



CONSEJO DE ESTADO
SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
SECCIÓN PRIMERA

Bogotá, D.C., diecisiete (17) de marzo de dos mil dieciséis (2016).-

CONSEJERO PONENTE: ROBERTO AUGUSTO SERRATO VALDÉS

Radicación No.	Expediente No. 250002324000 2003 00682 01
Acción:	Nulidad y Restablecimiento del Derecho
Actor:	FUNDACIÓN INFANTIL LOS ÁNGELES
Demandado:	UNIMEC S.A. EPS EN LIQUIDACIÓN
Referencia:	LIQUIDACIÓN DE ENTIDADES PROMOTORAS DE SALUD

Se decide el recurso de apelación interpuesto por la parte demandante en contra de la sentencia de diecisiete (17) de marzo de dos mil once (2011), mediante la cual se declararon no probadas las excepciones de caducidad y falta de legitimación para actuar y se denegaron las pretensiones de la demanda.

1.- Antecedentes

1.1.- La demanda

La FUNDACIÓN HOSPITAL INFANTIL LOS ÁNGELES, actuando a través de apoderado judicial, en ejercicio de la acción prevista en el artículo 85 del Código Contencioso Administrativo, presentó demanda ante esta jurisdicción con el fin de solicitar la nulidad de la Resolución No. 001 de marzo 13 de



2003, “(...) *Por la cual se decide sobre las reclamaciones de créditos presentadas oportunamente contra la UNIÓN DE USUARIOS MÉDICOS Y CAJAS UNIMEC ENTIDAD PROMOTORA DE SALUD S.A. UNIMEC EPS S.A. – EN LIQUIDACIÓN -; los bienes que integran la masa de liquidación y los que gozan del beneficio de exclusión de la masa a liquidar; las reclamaciones aceptadas como sumas de dinero excluidas de la masa de la liquidación; los créditos aceptados con cargo a la masa de la liquidación, el valor y las condiciones en que es reconocido cada uno de estos créditos; los privilegios y la prelación para los pagos de los créditos reconocidos, las objeciones presentadas y las causales de rechazo de los créditos no aceptados (...)*”, en “(...) *todo cuanto rechaza, glosa y/o desconoce las reclamaciones elevadas por la demandante dentro del proceso de liquidación de la demandada, incluyendo todas las sumas que corresponden a capital y los consiguientes intereses. (...)*”.

A título de restablecimiento del derecho, la parte actora solicito que la entidad demandada reconociera, pagara y restableciera “(...) *de manera integral y en equidad, todos los derechos de la demandante que resultaron vulnerados con la expedición del referido acto administrativo (...)*”.

Así mismo pidió que la demandada fuera condenada a “(...) *pagar y a indemnizar integralmente y en equidad, a favor de la demandante, todos los perjuicios, presentes y futuros, que se prueben durante el proceso, incluido el daño emergente y el lucro cesante, ocasionados como consecuencia o por causa de la expedición del acto administrativo cuya declaratoria judicial de nulidad aquí se solicita (...)*”



1.2.- Los argumentos de la demanda

1.2.1.- Normas violadas

El acto administrativo enjuiciado, según la parte actora, viola los artículos 1, 2, 4, 6, 29, 58 y 121 de la Carta Política; los artículos 1, 3, 34, 35, 44, 45, 46, 48 y 84 del Código Contencioso Administrativo; el artículo 216 de la Ley 100 de 1993; los artículos 1602 y 1616; los artículos 117, 291, 293, 300 y demás normas concordantes del Estatuto Orgánico del Sistema Financiero; los artículos 2 y 8 del Decreto 046 de 2000; y el artículo 5 (numeral 5) del Decreto 2418 de 1999.

1.2.2- El concepto de la violación.

Las razones por las cuales considera el demandado que el acto administrativo enjuiciado, ha violado las normas constitucionales y legales citadas, son del siguiente tenor:

1.2.2.1.- La falta de motivación

“(...) De la mayor importancia resulta destacar que la demandada Resolución No. 001 de marzo 13 de 2003, se encuentra viciada de una falsa motivación, pues no es cierta la única razón esgrimida por UNIMEC E.P.S. S.A. – en liquidación, para no acceder a reconocer, en su integridad, el valor de las acreencias reclamadas por mi mandante dentro del proceso liquidatorio de esa Entidad Promotora de Servicios de Salud (sic).

En efecto, si se observa la Resolución Demandada, en especial su anexo No. 8, fácilmente se puede concluir que la citada razón argüida a favor de mi mandante, las sumas de dinero señaladas en las facturas ya citadas, consiste en el supuesto hecho de que tales facturas fueron glosadas y, por ello, no habría lugar a su pago.

Pues bien, como se demostrará a lo largo del proceso, ocurre que las señaladas glosas fueron debidamente explicadas por mi mandante, explicaciones respecto de las cuáles UNIMEC, en algunos casos, las aceptó y, en otros, no emitió pronunciamiento alguno, de suerte tal que al tenor de lo dispuesto en el artículo octavo (8°) del Decreto No. 046 de 2.000, ante tales situaciones de hecho, las glosas inicialmente formuladas pierden cualquier efecto que pudieran generar y, por ello, la Empresa Prestadora de Servicios de Salud se encuentra obligada a reconocer el valor total señalado en las facturas antes identificadas.

(...)

Bueno es mencionar, además, que las previsiones del señalado artículo octavo (8°) del citado decreto, también fueron expresamente consagradas a la altura de la cláusula cuarta (4ª) de todos y cada uno de los contratos suscritos entre mi mandante y UNIMEC E.P.S. S.A. – en liquidación, de suerte tal que, también por virtud contractual, esa entidad demandada estaba obligada a reconocer como uno de sus pasivos, la integridad de las sumas que fueron reclamadas por mi mandante.

En este orden de ideas, la razón esgrimida por UNIMEC como el único motivo de la decisión adoptada en la Resolución demandada de no acceder, en su integridad, a las solicitudes de reconocimiento de créditos efectuadas por mi mandante en el curso de la liquidación, es total y absolutamente FALSA, pues en dicho momento tales glosas YA NO EXISTÍAN y, por ello, no podían producir efecto jurídico alguno.

De igual forma, ocurrió que en algunos casos las glosas formuladas por la Parte Demandada, luego de ser explicadas por mi mandante, fueron concertadas entre las partes, de suerte tal que los valores inicialmente cuestionados por UNIMEC E.P.S. S.A. – en liquidación, fueron debidamente conciliados, de lo que resulta total y absolutamente falso y equivocado argumentar la presencia de unas glosas ya inexistentes al momento en el cual mi mandante solicitó el reconocimiento de sus créditos, para efectos de desconocer el valor total de la deuda contraída por la Parte Demandada (...).”

1.2.2.2.- Violación del artículo 8° del Decreto 042 de 2000 y de la cláusula cuarta de los contratos de prestación de servicios suscritos entre UNIMEC y la demandante.

“(...) Por las razones antes explicadas, ocurre que la demandada Resolución No. 001 de marzo 13 de 2003 viola abiertamente no sólo los claros y expresos mandatos del artículo octavo (8°) del citado Decreto 048 de 2000 (sic), además, dicha Resolución desconoce la estipulación contenida en la cláusula cuarta (4ª) de los contratos de prestación de servicios médicos suscritos entre UNIMEC y mi mandante, cláusula de carácter contractual que en virtud de lo dispuesto en el artículo 1602 del Código Civil - C.C. -, es ley para las partes, por cuanto, como se demostrará dentro del proceso, frente a las glosas que inicialmente fueron formuladas por la Parte Demandada, mi mandante rindió las suficientes y contundentes explicaciones, a propósito de las cuáles UNIMEC no hizo ningún pronunciamiento.

En éste orden de ideas, como claramente se dispone en la citada cláusula octava (8ª) del Decreto 048 de 2000 y en la cláusula cuarta de los señalados contratos de prestación de servicios, UNIMEC estaba obligada a “constituir la correspondiente provisión para el pago de la cuenta dentro del mes siguiente”, de suerte tal que tales valores inicialmente cuestionados se convierten en deudas a cuyo pago se encontraba obligada la Parte Demandada.



Por tal razón, como quiera que el valor señalado en tales facturas es un crédito cierto a favor de mi mandante, UNIMEC estaba obligado a reconocer su valor como una deuda a cargo de la masa de la liquidación y, al no hacerlo, desconoció el claro y expreso mandato contenido tanto en la señalada cláusula octava (8ª) del Decreto 046 de 2000, como en la cláusula cuarta (4ª) de los contratos de servicios médicos suscritos entre esa entidad y mi mandante. (...)”

1.2.2.3.- Desconocimiento de los actos propios de UNIMEC S.A. E.P.S. EN LIQUIDACIÓN y violación del principio de la buena fe.

“(...) La parte demandada, al señalar en la resolución demandada como el único fundamento para no acceder a reconocer, en su integridad, los valores reclamados por mi mandante en el curso de la liquidación, la existencia de las glosas ya citadas, actuando de Mala Fé, desconoce las siguientes actuaciones, por ella misma llevadas a cabo dentro del procedimiento atinente al pago de las facturas glosadas:

A) En primer lugar, desconoce que muchas de las glosas inicialmente formuladas, fueron debidamente explicadas por mi mandante y que tales explicaciones FUERON ACEPTADAS POR ESA ENTIDAD, de suerte tal que sobre dichos valores existió acuerdo entre las partes.

B) En segundo lugar, desconoce que en otros eventos, ante las explicaciones dadas por mi mandante, tales valores fueron DEBIDAMENTE CONCILIADOS ENTRE UNIMEC Y MI MANDANTE, de lo cual se concluye que las sumas de dinero reclamadas por mi poderdante, son el fruto de un proceso de negociación adelantado entre las partes.

C) En tercer lugar, desconoce que ante las explicaciones ofrecidas por mi mandante, esa misma ENTIDAD DEMANDADA GUARDÓ

SILENCIO, silencio que se debe interpretar, por las razones antes señaladas, como una aceptación de tales explicaciones, de donde surge el derecho a que tales valores debidamente explicados, sean reconocidos.

D) En cuarto lugar, desconoce que por las razones antes señaladas, la existencia de las glosas a las cuáles se hace alusión en la Resolución Demandada como fundamento para no reconocer, en su integridad, los valores reclamados por mi mandante, ya habían sido discutidas y solucionadas en los términos pactados en los contratos de prestación de servicios médicos ya citados, así como en el Decreto 046 de 2.000 y, por ende, las sumas de dinero consignadas en las facturas identificadas en los numerales 2.4.1 y 2.4.2 de éste escrito, son créditos ciertos e indiscutibles que debieron ser reconocidos, en su integridad, en la Resolución demandada (...)"

1.2.2.4.- Violación al numeral 5° del artículo 5° del Decreto 2418 de 1999

"(...) no obstante el claro mandato contenido en dicha norma, lo cierto es que la Resolución Demandada (sic) resulta violatoria del numeral quinto (5°) del artículo quinto (5°) del Decreto 2418 de 1.999 (sic), pues como resultará probado dentro del proceso, en ella no se hace un pronunciamiento respecto de todas y cada una de las facturas cuyo reconocimiento fue solicitado por mi mandante.

