 de 1993. De esta norma se desprende que los acreedores, como es el caso de los trabajadores, quedarán sujetos a las medidas que se adopten para la toma de posesión. Por lo tanto, para que un trabajador pueda ejercer y reclamar sus derechos deberá hacerlo dentro del proceso de toma de posesión y esperar que con sujeción a las preferencias para el pago el reconocimiento de estos derechos sea prevalente.

La no declaración de la IPS en liquidación o el tiempo que se demore el registro de esta novedad en cámara de comercio, es el del que han sacado provecho por las directivas para llevar a la insolvencia a las IPS, en perjuicio de los trabajadores y terceros. Al fin y al cabo, esta declaración depende exclusivamente de un acto administrativo de la SuperSalud. Esta es la forma en la que se configura el daño al patrimonio de los trabajadores, causado por la omisión de intervención de la SuperSalud.

**De un caso en concreto.**

A manera ilustración, y para entender cómo se configura la responsabilidad extracontractual de la SuperSalud, por la no intervención para liquidar una IPS privada, en perjuicio de los trabajadores de la salud, de se presenta el siguiente hecho.

En el municipio de La Dorada – Caldas, entre los años 2016 y 2017 se cerraron dos IPS privadas por incumplimiento de los estándares de habilitación establecidos en su momento por la resolución 2003 de 2014. La secretaria Departamental de Salud de Caldas tuvo conocimiento directo de este incumplimiento y ordeno el cierre de una de ellas. Como consecuencia de esta orden de cierre, una segunda IPS elevo solicitud de cierre, en razón a que dependía operativamente de la primera.

A pesar de configurarse una causal de intervención por el cierre de los servicios de salud y su posterior deshabilitación, estas IPS nunca fueron intervenidas por la SuperSalud ni para administrar, ni para liquidar.

La no intervención de la SuperSalud a ninguna de estas IPS, permitió que los socios de estas empresas prestadoras de salud, dispusieran del patrimonio de cada sociedad sin aplicar el principio de prelación de créditos por salarios, prestaciones sociales e indemnizaciones laborales establecido en el artículo 157 y 345 del C.S.T, en concordancia con el artículo 2495 del Código Civil y la jurisprudencia de la Corte Constitucional y del Consejo de Estado mediante las cuales se privilegian los derechos de los trabajadores.

En el primero de los casos y por la no intervención de la SuperSalud, se causó, que la prelación de pagos se diera a favor del pago de un crédito financiero que tenía esta IPS con BANCOLDEX, quien recibió prácticamente la totalidad del patrimonio, incluyendo la infraestructura de la clínica. El incumplimiento de la prelación de pago establecida en la ley, causo la violación de los derechos a liquidación y pago de prestaciones sociales de los trabajadores de esta IPS privada. Cuando estos recurrieron al juez, ya se habían dispuesto de estos recursos a favor del banco y a terceros entre los cuales se encontraban como acreedores los propios socios.

La no intervención de la SuperSalud para liquidar a esta IPS, causo que los trabajadores recurrieran tardíamente a la administración de justicia; pudiendo esta entidad, en ejercicio de sus funciones jurisdiccionales proteger los derechos de los trabajadores;

derechos que, aunque finalmente le fueron reconocidos a los trabajadores mediante sentencia de la autoridad judicial quedaron solo en el papel.

Respecto de la segunda IPS también privada, la no intervención por parte de la SuperSalud, caso que el representante legal con anuencia de los socios y el revisor fiscal, dispusieran del patrimonio de la persona jurídica sin dar aplicación a la prelación de créditos. En este segundo caso, se cancelaron créditos que la IPS tenía con sus propios socios, se cancelaron deudas inexistentes a favor de otra IPS de los mismos socios sin ninguna justificación contractual, se benefició la misma SuperSalud con el pago de una sanción, todo en perjuicio de los trabajadores.

A continuación, tomando como referencia los casos mencionados de las IPS en La Dorada – Caldas, se demuestra el incumplimiento de sus funciones por parte de la SuperSalud, que a la postre, causó un enorme perjuicio a los trabajadores de estas IPS y constituye la base de la declaración de responsabilidad extracontractual que se reclama. Para ello es necesario trazar en una breve línea de tiempo que permita poner en contexto los hechos que rodearon la habilitación para prestar los servicios de salud, el desarrollo de las operación y posterior cierre de estas IPS, para con ello establecer, los momentos en que se dio la obligación de intervención para liquidar que le asistía a la SuperSalud.