Adicionalmente, en la citada Resolución 001 del 13 de marzo de 2.003, nada se dijo, nada se precisó y nada se decidió acerca de la reclamación que, en su condición de socio, fue presentada por mi mandante a consideración de UNIMEC. (...)"

1.2.2.5.- Violación del artículo 1616 del Código Civil

"(...) En la Resolución Demandada (sic), UNIMEC E.P.S. S.A. – en liquidación, fundamenta su decisión de no reconocer, como una de

las deudas a su cargo, el valor de los intereses moratorios reclamados por mi mandante, aduciendo que la orden de liquidación de la entidad, impartida por la SUPERINTENDENCIA NACIONAL DE SALUD, es un hecho constitutivo de Fuerza Mayor y, por ello, no habría lugar a efectuar tal reconocimiento.

Pues bien, ocurre que la Parte Demandada, al sostener lo anterior, vulnera, por indebida interpretación, el artículo 1616 del C.C., pues tal orden impartida por la SUPERINTENDENCIA NACIONAL DE SALUD, como en no pocas ocasiones lo ha sostenido esa Alta Corporación de Justicia, NO es un hecho constitutivo de Fuerza Mayor y, por ello, su ocurrencia no es un argumento válido para adoptar la decisión de rechazar esta reclamación de mi mandante. (...)"

1.2.2.6.- Expedición irregular del acto demandado

(...) Todas las violaciones en que incurrió UNIMEC al expedir el Acto Demandado (sic), respecto del Derecho Fundamental al Debido Proceso de mis mandantes – lo cual también incluyó violación y desconocimiento del Derecho de Audiencia y del Derecho de Defensa -, según se ha detallado a lo largo de la Demanda, ponen en evidencia la forma irregular en que fue tramitado y expedido el Acto demandado, cuestión que configura, por sí misma, una causal de nulidad y por ende un cargo adicional que afecta de lleno la validez del mismo (...)"

1.2.2.7.- Violación al derecho fundamental al debido proceso de mi mandante – violación a su derecho fundamental a la defensa

"(...) En el caso que nos ocupa, la actuación surtida por la entidad demandada resulta ostensiblemente violatoria del Derecho Fundamental del Debido Proceso, en cuanto que con ella se adoptaron decisiones que no se encuentran debida y suficientemente motivadas, lo cual sitúa a la demandante en

estado de indefensión, puesto que no pueden controvertir las razones y argumentaciones que se desconocen.

(...)

Adicionalmente resulta claro que se violó el Derecho al Debido Proceso de la demandante, como quiera que las pruebas, soportes y demás documentos que sirven para sustentar y justificar sus reclamaciones, a pesar de que obran en los archivos de la entidad demandada, no quisieron ser considerados y menos valorados por ella, cuestión que, a su vez, cercena el derecho igualmente fundamental a la defensa.

Así se violó también el contenido del artículo 10 del C.C.A., que prohíbe a las autoridades administrativas exigir documentos que obren en sus archivos, precisamente para obligarlas a que consideren y valoren, en razón de los Principios de economía, celeridad y eficacia (artículos 209 C.P. y 3 C.C.A.).

Además, las que se pretendieron hacer valer como pruebas, jamás fueron, debida y regularmente, decretadas como tales. No existe en la actuación administrativa que concluyó con la expedición de la Resolución No. 001 de 2003, auto, providencia o acto alguno que hubiere abierto el período probatorio o que hubiese decretado aquellas pruebas que se consideraban procedentes y pertinentes, al tiempo que hubiere negado las que no reunían tales requisitos.

Así las cosas, resulta claro que la demandada mal podía apoyar su decisión en pruebas que no fueron LEGAL, REGULAR y OPORTUNAMENTE decretadas y allegadas al expediente, como también es claro que en la medida en que dichas PRUEBAS fueron indebidamente practicadas, indebidamente aportadas e indebidamente valoradas, han debido desconocerse por completo, dado que la parte final del artículo 29 constitucional resulta suficientemente perentoria al disponer: (se cita)

Con el acto demandado también se violó la regulación constitucional que garantiza y respeta el derecho a la propiedad, a

la vez que se proscribe la confiscación, puesto que a la demandante se le desconoció por completo la propiedad de la cual es titular, respecto de las sumas de dinero reclamadas ante la demandada, tanto por capital como por intereses.

No menos importantes resultan todas las consideraciones y decisiones consignadas en la recientísima Sentencia de julio 17 de 2003, proferida por esa misma Sección Primera de ese Honorable Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Radicación 11001232400 200000287, en virtud de la cual concluyó que la toma de posesión de una entidad con fines de liquidación forzosa no impide, de manera alguna, la generación de intereses respecto de las sumas adeudadas por capital, por lo cual no es cierto ni válido, como lo sostiene la demandada Resolución No. 001 de 2003, que por tal intervención se configurare un evento de fuerza mayor que impida la generación de tales intereses, como los que ha venido reclamando la aquí demandante (...).”

1.3.- Contestación de la demanda por parte de la UNIÓN DE USUARIOS MÉDICOS Y CAJAS UNIMEC ENTIDAD PROMOTORA DE SALUD S.A. UNIMEC EPS S.A. – EN LIQUIDACIÓN -

Dentro de la oportunidad procesal correspondiente, la parte demandada contestó la demanda, oponiéndose a sus pretensiones de la demanda, con sustento en los siguientes argumentos:

1.3.1.- El acto administrativo demandado se encuentra debida y suficientemente motivado

“(...) En primer lugar es procedente aclarar la independencia que existe ente UNIMEC EPS S.A. cuando se encontraba desarrollando su objeto social, prestando servicio de salud y otra completamente distinta el proceso de liquidación forzosa

administrativa de la misma, en donde su única actividad está destinada a finalizar los vínculos jurídicos existentes y conseguir la extinción definitiva de la entidad; con ocasión de la toma de posesión la entidad no podía continuar prestando servicios de salud, razón por la cual el régimen legal y procedimental que le aplica es sustancial y materialmente diferente, por lo tanto, la motivación del acto administrativo impugnado debe estar enmarcada en este ordenamiento jurídico, de allí que sea imposible predicar una falta y menos una falsa motivación del mismo.

Teniendo claro lo anterior, el debido proceso consagrado en el artículo 29 de la Constitución Nacional busca proteger y garantizar los derechos de los asociados frente a las actuaciones de la administración, respetando en debida forma todas y cada una de las actuaciones y etapas procesales así como de todas las situaciones jurídicas que se presentan en desarrollo de este (sic), proceso que en UNIMEC EPS S.A. EN LIQUIDACIÓN se ha respetado en su totalidad, toda vez que se ha sometido estrictamente a lo que establece el artículo 68 de la Ley 715 de 2001; el Decreto 1015 de 2002; el Decreto 1922 de 1994; el Decreto-Ley 663 de 1993; la Ley 510 de 1999; el Decreto 2418 de 1999; y las Resoluciones 1118 del 06 de Junio de 2001 y 0553 del 04 de abril de 2002 expedidas por la Superintendencia Nacional de Salud, igualmente la calificación de los créditos se realizó respetando todas las normas sustanciales que permitan establecer la existencia de una obligación clara, expresa y actualmente exigible a cargo de la entidad, fundamentos que se indicarán en los siguientes términos.

(...)

Así mismo, no es cierto que se adoptaran decisiones que no se encuentran debida y suficientemente motivadas, ya que si se observa el anexo 8 de la Resolución 001 del 13 de marzo de 2003, a cada una de las facturas presentadas por el acreedor con la reclamación oportuna, se le especificó la causal de rechazo (glosa) correspondiente y, en el numeral 9.5 de la citada

resolución se detalla el concepto y justificación de cada causal de glosa. Adicionalmente, el liquidador con el objetivo de darle más garantías a los acreedores y poder obtener un mayor reconocimiento dio la posibilidad a los acreedores de presentar dentro de los 30 días siguientes a la expedición de la Resolución 001 del 13 de marzo de 2003, los soportes faltantes señalados en el anexo 8, opción contenida en el numeral 6.9 de la citada resolución, sin que LA FUNDACIÓN HOSPITAL INFANTIL LOS ÁNGELES se acogiera a esta opción, a la cual si lo hicieron cerca de 280 acreedores. No se le puede imputar a la liquidación [de] UNMEC EPS S.A. EN LIQUIDACIÓN la negligencia de la administración del Hospital.

Igualmente, y con el mismo objetivo de reconocer un mayor valor al contemplado en la Resolución 001 del 13 de marzo de 2003, el liquidador de oficio dispuso para los acreedores que interpusieron recurso de reposición, pudieran acceder (sic) a las bodegas de archivo de UNMEC EPS S.A. EN LIQUIDACIÓN y buscar los documentos que pudiesen soportar su reclamación, habiendo realizado 342 diligencias de inspección, para LA FUNDACIÓN HOSPITAL INFANTIL LOS ÁNGELES en la medida [en] que no presentó recurso contra el acto administrativo, de conformidad con el numeral 3° del artículo 62 y los artículos 63 y 64 del C.C.A., lo resuelto en la Resolución 001 del 13 de marzo de 2003 se encuentra en firme y tiene el carácter de ejecutivo y ejecutorio, por lo cual se consideró aceptada la decisión y no se le practicó diligencia.

(...)

En desarrollo de este principio, la Resolución 001 del 13 de marzo de 2003, claramente especifica cada uno de los puntos que de conformidad con el procedimiento especial liquidatorio (Decreto 2418 de 1999 vigente a esa fecha) debe contener el acto administrativo que califica los créditos oportunamente reclamados, es por ello que se encuentran detallados lo concerniente a la competencia, normas aplicables, graduación y calificación,

causales de rechazo, la aceptación total o parcial y el rechazo de cada uno de los créditos reclamados.

En el acto administrativo impugnado se optó con base en los principios de eficacia y economía que rigen todas las actuaciones administrativas, pronunciarse respecto de todas y cada una de las facturas presentadas oportunamente, haciendo una mención sintetizada en la parte motiva de los fundamentos de la decisión adoptadas frente a cada uno de ellos. Información que se entregó en cuadros anexos (Anexo 7 y Anexo 8) especialmente diseñados para tal efecto y que hace parte integral de la Resolución 001 del 13 de marzo de 2003; en los cuales ajustándose a lo estipulado en el texto de la misma resolución se podía identificar: i) La entidad reclamante, ii) El tipo de obligación existente diferenciando entre créditos pertenecientes al acuerdo de reestructuración y los generados con posterioridad al mismo, iii) Se detalló de qué manera se suscribió dicho acuerdo respecto de cada acreedor, iv) Se identificó el valor descontado por ajustes contables, vii) El régimen al que pertenecía, entre otros fundamentos que, aunque sintéticos son lo suficientemente claros e informan al reclamante sobre la decisión individual tomada, pero los fundamentos legales, los requisitos y condiciones generales se encuentran plena y extensamente desarrollados en el texto del acto administrativo, por lo tanto de ninguna manera se puede tildar el acto administrativo de falta de motivación.

1.3.2.- El acto administrativo aplicó correctamente el régimen legal que regula el aporte de pruebas en el proceso de liquidación forzosa administrativa

“(…) Frente a la indebida aplicación del artículo 8° del Decreto 046 de 2000 (el demandante cita 042 y 048 en diversas partes) y de la cláusula 4ª de los contratos, es pertinente aclarar que estas normas son aplicables para Entidades Promotoras de Salud en marcha, por lo cual, dado el carácter especial que tiene el proceso

de liquidación forzosa administrativa de UNIMEC EPS S.A. EN LIQUIDACIÓN no son aplicables al mismo, proceso que por su naturaleza jurídica excepcional se rige por normas independientes que no pueden, por respeto a los principios de igualdad y universalidad que rigen el proceso liquidatorio, ser vulneradas aplicando las normas que señala el demandante. En efecto, conviene aclarar que el acto administrativo que expide el liquidador se emite en desarrollo del proceso ordenado y regulado por una norma procesal especial de orden público (Decreto-Ley 663 de 1999 y demás normas que lo desarrollan) y no por la iniciada a través del ejercicio de la actividad comercial o contractual.

(...)

El aporte de pruebas al proceso de liquidación forzosa administrativa al que está sometido UNIMEC EPS S.A. EN LIQUIDACIÓN se rige en primer término por las disposiciones especiales previstas en el EOSF, la Ley 510 de 1999 y el Decreto 2418 de 1999 derogado por el decreto 2211 de 2004, y solo en lo no previsto en tales normas se aplicará en forma subsidiaria las disposiciones pertinentes del Código Contencioso Administrativo.

El literal a) del numeral 1 del artículo 5 del Decreto 2418 de 1999 vigente a la expedición de la Resolución 001 del 13 de marzo de 2003 de manera clara y expresa establecía que las personas que se consideren con derecho a formular reclamaciones contra la entidad intervenida deben presentar prueba siquiera sumaria de sus créditos, y que cuando se trate de derechos incorporados en títulos valores deberá presentarse el original del título.

(...)

Respecto de la aplicación de las normas especiales que regulan la prestación de servicios de entidades del sector salud, vale la pena aclarar que estas [están] diseñadas para entidades en funcionamiento y no para aquellas que se encuentran en curso de



una liquidación forzosa, es en este sentido que sustento la inaplicabilidad de las siguientes normas.

El artículo 3° del Decreto 723 de 1997 establece: (se cita)

El artículo 4° del Decreto [723 de 1997], modificado por el Decreto 046 de 2000, establece: (se cita)

Conviene señalar que la norma en comentario establecía una serie de condiciones que regulaban la procedencia y la forma en que debían efectuarse los pagos que debían realizar las entidades promotoras de salud a las instituciones prestadoras de servicios de salud en condiciones ordinarias, es decir cuando las EPS's están desarrollando su objeto social normalmente, circunstancia que difiere radicalmente del estado extraordinario y las condiciones excepcionales previstas en las normas especiales que regulan los pagos a cargo de una EPS sometida, por orden de autoridad competente, al proceso concursal y universal de liquidación forzosa administrativa.

Por consiguiente, los Decretos 723 de 1997 y 046 de 2000, no son aplicables ni siquiera como normas supletivas a los pagos que debe realizar UNIMEC EPS S.A. EN LIQUIDACIÓN dentro del proceso de liquidación forzosa administrativa al que se encuentra sometido por orden de la Superintendencia Nacional de Salud.

(...)

Adicionalmente, específicamente en lo que tiene que ver con los términos que tienen las EPS's para realizar glosas, basta con advertir que con ocasión de la toma de posesión para liquidar estos términos no aplican pues por expresa disposición del legislador, concretamente del artículo 1° del Decreto 2418 de 1999 vigente a la fecha de expedición de la Resolución 001 del 13 de marzo de 2003, dentro de los efectos de la toma de posesión se encuentra la orden de suspensión de pagos de las obligaciones causadas hasta el momento en que se adopta esa medida, pagos que solamente se pueden realizar una vez se haya surtido el

procedimiento señalado en las normas especiales que regulan el proceso de liquidación forzosa administrativa, procedimiento que impone a los acreedores la carga procesal de hacerse parte en el proceso aportando siquiera las pruebas sumarias de sus créditos que pretendan hacer valer. (negrilla fuera de texto) (...)

1.3.3.- El acto administrativo impugnado respetó el principio de la buena fe

“(...) Al respecto, es importante destacar que las normas legales especiales que establecen la carga procesal a cargo de los acreedores no puede resultar per se subordinadas o incluso eliminadas por la presunción de la buena fe de los particulares, por cuanto no es válido incumplir la ley so pretexto de afirmar que el solicitante está amparado por la presunción de la buena fe.

(...)

En el proceso de liquidación forzosa administrativa, al igual que en todo proceso, la decisión que adopte la autoridad designada por el Estado para tal efecto, en este caso el Liquidador, debe estar soportada en el acervo probatorio que obra en el expediente.

(...)

En este sentido, contrario a lo manifestado por el demandante el liquidador de UNIMEC EPS S.A. EN LIQUIDACIÓN estableció todas las garantías necesarias para que se respetara y aplicara el postulado de la buena fe, razón por la cual se realizó un inventario técnico valorizado de todos y cada uno de los documentos allegados oportunamente al proceso liquidatorio; adicionalmente ordenó, en desarrollo de los artículo 52 y siguientes del C.C.A., mediante diligencias de inspección a las bodegas de la entidad, a quienes hubiesen interpuesto recurso de reposición, pudiendo en la oportunidad procesal respectiva, mejorar su prueba sumaria y así obtener un mayor valor reconocido, con base en pruebas

documentales que efectivamente acreditarán la prestación del servicio y configuraran la existencia de la obligación a cargo de la entidad intervenida. La FUNDACIÓN HOSPITAL INFANTIL LOS ÁNGELES sin razón alguna no se acogió ni al término para interponer recurso de reposición ni allegar soportes, por lo tanto el acto administrativo quedó en firme.

(...)

Por ello en el numeral 5° del artículo 5° del Decreto 2418 de 1999 vigente a la fecha de expedición de la Resolución 001 del 13 de marzo de 2003, que regula lo relacionado con la decisión sobre las reclamaciones presentadas oportunamente, establece como criterio y faculta expresamente al Liquidador para que rechace cualquier reclamación en caso de que dude la procedencia o validez de la misma.

Por consiguiente, si el acervo probatorio que obra en el expediente del proceso de liquidación forzosa administrativa no le permite tener una certeza sobre la procedencia del reconocimiento y pago de una acreencia reclamada, el Liquidador está expresamente legitimado y autorizado por el legislador para rechazar toda reclamación cuyo soporte probatorio le origine dudas.

*La FUNDACIÓN HOSPITAL INFANTIL LOS ÁNGELES no presentó recurso de reposición ni se acogió a la opción de adicionar soportes en el término de 30 días (numeral 6.9 Resolución 001 del 13 de marzo de 2003) razón por la cual la calificación dada en el acto administrativo quedó en firme y jurídicamente no tenía la posibilidad de que se le decretara la práctica de la diligencia de inspección a las bodegas de la entidad.
(...)"*

1.3.3.- El acto administrativo enjuiciado aplicó en debida forma el régimen legal y contractual que regulaba el aporte de documentos para



reconocer y pagar los créditos a cargo de UNIMEC EPS S.A. EN LIQUIDACIÓN

“(...) los acreedores que concurrieron al proceso concursal y universal de liquidación forzosa administrativa de UNIMEC EPS S.A. EN LIQUIDACIÓN deben aportar los documentos que acrediten la existencia de las obligaciones que pretenden hacer valer en este proceso, no solo porque el régimen procedimental especificado anteriormente le impone esa carga procesal, sino porque adicionalmente adquirieron la obligación contractual de hacerlo como condición para que UNIMEC EPS S.A., hoy en liquidación reconociera y pagara las obligaciones a sus acreedores.

(...)

Por consiguiente, si los acreedores de UNIMEC EPS S.A., hoy en liquidación, en desarrollo del principio fundamental de la autonomía de la voluntad se obligaron a aportar los documentos especificados en cada uno de los contratos suscritos, como condición previa para el pago de las obligaciones a su favor, obligación que adquirieron libremente, ahora no pueden desconocer dicha obligación escudándose o argumentando que no tienen en su poder los referidos documentos, bien sea porque ya los entregaron a UNIMEC EPS S.A., hoy en liquidación, o por cualquier razón.

De hecho los acreedores debieron aportar por lo menos una copia de los documentos originales que aportaron a UNIMEC EPS S.A. EN LIQUIDACIÓN antes de que esta entidad fuera sometida al proceso de liquidación forzosa administrativa, no solo porque contractualmente se obligaron a ello, sino porque legalmente están obligados a tener dichos documentos por ser el soporte de las transacciones registradas en su contabilidad.

En efecto, por expresa disposición del artículo 60 del Código de Comercio, tanto los libros como papeles de comercio deben ser

conservados cuando menos por diez (10) años. Transcurrido este lapso el comerciante queda facultado para destruir los documentos, siempre y cuando garantice su reproducción exacta. Además, por orden del artículo 134 del Decreto 2649 de 1993, los entes económicos deben conservar, entre otros, los comprobantes de las cuentas, los soportes de contabilidad y la correspondencia relacionada con sus operaciones, los cuales solo pueden destruirse después de 20 años; finalmente, por disposición del inciso final del artículo 12 de la Ley 527 de 1999 los libros y papeles del comerciante pueden ser conservados en cualquier medio técnico que garantice su reproducción exacta.

De acuerdo a las normas citadas y teniendo en cuenta que las operaciones comerciales entre UNIMEC EPS S.A., hoy en liquidación, y sus acreedores no superan los términos anteriormente mencionados, ya que UNIMEC EPS S.A., hoy en liquidación, funcionó como EPS a partir del año 1995, es obligación legal de los acreedores tener copia de los comprobantes de las cuentas, los soportes de contabilidad y la correspondencia relacionada con sus operaciones y específicamente en el caso de servicios de salud deben conservar los soportes que acreditan la prestación efectiva del servicio de acuerdo con lo pactado en el contrato.

De conformidad con el proceso de auditoría realizado al expediente de la FUNDACIÓN HOSPITAL INFANTIL LOS ÁNGELES, se estableció que el acuerdo de voluntades que existía entre éste y UNIMEC EPS S.A. se daba bajo la modalidad de evento, por ello le es aplicable el régimen contractual de aporte de documentos expuesto anteriormente. (...)”