Denominaremos a una de ellas como CELAD y a la otra USCAR, haciendo la precisión de que la segunda desarrollaba sus actividades dentro de las instalaciones de la primera, en razón a un contrato de alianza estratégica firmado entre las dos IPS.

Previa auditoría por parte de la Dirección Territorial de Salud de Caldas, tanto la CELAD en el año 1988, como la USCAR en el año 2012, recibieron de las autoridades de salud el certificado de habilitación para prestar servicios de salud, después de cumplir con los requisitos establecidos, en el decreto 2317 de 1988 para la CELAD y el decreto 1011 de 2006 junto con la resolución 1445 de 2006 para la USCAR.

La CELAD empezó a tener dificultades en el cumplimiento de requisitos de habilitación desde mediados del 2015 por dificultades operativas generadas por diferentes causas, que obligaron a esta IPS al cierre de algunos de sus servicios. En razón a que la USCAR desarrollaba sus operaciones en un área dentro de las instalaciones de la CELAD, el

cierre por esta última de algunos servicios, empezó a impactar directamente el cumplimiento de los requisitos de habilitación de la USCAR. Finalmente la CELAD cerro sus servicios a mediados del 2016 y consecuentemente la USCAR los cerro en marzo de 2017.

Con el incumplimiento de requisitos de habilitación de la CELAD desde mediados del 2015 y que afectaban directamente los requisitos de habilitación de la USCAR, no solo por estar dentro de sus instalaciones, sino también por la dependencia de servicios que esta última tenía, se configuro la primera causal para que la SuperSalud entrara a intervenir estas dos IPS, en este momento y bajo estas circunstancias la intervención administrativa era la que aplicaba. Esta intervención le hubiese permitido a la superintendencia valorar si era posible la aplicación de medidas que permitieran su continuidad. Sin embargo, esta primera intervención no se dio.

Con el posterior cierre de servicios de la CELAD a mediados del 2016, y consecuentemente el cierre de la USCAR en marzo de 2017, la intervención para liquidar a estas IPS era obligatoria. Sin embargo, nuevamente se dio la omisión de intervención por parte de la SuperSalud.

Finalmente se produjo la deshabilitación en el Registro de Prestadores de Prestadores de Salud (REPS) de estas IPS; este registro para la USCAR se dio para diciembre de 2017. Lo jurídicamente relevante es que, a pesar de haberse dado los hechos de incumplimiento de requisitos de habilitación, el cierre de la IPS y finalmente la deshabilitación, la SuperSalud nunca intervino para liquidar a estas IPS que hacían parte de sus vigiladas.

La CELAD llegó a tener 135 trabajadores para el año 2015 cuando empezaron los problemas con el incumplimiento de los requisitos de habilitación, al momento de su cierre en el año 2016 contaba aun con 45. La USCAR desde su habilitación hasta el momento de su cierre siempre mantuvo en su nómina un promedio de 40 trabajadores. Como se mencionó con anterioridad, para el caso de la CELAD la prelación de pagos no se dio, en razón a que los procesos judiciales que estaban en curso, se llevaban en diferentes juzgados tanto civiles como laborales de La Dorada, como del circuito de Bogotá. Respecto de la USCAR está prelación de acreencias a favor de los trabajadores

no se dio, porque al momento de ordenarse por un juez, esta IPS ya había sido llevada a la insolvencia por parte de sus administradores y socios.

Con fundamento en la competencia jurisdiccional que tiene la SuperSalud de intervenir para liquidar a las IPS, se hubiesen protegido los derechos de los trabajadores en aplicación del principio de prelación de pagos. Por lo tanto y con base en los hechos narrados, se puede afirmar sin ninguna duda, que la conducta de la SuperSalud es imputable y antijurídica, en razón a la obligación legal que tenía de intervenir a estas IPS que se encontraban inmersas en causales de liquidación y esta omisión finalmente es la causante del perjuicio a los trabajadores; cumpliéndose con los tres elementos del daño antijurídico.