1.3.3.- El acto administrativo demandado aplicó correctamente el régimen legal sustancial que regula el aporte de documentos para reconocer y pagar los créditos a cargo de UNIMEC EPS S.A. EN LIQUIDACIÓN

“(...) En efecto, el artículo 7° del Decreto 1281 de 2002 condiciona el reconocimiento y pago de las cuentas presentadas por los prestadores de servicios de salud a la existencia de autorización de servicios por parte de la EPS, en especial para los casos de contratación por evento; o del contrato cuando se requiera, en especial para [la] modalidad contractual por capitación; y a la demostración efectiva de la prestación de los servicios.

De acuerdo a esta norma, es claro que la sola existencia de un contrato o de la autorización de servicios no implica necesariamente que el servicio haya sido efectivamente prestado. Por esta razón el artículo 7° del Decreto 1281 de 2002 exige que adicionalmente se demuestre la efectiva prestación del servicio, para lo cual, como es apenas natural, se requiere que el acreedor suministre a la EPS los soportes necesarios que acrediten la prestación del servicio.

Tal como se señaló anteriormente se hace necesario reiterar que el propio legislador ha dispuesto en el artículo 293 EOSF que el proceso al que se encuentra sometido UNIMEC EPS S.A. EN LIQUIDACIÓN es un proceso concursal y universal, además que las normas que rigen este proceso tienen un carácter preferente respecto de cualquier otro tipo de normatividad, el cual se rige en primer término por sus disposiciones especiales y que en las cuestiones procesales no previstas en tales normas que correspondan a actuaciones orientadas a la expedición de actos administrativos se aplicarán las disposiciones de la parte primera del Código Contencioso Administrativo y los principios de los procedimientos administrativos.

(...)

A la luz de estas normas especiales es claro que quienes tienen la obligación de aportar los documentos al proceso son los acreedores y no el Liquidador. En consecuencia, toda norma, diferente a las especiales que regulan el proceso universal y concursal de liquidación forzosa administrativa, que establezcan otros criterios para aportar documentos en actuaciones diferentes

al proceso de liquidación forzosa administrativa, no son aplicables en dicho proceso, dentro de las normas no aplicables al proceso de liquidación forzosa administrativa de UNIMEC EPS S.A. EN LIQUIDACIÓN se encuentran las siguientes:

(...)

Es lo primero advertir que el artículo 10 C.C.A. hace parte del capítulo tercero denominado “Del derecho de petición en interés particular”. Por consiguiente, esta norma no se aplica al proceso de liquidación forzosa administrativa, por la sencilla razón de que el proceso universal y concursal no se inicia ni se tramita con ocasión de derechos de petición presentados por los acreedores, sino en cumplimiento de un deber legal desarrollando en el primer procedimiento establecido por las normas especiales, legales y reglamentaria que regulan este tipo de procesos.

De otra parte, dado que de conformidad con el numeral 2° del artículo 293 EOSF, norma que establece que en las cuestiones procesales no previstas en las normas especiales que regulan el proceso de liquidación forzosa administrativa es posible aplicar de manera subsidiaria las disposiciones de la parte primera del C.C.A., y que si bien es cierto que el artículo 10 está incluido en esta parte del C.C.A., es importante destacar que la remisión autorizada por el EOSF al C.C.A., no significa que todos los artículos que conforman la primera parte del citado código tienen necesariamente que aplicarse a este proceso, pues en primera lugar, como ya se advirtió en repetidas ocasiones, las normas del C.C.A. solo pueden aplicarse de forma supletoria o subsidiaria a las normas especiales que regulan el proceso, y en segundo lugar porque al proceso serían aplicables en forma subsidiaria únicamente las normas pertinentes de la parte primera del C.C.A., dentro de las cuales deben excluirse las normas que regulan el ejercicio del derecho de petición por tratarse de una institución jurídica radicalmente diferente a un proceso concursal y universal.

Es importante destacar que los artículos de la parte primera del C.C.A., en el caso que nos ocupa, es decir, en lo relacionado con



el aporte de documentos o pruebas al proceso, no se pueden aplicar por la sencilla razón de que las normas especiales que regulan este proceso regularon expresamente este aspecto y por tanto no es una cuestión procesal no prevista que autorice acudir en forma supletoria o subsidiaria al susodicho artículo 10 C.C.A. (...)"

1.3.4.- Las decisiones adoptadas en el acto administrativo enjuiciado estaban condicionadas a las condiciones fácticas y concretas del archivo de UNIMEC EPS S.A. EN LIQUIDACIÓN

"(...) El archivo entregado al Liquidador que expidió la Resolución 001 de 2003, se caracterizó por no estar en condiciones adecuadas que faciliten la ubicación de los documentos físicos, deficiencia que tampoco se puede suplir con el soporte informático, el cual como lo señaló la Superintendencia Nacional de Salud en la citada Resolución 557 de 2001, no permite verificar o reproducir las transacciones en que participó esta compañía.

(...)

No sobra advertir que toda decisión jurídica está determinada por las condiciones fácticas en que se debe adoptar. De ahí que, no es válido ni legítimo atribuir al Liquidador las consecuencias adversas para los acreedores originadas en las condiciones materiales y concretas en que se encontraba el archivo de UNIMEC EPS S.A. EN LIQUIDACIÓN al momento de adoptarse las decisiones contenidas en la Resolución 001 del 13 de marzo de 2003 y los actos administrativos que resuelven los recursos de reposición interpuestos dentro del proceso de liquidación forzosa administrativa, máxime si la obligación de aportar pruebas es del acreedor.

Consiente de la situación fáctica en que se encontraba el archivo de UNIMEC EPS S.A., hoy en liquidación y en aras de cumplir la finalidad esencial del proceso de liquidación forzosa administrativa

el cual es propender por un reconocimiento adecuado, sustentado en pruebas fehacientes que permitan soportarlo, en el numeral 6.9 de la Resolución 001 del 13 de Marzo de 2.003 se dispuso que en aplicación de los artículos 83, 209 y 228 de la Constitución Nacional, el artículo 3° del C.C.A., el artículo 4° del C.P.C. y en desarrollo de los principios orientadores de las actuaciones administrativas de economía, celeridad, eficacia y prevalencia del derecho sustancial, las reclamaciones que fueron presentadas oportunamente al proceso de liquidación forzosa administrativa y que no obstante haber presentado prueba sumaria sobre la existencia de las obligaciones a favor del reclamante, dicha prueba no es suficiente por falta de algunos soportes determinados durante el proceso de auditoría médica contratado para la calificación de las reclamaciones, se aceptarían condicionadas a la presentación de los respectivos soportes, durante los treinta (30) días hábiles siguientes a la fecha de la expedición de la mencionada Resolución.

No obstante lo anterior, LA FUNDACIÓN HOSPITAL INFANTIL LOS ÁNGELES no se acogió a este privilegio y no adjuntó documentos soportes, respecto del cumplimiento de la condición establecida en el numeral 6.9 de la Resolución 001 de 2003, mal puede en este momento manifestar que no se dieron todas la garantías sustanciales, procesales y probatorias para que se pudiese realizar un reconocimiento de su obligación.

(...)

Así mismo, y contrario a lo manifestado por el accionante en la correspondiente oportunidad procesal como lo es el agotamiento de la vía gubernativa activada con ocasión de los recursos de reposición interpuestos contra la Resolución 001 de 2003, y teniendo en cuenta que se presumía la existencia de los soportes solicitados, el Liquidador, en ejercicio de la facultad prevista en el artículo 58 del C.C.A., para dar total certeza y garantía a los acreedores de disponer de los soportes necesarios para auditar y fallar sobre su reclamación, puso a su disposición los archivos de la entidad. Acorde a lo anterior, ordenó de oficio el Decreto de

pruebas por el término previsto en la ley, a fin de que con la participación de los propios acreedores, se realizara la última búsqueda en los archivos de UNIMEC EPS S.A EN LIQUIDACIÓN, de los soportes relacionados con las reclamaciones de quienes presentaron los recursos de reposición con el fin de que sean formalmente allegados al expediente y con base en los mismos, realizar un pronunciamiento sobre estas obligaciones al resolver o pronunciarse respecto del cumplimiento de la condición establecida en el numeral 6.9 de la Resolución 001 de 2003.

Acorde a lo anterior, mediante Auto 533 del 27 de mayo de 2003, se ordenó practicar de manera oficiosa diligencia de inspección al archivo de UNIMEC EPS S.A. EN LIQUIDACIÓN, para aquellas entidades que en su recurso de reposición alegaron la incapacidad de presentar todos los soportes por cuanto estos se encontraban en la entidad y/o habían sido radicados con anterioridad al proceso liquidatorio, situación jurídica a la cual no accedió LA FUNDACIÓN HOSPITAL INFANTIL LOS ÁNGELES, puesto que no presentó recurso de reposición contra la Resolución 001 del 13 de marzo de 2003, ni presentó documentos soportes durante los 30 días siguientes a su expedición, en ejercicio de la prerrogativa señalada en el numeral 6.9 de la resolución impugnada para efectos de mejorar la prueba allegada a la reclamación presentada, en consecuencia la calificación contenida en la resolución de calificación de créditos quedó en firme y tiene carácter ejecutiva y ejecutoria. (...)

1.3.4.- El acto administrativo enjuiciado fue debidamente expedido y valoró adecuadamente las pruebas aportadas con la reclamación presentada la FUNDACIÓN HOSPITAL INFANTIL LOS ÁNGELES

“(...) la afirmación de que se excluyó la calificación de alguna factura es falsa, dado que en cumplimiento del numeral 5 del artículo 5 del decreto 2418 de 1999 vigente al momento de la expedición de la Resolución 001 del 13 de marzo de 2003 se



calificaron integralmente todas las reclamaciones presentadas oportunamente, individualizando factura por factura su valor reclamado, su valor rechazado, su causal de rechazo, sus ajustes contables y su valor aprobado, adicionalmente se identificó a que régimen pertenecían y si eran del período del acuerdo de reestructuración o no, situación que se evidencia en el anexo 8 de cada uno de los reclamantes, aclarando que se tomaron en cuenta las facturas que hacían referencia la prestación de servicios y no aquellas que compilaban varía de las mismas.

(...)

Esta situación fue corroborada para cada uno de los reclamantes como se puede observar en la parte superior del anexo ocho (8) de LA FUNDACIÓN HOSPITAL LOS ÁNGELES, en donde expresamente se dice que este hospital suscribió sesenta y dos millones novecientos diecisiete mil seiscientos sesenta y tres pesos m/cte. (\$62.917.663) en acciones con valor nominativo de un pesos cada una, que como ya se explicó no es legalmente viable calificar en el proceso liquidatorio de UNIMEC EPS S.A. EN LIQUIDACIÓN.

1.3.5.- La aplicación del debido proceso y el respeto al derecho de defensa

“(...) En pocas palabras no es válida la afirmación, porque de una simple lectura del artículo 5 del Decreto 2418 vigente al momento de la expedición de la Resolución 001 del 13 de marzo de 2003, claramente se puede establecer que no está contemplada una etapa de decreto y práctica de pruebas previamente a la expedición del acto administrativo que califica y acepta los créditos reclamados oportunamente. Por el contrario lo que si estaba plenamente definido en el citado artículo es la etapa de emplazamiento y presentación de reclamaciones como acto previo a la expedición del acto de calificación de créditos. Como puede establecerse en estas etapas no se establece que el liquidador

deba abrir una etapa para decreto y práctica de pruebas como erradamente lo aspira y lo afirma el demandante.

Por el contrario con posterioridad que se expida el acto de calificación de los créditos si es factible para el liquidador abrir una etapa de pruebas con ocasión de resolver los recursos de reposición que interpongan los acreedores inconformes con la calificación de los créditos, razón por la cual, el Liquidador de UNIMEC EPS S.A. EN LIQUIDACIÓN ordenó de manera oficiosa las diligencias de inspección a las bodegas y archivos de la entidad por el término establecido por el C.C.A., para aquellos acreedores que interpusieron recurso de reposición; adicionalmente buscando la prevalencia del derecho sustancial que rige toda actuación administrativa, en el numeral 6.9 de la Resolución 001 del 13 de marzo de 2003 se dio la posibilidad para aquellos acreedores que presentaran deficiencias en su prueba sumaria para que durante el término de los treinta (30) días siguientes a la expedición del acto administrativo, trajeran los soportes que requiere el liquidador para determinar la efectiva prestación del servicio y por ende la existencia de la obligación a cargo de la intervenida.

Es de recalcar que sin justificación alguna la FUNDACIÓN HOSPITAL LOS ÁNGELES, se excluyó de las diferentes etapas procesales que le hubiesen permitido soportar mejor su reclamación y así aumentar su valor a reconocer, por lo tanto no puede sostener que no se le brindaron, no se puede premiar entonces la negligencia de la administración del Hospital frente al proceso liquidatorio. (...)"

1.3.6.- La imposibilidad jurídica de reconocer intereses moratorios con posterioridad a la toma de posesión

"(...) Frente al reconocimiento de intereses moratorios de que trata el artículo 1616 del C.C. y que para la entidad aplican con posterioridad a la fecha de toma de posesión, es procedente

aclarar que cada situación jurídica la preceden situaciones de hecho y de derecho completamente diferentes, el fallo del honorable tribunal se debe aplicar para ese caso en concreto, dado que la fuerza vinculante deviene de la parte resolutive de dicho fallo, sin embargo con base en la jurisprudencia sostenida por el honorable Consejo de Estado desde hace más de 20 años señaladas expresamente en el numeral 6.1 de la Resolución 001 del 13 de marzo de 2003, la intervención forzosa administrativa por parte del Estado genera una situación nueva y completamente irresistible para la entidad, configurando una fuerza mayor, razón por la cual consecuente con el respeto por el principio de igualdad de los acreedores el Alto tribunal no ha reconocido el pago de intereses moratorios frente a este punto en lo indicado en la Resolución 001 del 13 de marzo de 2003, decisión que tiene una clara sustentación en la jurisprudencia del Consejo de Estado y del Tribunal Contencioso Administrativo de Cundinamarca en sentencias recientes del 13 de marzo de 2003 expediente 2001-02277 y del 19 de mayo de 2003 expediente 2001-2323 magistrada ponente Dra. Nelly Yolanda Villamizar Peñaranda. (...)"

2.- La sentencia de primera instancia

El Tribunal Administrativo de Cundinamarca, mediante providencia de 17 de marzo de 2011, decidió declarar no probadas las excepciones propuestas de caducidad de la acción y la falta de legitimación para actuar e, igualmente, denegó las pretensiones de la demanda.

Frente al primer cargo, esto es, la falta de motivación del acto administrativo, la primera instancia encontró que:

"(...) la resolución demandada está debidamente motivada, puesto que en ella se hizo relación a todas las reclamaciones y facturas

que se hicieron, en las cuales se incluyeron las glosas por las cuales no se realizó el pago correspondiente, frente a lo cual el Hospital demandante podía interponer un recurso de reposición, en el cual o bien solicitara las pruebas que le hacían falta, o aportara los documentos por los cuales se hicieron las glosas respectivas, lo cual no sucedió en este caso, puesto que el Hospital demandante no interpuso recurso de reposición.

De otra parte, en relación con el artículo 8 del decreto 046 de 2000, se tiene que esta norma dispone lo siguiente:

(...)

Según esta norma, las EPS deben cancelar íntegramente la parte de las cuentas que no hubieran sido glosadas como condición necesaria para que las IPS estén obligadas a tramitar y dar alcance a las glosas formuladas de la cuenta. Las IPS tienen la obligación de aclarar ante las EPS las glosas debidamente fundamentadas, dentro de los 20 días siguientes a su comunicación formal. A partir del momento en que la IPS responde formalmente a la glosa ante la EPS, ésta tiene un plazo máximo de 30 días para informar a la IPS si acepta o no las explicaciones dadas a las glosas. Si la EPS no se pronuncia dentro del plazo estipulado, debe constituir la correspondiente provisión para el pago de la cuenta dentro del mes siguiente.

Si bien en este caso se asegura en la demanda, que ante la reclamación de muchas facturas antes del proceso liquidatorio, UNIMEC hizo las respectivas glosas, frente a las cuales se hicieron las respectivas respuestas, y UNIMEC no se pronunció al respecto, lo cierto es que en la demanda presentada ante esta Corporación no se especificaron qué facturas están comprendida dentro de este grupo, cuáles fueron conciliadas por las partes, y cuáles fueron aportadas con todos los documentos necesarios, razón por la cual este argumento no puede tenerse en cuenta.

(...)



En este orden de ideas, el Hospital demandante al hacer sus reclamaciones estaba en la obligación de presentar todos los soportes que demostraran su procedencia, de tal forma que al no hacerlo, la liquidadora no tenía más opciones que glosarlas y no proceder a su pago.

Entonces, conforme con lo anterior, esta Sala concluye que no sólo los actos están debidamente motivados, sino que además la parte demandante no probó que en efecto tuviera derecho a los dineros reclamados por haberse aportado la totalidad de los documentos requeridos para su reconocimiento, dentro del proceso liquidatorio y en consecuencia, este cargo no está llamado a prosperar. (...)”

En relación con el cargo de violación al numeral 5° del artículo 5° del Decreto 2418 de 1999, la primera instancia resaltó que “(...) *al estudiarse los anexos números 7 y 8 se encuentra que la liquidadora se pronunció sobre un gran número de facturas reclamadas, de manera que era carga de la parte actora precisar sobre cuáles facturas no se hizo pronunciamiento alguno (...)”*.

Agregó, respecto del argumento consistente en que el acto administrativo enjuiciado no se pronunció sobre su condición de socio de la entidad en liquidación que “(...) *debe decirse que como el valor reclamado con cargo al acuerdo de reestructuración por valor de \$62.917.663 fue suscrito en un 100% de acciones, corresponden a un pasivo interno, sobre lo cual en el numeral 6.4 de la resolución 001 de marzo 13 de 2003 se sostuvo: (se cita) (...) En este contexto, se observa que la liquidadora sí se pronunció sobre esta solicitud, y decidió rechazarla al considerarla un pasivo interno (...)”*.



Ahora bien, ante el cargo consistente en la violación del artículo 1616 del Código Civil, la Corporación manifestó que de acuerdo con la sentencia de 3 de septiembre de 2004, proferida en el Expediente No. 2000-00276-01, “(...) *una vez que ocurre la toma de posesión cesa la causación del derecho a recibir frutos por parte de los acreedores, tales como son los intereses remuneratorios o moratorios, los cuales son sustituidos por los mecanismos de compensación, cuya efectividad queda supeditada a que queden excedentes después de que se solucionen el pasivo externo y se hagan las reservas de ley (...)*”. Así pues “(...) *Dado que en este caso la liquidadora reconoció los intereses hasta la toma de posesión, actuó en debida forma y por tanto este cargo tampoco está llamado a prosperar (...)*”.

Finalmente, frente al cargo de expedición irregular, el Tribunal Administrativo de Cundinamarca consideró que el liquidador siguió el procedimiento previsto en el Decreto Ley 663 de 1999 y en los decretos 2418 de 1999, 1922 de 1994 y 1015 de 2002, los cuales “(...) *no comprenden un período probatorio propiamente dicho por tratarse de un proceso liquidatorio, de manera que el liquidador no está facultado para abrirlo. (...) En este contexto, los acreedores deben presentar las reclamaciones dentro del término establecido, acompañadas de todos los soportes necesarios para ello, con la finalidad de que el liquidador los estudie y de encontrarlos procedentes ordene su pago (...)*”.

Adicionalmente, expresó que en el numeral 6.9 del acto demandado se “(...) *concedió un término de 30 días para que se allegaran los documentos faltantes para acreditar las facturas de cobro, derecho del cual no hizo uso el*



hospital demandante, así como no hizo uso del recurso de reposición en el cual podía solicitar una inspección para poder obtener los documentos necesarios (...)” y de otro lado, indicó que “(...) las glosas que se hicieron a las reclamaciones, fueron con ocasión de las pruebas documentales aportadas con las respectivas reclamaciones, por lo que no hay lugar a hablar de pruebas ilegalmente allegadas al expediente (...)”.

3.- El recurso de apelación presentado por la FUNDACIÓN HOSPITAL INFANTIL LOS ÁNGELES

Dentro de la oportunidad procesal correspondiente, la **FUNDACIÓN HOSPITAL INFANTIL LOS ÁNGELES** presentó recurso de apelación en contra de la sentencia de primera instancia con el fin de que se revoque la sentencia apelada y, en su lugar, se acceda a las pretensiones de la demanda. Las inconformidades planteadas por el actor frente al fallo de primera instancia se exponen así:

3.1.- La falsa motivación de la Resolución No. 001 del 13 de marzo de 2003

“(...) 3.- NO ES CIERTO QUE NO SE HUBIERAN IDENTIFICADO LAS FACTURAS CONTENTIVAS DE LOS VALORES CUYO RECONOCIMIENTO SE NEGÓ POR UNIMEC ARGUMENTANDO LA EXISTENCIA DE LAS SUPUESTAS GLOSAS – ANÁLISIS DEL PRIMER CARGO DE VIOLACIÓN

No es cierto que no se hubieran identificado las facturas contentivas de los valores cuyo reconocimiento fue negado por parte de UNIMEC argumentando la existencia de las supuestas

glosas, pues en el numeral 2.4 del memorial compilatorio de la demanda y su reforma – el del 15 de julio de 2.004, obrante a folios 330 a 388 del cuaderno No. 1 -, se identificaron tanto por su número, como por su valor, el régimen al que pertenecía el paciente beneficiario de los servicios – subsidiado o contributivo -, y por supuesto la fecha de la prestación del servicio, cuáles eran dichas facturas contentivas de los valores a cuyo reconocimiento tenía derecho de mi mandante.

(...)

3.1. Que su reconocimiento fue debidamente solicitado dentro del proceso de liquidatorio de la Demandada:

(...)