## CONCLUSIONES

1. Como primera conclusión que se puede sacar de este trabajo investigativo, es que la SuperSalud, tiene unas funciones específicas delegadas por el Estado y establecidas en el ordenamiento colombiano, entre las que está el de liquidación de las IPS de cualquier naturaleza; que incumplir esta función puede causar un detrimento económico a las IPS como personas jurídicas que consecuentemente puede causar un perjuicio sobre los derechos económicos de los trabajadores, que si se causa debe ser reparado.
2. Es indiscutible, que para cumplimiento de sus funciones esta Superintendencia cuenta con una serie de herramientas normativas que la obligan hacer un constante monitoreo de la situación económica, técnica, operativa y administrativa de cada una de ellas. Por lo tanto, el que una IPS entre en causal de intervención para liquidar no es un hecho imprevisto que de alguna manera pudiese justificar la no intervención de la SuperSalud.; por lo anterior, jurídicamente se puede pretender la declaración de la responsabilidad extracontractual del Estado, por el incumplimiento por parte de la SuperSalud de la función de intervención para liquidar una IPS privada, cuando de esta omisión se cause un perjuicio a los derechos laborales de los trabajadores del gremio de la salud.
3. En resumen, las funciones y competencias asignadas a la SuperSalud son taxativas, claras y precisas; que su aplicación sobre las IPS privadas, comprende desde su habilitación, como durante el desarrollo de la prestación del servicio de salud, y

hasta su cierre y liquidación. Que, por lo tanto, esta entidad tiene la obligación, porque cuenta con las facultades jurisdiccionales para hacerlo, de aplicar los medios de intervención para administrar o liquidar a una IPS cuando las circunstancias de tiempo, modo y lugar lo requieran.

4. El presente trabajo deja claro, que no existe una casual objetiva que justifique legalmente la omisión de posesión o de intervención de la SuperSalud para liquidar una IPS. Por lo tanto, la omisión de intervención para liquidar una IPS, en la medida que cause cualquier perjuicio a los derechos laborales de los trabajadores, hace responsable extracontractualmente a la SuperSalud.
5. De lo expuesto también se puede concluir, que a pesar que la realidad muestra que es un problema recurrente, los antecedentes de intervención para liquidar a las IPS privadas son prácticamente nulos, no se encuentran registros, datos oficiales que permitan medir el número de IPS intervenidas por la Superintendencia. Lo que representa una significativa desigualdad en la aplicación de la ley, frente al cumplimiento de este tipo de intervención, en perjuicio de los trabajadores de las IPS del sector privado.
6. Para finalizar, se encontró que existe un vacío normativo en la ley 1116 de 2006 que excluye a las IPS del régimen de insolvencia, en razón a que no contempla alternativas que permitan abordar la situación de insolvencia de estas entidades. Si se suma a esto, que se trata de IPS privadas, junto con la falta de intervención inmediata de la SuperSalud para liquidarlas, lo que consecuentemente resulta es un caldo de cultivo, del que se aprovechan las directivas para disponer del patrimonio social de las IPS en perjuicio de los trabajadores.

## REFERENCIAS

Enrique Gil Botero, Tratado de responsabilidad del Estado, octava edición, editorial tirant lo blanch, Bogotá, 2020.

Juan Carlos Henao, El daño análisis comparativo de la responsabilidad extracontractual del Estado en derecho colombiano y francés, primera edición, Bogotá, editorial Universidad Externado de Colombia, 1998.

Constitución política de Colombia, 1991, artículos 48, 90.

Ley 100 de 1993, artículo 233.

Ley 1116 de 2006.

Ley 715 de 2001.

Decreto Ley 663 de 1993, artículos 116.

Decreto 1080 de 2021.

Corte Constitucional, sentencia c-089 del 26 de septiembre de 2018, expediente D 12 235, M.P: Carlos Bernal Pulido.

Corte Constitucional, sentencia C-254 de 2003, sentencia C 333 de 1996.

Corte Suprema de Justicia, Sentencia STC9388-2016 del 8 de julio de 2016, STC9388-2016 del 8 de julio de 2016, STC2598-2015 del 10 de marzo de 2015 y STC9907-2015 del 30 de julio de 2015.