3.2.- Que con dichas solicitudes para hacerse parte dentro de los mentados procesos liquidatorios, tales facturas fueron debidamente presentadas, con sus correspondientes soportes.

(...)

UNIMEC allegó al expediente copia auténtica de todos y cada uno de los documentos entregados por mi mandante con el fin de hacerse parte dentro de tales procesos liquidatorios, incluidas, por supuesto, las facturas en listadas en el No. 2.4 del memorial compilatorio de la demanda.

(...)

3.3.- También se demostró dentro del proceso cuáles de esas facturas habían sido conciliadas con la demandante, cuáles habían sido glosadas, cuáles fueron conciliadas (sic), cuáles fueron pagadas y cuáles fueron reconocidas dentro del proceso liquidatorio de UNIMEC.

Como se reseñó en los Alegados de Conclusión, no puede desconocerse la existencia y el valor probatorio que tiene el

dictamen pericial rendido por la doctora RITA STELLA PÉREZ ARANGO, que no fue objeto de pronunciamiento alguno por la Demandada, donde en relación con la suerte de todas y cada una de las facturas presentadas por mi mandante en el curso de la liquidación de los programas subsidiado y contributivo administrados por UNIMEC, cuyos valores no fueron reconocidos alegando la existencia de las supuestas glosas, señaló:

(El demandante sintetiza lo expresado por el perito en relación con las facturas cambiarias de compraventa números 2481 de 6 de septiembre de 2000, 2536 de 3 de octubre de 2000, 2588 de 3 de noviembre de 2000, 2589 de 3 de noviembre de 2000, 2680 de diciembre de 2000, 2773 de 5 de enero 2001, 2793 de 2 febrero de 2001, 2794 del 2 de febrero de 2001, 2864 del 7 de marzo de 2001, 2950 de 9 de abril 2001, 2993 de mayo de 2001, 2198 de 4 de mayo de 2000, 2339 de 5 de julio de 2000, 1953 de 31 de enero de 2000, 2045 de 10 de marzo de 2000, 2105 de 3 de abril de 2000, 2128 de 5 de abril de 2000, 3027 de 12 de junio de 2001 y 2772 de 5 de enero de 2001 correspondientes al Régimen Subsidiado. Lo mismo hace con las factura 2949 de 19 de abril de 2001, correspondiente al Régimen Contributivo)

(...)

3.4.- CONCLUSIÓN EN RELACIÓN CON ESTE CARGO.

De todo lo anterior bien se puede concluir, como se puso de presente en los Alegatos de Conclusión y contrario a lo sostenido en la sentencia, que:

a) En el escrito mediante en el cual (sic) se compilaron tanto la demanda como su reforma, que no fue objeto de análisis por parte de la Subsección B de la Sección Primera del Honorable Tribunal, si se identificaron cuáles fueron las facturas contentivas de los valores no reconocidos en el acto administrativo demandado.

b) Dentro del proceso se demostró que el reconocimiento de tales acreencias si fue solicitado dentro del proceso liquidatorio de los

regímenes subsidiado y contributivo administrados por la Demandada.

c) La falta de veracidad de la razón por la cual UNIMEC no accedió a efectuar el reconocimiento de esa deuda a favor de mi mandante, pues inclusive antes de que esa empresa fuera intervenida con fines liquidatorios, algunas de las glosas presentadas a las facturas de mi mandante habían sido aceptadas y las otras debidamente explicadas, explicaciones respecto de las cuales la Demandada no hizo pronunciamiento alguno y por ello en los términos del artículo 8 del decreto 042 de 2.000, esas glosas debidamente explicadas se tornaron en inaplicables.

d) Inclusive se demostró que algunas de las facturas identificadas en la demanda fueron pagadas en su totalidad por UNIMEC.

e) También se comprobó el valor de cada factura que UNIMEC, al momento de su liquidación, le adeudaba a mi mandante.

En resumen, quedó demostrada la existencia de la deuda, su presentación dentro del procedimiento liquidatorio, su no reconocimiento en la Resolución Demandada y lo falsa que resultó la motivación para adoptar esta decisión, elementos configurativos del primer cargo de violación y por ende este debió haber prosperado.

3.2.- La violación del numeral 5° del artículo 5° del Decreto 2418 de 1999

“(...) En el numeral 5.4 del documento que compiló tanto la Demanda como su Reforma, se adujo como otra de las razones por las cuales debía declararse la nulidad del acto acusado, la ostensible violación a lo establecido en el No. Quinto (5°) del artículo quinto (5°) del decreto 2418 de 1999, pues lo cierto es que en este la Demandada no se pronunció respecto de todas y cada una de las facturas cuyo reconocimiento solicitó mi mandante dentro del proceso liquidatorio.

(...)

Pues bien, para refutar esta razón basta con señalar que en tal escrito compilatorio se identificaron las siguientes facturas como debidamente presentadas para su reconocimiento dentro del procedimiento liquidatorio de la demandada, respecto de las cuales no se hizo ningún pronunciamiento en el acto administrativo demandado.

De ello también se hizo un extenso análisis en los Alegatos de Conclusión, que proceso casi que a transcribir:

(El apelante hace referencia a las facturas cambiarias de compraventa números 2408 de 4 de agosto de 2.000, 2535 del 3 de octubre de 2.000, 2863 del 7 de marzo de 2.003, 2948 de 9 de abril de 2.001, 2992 de 9 de mayo de 2.001, 3040 de 12 de junio de 2.001, 2409 de 4 de agosto de 2000, 2647 de 18 de noviembre de 2.000, 2861 del 5 de diciembre de 2.000, 2900 de marzo de 2.001, 2984 del 8 de mayo de 2.001 y 3101 de 9 de julio de 2001, correspondientes al régimen subsidiado. Igual alusión se hace de las facturas cambiarias de compraventa números 2862 de 7 de marzo de 2001, 2985 de 8 de mayo de 2002, 3026 de 7 de junio de 2001 y 3309 de 7 de noviembre de 2.001; y de las cuentas de cobro números 003 del 31 de enero de 2.002, 006 de 31 de enero de 2002, 007 de 31 de enero de 2001, 009 de 4 de febrero de 2002, 12 de 7 de marzo de 2002, 15 de 8 de abril de 2002 y 16 de mayo de 2002, todas estas facturas y cuentas de cobro pertenecientes al régimen contributivo).

(...)

4.3.- CONCLUSIÓN RESPECTO DE ESTE CARGO DE VIOLACIÓN

En análisis anterior pone de presente que en contravía a lo sostenido por el a – quo, tanto en el escritorio compilatorio de la demanda y su reforma, así como en los alegatos de conclusión, si



se identificaron de manera debida cuáles fueron las facturas presentadas por mi mandante dentro del proceso liquidatorio de la demandada, respecto de las cuales no se hizo ningún pronunciamiento en la Resolución Demandada.

Teniendo en cuenta lo dictaminado por la Señora Perito, también quedó en evidencia el derecho que tiene mi mandante a que el valor de estas facturas le sea reconocida como una acreencia a su favor, pues como ella lo constató, lo cierto es que nunca fueron glosadas por la Demandada y por ello este cargo de violación debió prosperar. (...)"

4.- Alegatos de conclusión en segunda instancia

Mediante auto de 27 de julio de 2012, el despacho corrió traslado para alegar a las partes y al Procurador Delegado que interviene ante la Sección Primera de la Corporación.

El apoderado de la parte demandante, se remitió a lo manifestado tanto en los alegatos presentados en el curso de la primera instancia como en el recurso de apelación contra la sentencia de 17 de marzo de 2011.

A su turno, el apoderado de la parte demandada se opuso a que se realizaran las declaraciones y condenas solicitadas en la demanda indicando que el actor aunque citó con precisión las normas infringidas, falló en explicar el alcance de la violación porque se *"(...) redujo a señalar que la misma tuvo lugar por el hecho de que no se le reconoció y ordenó el pago en forma oportuna de los servicios médicos profesionales especializados que dice haber prestado. (...)"*. Agrega que en la contestación de la demanda se hizo



un detallado pronunciamiento respecto de cada uno de los cargos formulados por el actor, exponiendo las razones de defensa y aportando las correspondientes pruebas.

Mencionó que si bien el actor manifestó que radicó ante UNIMEC EPS S.A. todas las facturas con sus respectivos soportes:

“(...) no allegó ni solicitó medio de convicción alguno que sea idóneo para sustentar el argumento en que se estructura la demanda, y por el contrario, la parte pasiva allegó los antecedentes administrativos del acto administrativo que por expresa disposición del artículo 64 del C.C.A. goza de presunción de legalidad que no fue desvirtuada por el actor, motivo por el cual las pretensiones de la demanda no están llamadas a prosperar.

Aún en la remota hipótesis de que en el expediente estuviera acreditado que el Hospital Infantil Los Ángeles efectivamente radicó las facturas junto con sus soportes cuando UNIMEC EPS S.A. estaba en marcha, dentro del proceso 2004-0842 la Sala del Tribunal de Cundinamarca (...) profirió fallo del 3 de agosto de 2006 en el que concluyó que el proceso liquidatorio de UNIMEC es independiente de la administración ejercida por la entidad intervenida cuando éste ejercía y desarrollaba su objeto social; que aunque las cuentas de cobro hayan sido presentadas ante dicha entidad, es necesario que el liquidador responsable de aceptar las reclamaciones, determine si las mismas cumplen con los requisitos para ser reconocidas; y que los trámites previstos y regulados en los Decretos 723 de 1997 y 046 de 2000 no constituyen una situación determinante para que obligatoriamente el liquidador acepte tales reclamaciones porque ahora éstas se encuentran en otra instancia diferente: la liquidación.

Cabe advertir que a partir de este fundamento las conclusiones del dictamen pericial contable que versa sobre el “estado de la contabilidad del actor” y sus registros y soportes contables son



irrelevantes puesto que los mismos no fueron allegados oportunamente del proceso liquidatorio y en consecuencia, por causa atribuible exclusivamente al actor, no pudieron ser tenidos como fundamento en la expedición del acto administrativo de reconocimiento, calificación y graduación de créditos, y por tanto, tampoco pueden ser un referente para evaluar la legalidad de dicho acto administrativo. (...)”

Adicionalmente, señala que en la contestación de la demanda se expuso suficientemente el régimen legal, sustancial y contractual que reguló el aporte de pruebas en el proceso liquidatorio de UNIMEC EPS S.A. – EN LIQUIDACIÓN; que legalmente los acreedores de UNIMEC EPS S.A. están obligados a conservar, al menos, una copia de los documentos que allegaron a la entidad, por ser soportes de las transacciones registradas en su contabilidad; que toda norma diferente de aquellas disposiciones especiales que regulan el proceso de liquidación de UNIMEC S.A. EPS EN LIQUIDACIÓN no resultan ser aplicables; y que la jurisprudencia del Consejo de Estado ha indicado que:

“(...) en el caso de la toma de posesión para proceder a su liquidación forzosa, nos encontramos ante un típico ejemplo de fuerza mayor, por tratarse de un acto discrecional ejercido por la Superintendencia Bancaria que es irresistible para la intervenida, en virtud del cual ésta se encuentra en la imposibilidad de cancelar sus deudas oportunamente, no porque esa sea su voluntad, sino porque el pago debe efectuarlo previo cumplimiento de los trámites y etapas que conforman el proceso de liquidación forzosa administrativa. (...)”

El agente del Ministerio Público se abstuvo de emitir concepto.



5.- Consideraciones de la Sala

5.1.- El acto administrativo enjuiciado

Lo es la Resolución No. 001 de marzo 13 de 2003, “(...) *Por la cual se decide sobre sobre las reclamaciones de créditos presentadas oportunamente contra la UNIÓN DE USUARIOS MÉDICOS Y CAJAS UNIMEC ENTIDAD PROMOTORA DE SALUD S.A. UNIMEC EPS S.A. – EN LIQUIDACIÓN -; los bienes que integran la masa de liquidación y los que gozan del beneficio de exclusión de la masa a liquidar; las reclamaciones aceptadas como sumas de dinero excluidas de la masa de la liquidación; los créditos aceptados con cargo a la masa de la liquidación, el valor y las condiciones en que es reconocido cada uno de estos créditos; los privilegios y la prelación para los pagos de los créditos reconocidos, las objeciones presentadas y las causales de rechazo de los créditos no aceptados (...)*”, cuya parte resolutive es la siguiente:

“(...) CAPÍTULO PRIMERO

DE LOS BIENES QUE INTEGRAN LA MASA DE LIQUIDACIÓN

ARTÍCULO PRIMERO: De conformidad con lo expuesto en el Capítulo V, integran la masa de la liquidación todos los bienes actuales y futuros de UNIMEC EPS S.A. – EN LIQUIDACIÓN -.

CAPÍTULO SEGUNDO

DE LAS SUMAS DE DINERO EXCLUIDAS DE LA MASA DE LIQUIDACIÓN

ARTÍCULO SEGUNDO.- Aceptar y reconocer como obligaciones que se pagarán con el privilegio de exclusión de la masa de la liquidación, los valores señalados en las columnas del ANEXO No. 7, correspondientes al Régimen Subsidiado a los titulares de las reclamaciones contempladas en los considerandos 7.3.2.5. y 7.3.2.7, las cuales una vez aporten la certificación exigida en el considerando 7.3.2.5, quedarán determinadas en forma individual y aceptadas definitivamente como sumas de dinero excluidas de la masa de la liquidación

ARTÍCULO TERCERO.- Aceptar el aumento del total de las cuantías reconocidas en el Artículo Segundo, por el cumplimiento de la condición establecida en el considerando 6.9 relacionada con el aporte de soportes.

ARTÍCULO CUARTO.- Restituir las sumas de dinero excluidas de la masa de la liquidación con sujeción, en lo pertinente, a las condiciones para la aceptación y prelación de créditos establecidas en los capítulos VI y VII de la presente Resolución.

CAPÍTULO TERCERO

DE LAS OBLIGACIONES A CARGO DE LA MASA DE LIQUIDACIÓN

ARTÍCULO QUINTO.- Aceptar y reconocer los valores señalados en el ANEXO 5, como obligaciones que se pagarán con cargo al primer orden de la primera clase de los créditos a cargo de la masa de la liquidación, las reclamaciones determinadas en el considerando 7.4.1.1, correspondientes a obligaciones laborales.

ARTÍCULO SEXTO.- Aceptar y reconocer los valores señalados en el ANEXO 1, como obligaciones que se pagarán con cargo al segundo orden de la primera clase de los créditos a cargo de la masa de la liquidación, las reclamaciones determinadas en el considerando 7.4.1.2 correspondientes a obligaciones fiscales.

ARTÍCULO SÉPTIMO.- Aceptar y reconocer los valores señalados en el ANEXO 7, correspondientes al Régimen Contributivo, como obligaciones que se pagarán con cargo a la quinta clase de los créditos a cargo de la masa de la liquidación, a los titulares de las reclamaciones determinadas en el considerando 7.4.5, correspondientes a créditos quirografarios.

PARÁGRAFO.- Aceptar y reconocer como obligaciones que se pagarán con cargo a la quinta clase de los créditos a cargo de la masa de la liquidación, los valores reconocidos en el artículo segundo del régimen subsidiado, a los acreedores que no cumplan la condición de aportar la certificación exigida en el considerando 7.3.2.5.

ARTÍCULO OCTAVO.- Aceptar el aumento del total de las cuantías reconocidas en los Artículos Quinto, Sexto y Séptimo, por el cumplimiento de la condición establecida en el considerando 6.9., relacionada con el aporte de soportes.

ARTÍCULO NOVENO.- Pagar los créditos aceptados en los artículos quinto, sexto y séptimo con sujeción, en lo pertinente, a las condiciones para la aceptación y prelación de créditos establecidas en los capítulos VI y VII de la presente Resolución.

CAPÍTULO CUARTO

DE OBLIGACIONES SUJETAS AL ACUERDO DE REESTRUCTURACIÓN DE LA LEY 550 DE 1999

ARTÍCULO DÉCIMO.- Aceptar y reconocer, los valores señaladas en las columnas del ANEXO No. 7, correspondiente a la Ley 550 de 1990, a los titulares de las reclamaciones contempladas en el considerando 7.5.

PARÁGRAFO PRIMERO.- Aceptar y reconocer como obligaciones que se pagarán como créditos de la Ley 550 de 199, los valores reconocidos en el artículo segundo de los Bonos Serie A, a los



acreedores que no cumplan la condición de aportar la certificación exigida en el considerando 7.3.2.5.

PARÁGRAFO SEGUNDO.- Pagar las obligaciones de largo plazo de la Ley 550 de 1999 una vez que queden cancelados los Bonos Series A, B y C del Acuerdo.

PARÁGRAFO TERCERO.- Pagar las obligaciones no relacionadas en el inventario ni en la determinación de los derechos de voto, una vez queden canceladas las obligaciones de largo plazo de la Ley 550 de 1999.

ARTÍCULO UNDÉCIMO.- Pagar los créditos aceptados en el Artículo Décimo con sujeción en lo pertinente, a las condiciones para la aceptación y prelación de créditos establecidas en los Capítulos VI y VII de la presente Resolución.

CAPÍTULO QUINTO

DE LAS CONDICIONES PARA EL PAGO

ARTÍCULO DUODÉCIMO.- Condicionar el pago de las acreencias aceptadas en los Artículos Segundo, Quinto, Sexto, Séptimo y Décimo a las reglas establecidas en los considerandos 6.6 y del 6.8 al 6.16 de la presente Resolución, cuando a ello hubiere lugar.

CAPÍTULO SEXTO

DE LAS OBJECIONES

ARTÍCULO DÉCIMO TERCERO.- Por las razones expuestas en el capítulo VIII de la parte motiva, rechazar por improcedentes las objeciones relacionadas en el ANEXO 6.

CAPÍTULO SEXTO

DEL RECHAZO DE RECLAMACIONES

ARTICULO DÉCIMO CUARTO.- Rechazar los valores señalados en el ANEXO No. 7, correspondiente al valor glosado a los titulares de las reclamaciones por los motivos determinados en forma genérica en los cuadros indicados en los considerandos 9.2, 9.4 y 9.5 e individualizados en el ANEXO No. 8.

ARTÍCULO DÉCIMO QUINTO.- Rechazar las reclamaciones relacionadas con el reconocimiento de intereses moratorios y remuneratorios, la desvalorización monetaria, la compensación de obligaciones, el pasivo interno a cargo de la entidad y aquellas que por su naturaleza no son de competencia del liquidador, de conformidad con lo establecido en los considerandos 6.1 a 6.5 de la presente Resolución. (...)"

En relación con la reclamación presentada por la demandante, el Anexo No. 7, "(...) RECLAMACIONES Y VALORES RECONOCIDOS - CUENTAS ASISTENCIALES RÉGIMENES SUBSIDIADO Y CONTRIBUTIVO (...)", se establece que el valor total reclamado fue la suma de \$249.048.720, de los cuales \$168.944.118 lo fueron en el régimen subsidiado y \$80.104.602 en el régimen contributivo, de los que fueron reconocidos \$24.057.493 en el régimen subsidiado (Folio 62, Tomo 1, Anexos del Expediente).

5.3.- El problema jurídico

La Sala debe determinar en el presente caso, si el acto administrativo enjuiciado, (1) se encuentra falsamente motivado; y (2) si transgredió de las normas que le han debido servir de fundamento, en particular y conforme al recurso de apelación presentado por la parte demandante, del numeral 5° del Decreto 2418 de 1999.



Las razones por las cuales se considera que el acto administrativo demandado se encuentra falsamente motivado e igualmente que ha violado el numeral 5° del artículo 5° del Decreto 2418 de 1999, se exponen a continuación.

5.3.1.- La falsa motivación del acto demandado

Conforme lo ha señalado esta Sala, el vicio de la falsa motivación se presenta *“(...) cuando la sustentación fáctica del acto carece de veracidad, es decir, no hay correspondencia entre lo que se afirma en las razones de hecho o de derecho que se aducen para proferir el acto y la realidad y/o jurídica (sic) del respectivo asunto. (...)”*¹.

En el presente asunto, el apelante considera, contrario a lo manifestado por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, que sí identificó plenamente las facturas cuyo valor fue negado por UNMEC EPS S.A. EN LIQUIDACIÓN, conforme el numeral 2.4 del memorial compilatorio de la demanda y su reforma.

Así mismo, considera que probó que el reconocimiento de las mismas fue solicitado dentro del proceso de liquidación; que con su reclamación allegó

¹ CONSEJO DE ESTADO, SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, SECCION PRIMERA, Consejero ponente: GUILLERMO VARGAS AYALA, Bogotá, D.C., diecinueve (19) de marzo de dos mil quince (2015), Radicación número: 11001-03-24-000-2013-00159-00, Actor: SOCIEDAD REDIBA S.A. E.S.P, Demandado: SUPERINTENDENCIA DE SERVICIOS PÚBLICOS DOMICILIARIOS

las facturas objeto de cobro, junto con sus correspondientes soportes; y que acreditó cuáles de esas facturas “(...) *habían sido conciliadas con la demandante, cuáles habían sido glosadas, cuáles fueron conciliadas, cuáles fueron pagadas y cuáles fueron reconocidas dentro del proceso liquidatorio de UNIMEC (...)*”, amparándose para el efecto en el dictamen pericial rendido en el proceso.

Para iniciar el análisis de los cargos formulados por el actor, inicialmente debe resaltarse que la Resolución No. 001 de 13 de marzo de 2003 estableció el procedimiento aplicable al proceso de liquidación de UNIMEC S.A. EPS EN LIQUIDACIÓN, lo cual no fue objeto de controversia por parte de la entidad demandada, así:

“(...) 3.1. Que el artículo 68 de la Ley 715 de 2001 dispone que la Superintendencia Nacional de Salud ejercerá la intervención forzosa administrativa para administrar o para liquidar las entidades vigiladas que cumplan funciones de explotación u operación de monopolios rentísticos cedidos al sector salud, empresas promotoras de salud e instituciones prestadoras de salud de cualquier naturaleza, así como en los de intervención técnica y administrativa de las direcciones territoriales de salud.

3.2. Que en el artículo 2 de la Resolución 0553 del 04 de abril de 2002, la Superintendencia Nacional de Salud dispuso que, de conformidad con el Decreto 1922 de 1994, los procedimientos administrativos a aplicar en la liquidación forzosa administrativa de UNIMEC EPS S.A. – EN LIQUIDACIÓN -, en lo que sea pertinente serán los previstos en el Decreto-Ley 663 de 1993 y las demás normas que lo complementan y modifican.

3.3. Que el artículo 32 del Decreto 1922 de 1994, al regular el procedimiento de la intervención para liquidar dispone que, de

conformidad con lo dispuesto en el artículo 16 del Decreto-Ley 1259 de 1994, los procedimientos administrativos para la intervención o toma de posesión para liquidar una entidad promotora de salud, en lo que sea pertinente, serán los previstos en el artículo 116 del Decreto-Ley 663 de 1993 y las demás normas que lo complementen o modifiquen.

3.4. Que el artículo 1° del Decreto 1015 de 2002, dispone que de conformidad con el artículo 68 de la Ley 715 de 2001, la Superintendencia Nacional de Salud aplicará en los procesos de intervención forzosa administrativa para administrar o para liquidar las entidades vigiladas que cumplan funciones de explotación u operación de monopolios rentísticos cedidos al sector salud, las empresas promotoras de salud y las instituciones prestadoras de salud de cualquier naturaleza, así como en los de intervención técnica y administrativa de las direcciones territoriales de salud, las normas de procedimientos previstas en el artículo 116 del Decreto-Ley 663 de 1993, la Ley 510 de 1999, el Decreto 2418 de 1999 y demás disposiciones que lo modifican y desarrollan.

3.5. Que el artículo 116 del Estatuto Orgánico del Sistema Financiero, Decreto Ley 663 de 1993 (en adelante E.O.S.F.) que regulaba los efectos de la toma de posesión para liquidar las entidades vigiladas por la Superintendencia Bancaria fue modificado por la Ley 510 de 1999.

3.6. Que el artículo 117 del E.O.S.F., modificado por el artículo 23 de la Ley 510 de 1999, regula la liquidación de las entidades vigiladas por la Superintendencia Bancaria.

3.7. Que el artículo 24 de la Ley 510 de 1999 facultó al Presidente de la República para señalar la forma como se desarrollará el proceso de toma de posesión y en particular la forma como se procederá a liquidar los activos de la entidad.

3.8. Que en cumplimiento del artículo 24 de la Ley 510 de 1999 el Presidente de la República mediante el Decreto 2418 de 1999

determinó el procedimiento aplicable a las liquidaciones de entidades financieras.

3.9. Que el artículo 5 del Decreto 2418 de 1999 establece el procedimiento liquidatorio de las entidades financieras, determinando cada una de las etapas de dicho proceso.

3.10. Que el artículo 293 del E.O.S.F. establece que el proceso de liquidación forzosa administrativa es un proceso concursal y universal cuya finalidad esencial es 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, preservando la igualdad entre los acreedores sin perjuicio de las disposiciones legales que confieren privilegios de exclusión y preferencia a determinada clase de créditos.

3.11. Que de conformidad con lo expuesto, el procedimiento aplicable al proceso de liquidación forzosa administrativa de UNIMEC EPS S.A. –EN LIQUIDACIÓN –, es el contenido y regulado en el artículo 293 del E.O.S.F., en el artículo 5° del Decreto 2418 de 1999 y demás normas complementarias que regulan el procedimiento de liquidación forzosa administrativa de las entidades financieras. (...)”

El citado artículo 5° del Decreto 2418 de 1999, estableció:

*“(...) **ARTÍCULO 5°. Procedimiento liquidatorio.** El procedimiento liquidatorio se desarrollará en las siguientes etapas:*

*1. **Emplazamiento.** Dentro de los tres (3) días siguientes a la fecha en que se disponga la liquidación, se emplazará a quienes tengan reclamaciones de cualquier índole contra la entidad intervenida y a quienes tenga en su poder a cualquier título activos de la intervenida, para los fines de su devolución y cancelación.*

Para tal efecto, se publicarán por lo menos dos avisos en un diario de amplia circulación nacional y en otro del domicilio principal de la

intervenida, durante dos (2) semanas consecutivas, con un intervalo no inferior a tres días hábiles.

Copia del texto del aviso deberá, además, fijarse tanto en las oficinas principales como en las agencias y sucursales de la intervenida, en sitios a los cuales tenga acceso el público, así como en la Secretaría General de la Superintendencia Bancaria y en el Fondo de Garantías de Instituciones Financieras. Así mismo deberá divulgarse a través de los mecanismos de divulgación electrónica de que dispongan dichas entidades.

El aviso contendrá:

a) La citación a todas las personas que se consideren con derecho a formular reclamaciones contra la entidad a fin de que se presenten con prueba siquiera sumaria de sus créditos, en el lugar que al efecto se señale; cuando se trate de derechos incorporados en títulos valores deberá presentarse el original del título;(...)

Cabe anotar que esta Sala ya ha tenido la oportunidad de pronunciarse en relación con el régimen legal que gobierna a las entidades promotoras de salud en liquidación², **resaltando que el liquidador de dichas entidades debe aplicar las disposiciones legales especiales que regulan su proceso de liquidación y no aquellas normas que se seguían cuando desarrollaba su objeto social.** En tal sentido la Corporación indicó:

“(...) Los actos acusados fueron expedidos por el Liquidador de CAJANAL S.A. E.P.S., en liquidación, teniendo en cuenta que mediante el Decreto 4409 de 30 de diciembre de 2004, el

² CONSEJO DE ESTADO, SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, SECCION PRIMERA, Consejera ponente: MARIA ELIZABETH GARCIA GONZALEZ, Bogotá, D.C., diecinueve (19) de septiembre de dos mil trece (2013), Radicación número: 25000-23-24-000-2007-90290-01, Actor: HOSPITAL FEDERICO LLERAS ACOSTA E.S.E.

*Gobierno Nacional en uso de la facultad que le otorgó el artículo 52 de la Ley 489 de 1998, ordenó la disolución y liquidación de la sociedad **CAJANAL S.A. E.P.S.**, cuya naturaleza jurídica era la de Empresa Industrial y Comercial del Estado.*

El Decreto 4409 de 2004, en su artículo 2° dispone que el régimen de liquidación se someterá a las disposiciones del Decreto-Ley 254 de 2000 y a las especiales del acto de liquidación, de conformidad con lo previsto en el parágrafo 2° del artículo 52 de la Ley 489 de 1998, y en lo no previsto en dichas disposiciones, se aplicarán, en lo pertinente, los preceptos del Código de Comercio sobre liquidación, en cuanto sean compatibles con la naturaleza de la entidad.

*A su vez el artículo 3° del Decreto 4409 de 2004 estableció como efecto de la liquidación ordenada, que **CAJANAL S.A. E.P.S.**, en liquidación, conservará su capacidad jurídica, **únicamente** para realizar los actos, operaciones y contratos necesarios en orden a efectuar su pronta liquidación.*

El Decreto Ley 254 de 2000, por el cual se expide el régimen para la liquidación de las entidades públicas del orden nacional, dispone en su artículo 1°³:

“ARTÍCULO 1. El presente decreto se aplica a las entidades públicas del orden nacional, respecto de las cuales se haya ordenado su supresión o disolución.

En lo no previsto en el presente decreto deberán aplicarse, en lo pertinente, las disposiciones del Estatuto Orgánico del Sistema Financiero y del Código de Comercio sobre liquidación, en cuanto sean compatibles con la naturaleza de la entidad.

³ Esta disposición fue modificada por el artículo 1° de la Ley 1005 de 2006, que dispuso que “Los vacíos del presente régimen de liquidación se llenarán con el Estatuto Orgánico del Sistema Financiero y las normas que lo desarrollan”.

PARAGRAFO. Aquellas entidades del Estado que por su naturaleza tengan un régimen propio de liquidación, contenido en normas especiales, incluyendo las sociedades, continuarán rigiéndose por ellas”.

Y el artículo 2° dispone:

“El proceso de liquidación se inicia una vez ordenada la supresión o disolución de una de las entidades a las cuales se refiere el artículo 1° del presente decreto”.

Así mismo, los artículos 23 y 24 ídem, rezan:

*“ARTÍCULO 23. Dentro de los quince (15) días siguientes a la fecha en que se inicie el proceso de liquidación, **se emplazará a quienes tengan reclamaciones de cualquier índole contra la entidad en liquidación** y a quienes tengan en su poder a cualquier título activos de la entidad, para los fines de su devolución y cancelación.*

Para tal efecto se publicarán avisos en la misma forma y con el mismo contenido, en lo pertinente, previsto por las normas que rigen la toma de posesión de entidades financieras.

PARAGRAFO. En los procesos jurisdiccionales que al momento de decretarse la liquidación de la entidad se encontraren en curso y dentro de los cuales se hubieren practicado medidas cautelares sobre los bienes de la entidad en liquidación, levantada tal medida de acuerdo con lo dispuesto en el presente decreto, el o los actuantes deberán constituirse como acreedores de la masa de la liquidación.”

*“Artículo 24. Término para presentar reclamaciones. El término para presentar reclamaciones, el traslado de las mismas y la decisión sobre ellas **se sujetará a las disposiciones que rigen a las entidades financieras**”.*(Se resalta fuera de texto)

De lo reseñado colige la Sala que desde el momento en que se decretó la disolución y liquidación de la EPS CAJANAL S.A., le era aplicable el Decreto 254 de 2000, y no, como lo considera la actora, las normas que gobiernan las relaciones entre las EPS, IPS y ESE, es decir, los Decretos 723 de 1997, por el cual se dictan disposiciones que regulan algunos aspectos de las relaciones entre las entidades territoriales, las entidades promotoras de Salud y los prestadores de servicios de salud, y 046 de 2000, que dispuso que la totalidad de las entidades que administren recursos de seguridad social deberán cancelar íntegramente la parte de las cuentas que no hubieren sido glosadas.

La actora en su recurso ante esta Corporación, insiste en que las relaciones surgidas entre EPS, IPS y ESE, se encontraban reglamentadas por los Decretos 723 de 1997 y 046 de 2001 y que a ellas se debe ceñir el liquidador.

Estima la Sala que dichas normas regulaban la procedencia y forma de los pagos a las IPS, en condiciones ordinarias, es decir, cuando la EPS está desarrollando su objeto social normalmente, o sea cuando presta el servicio de salud, situación muy distinta a la extraordinaria que se presenta cuando la entidad deja de cumplir su objeto social y debe someterse al proceso concursal y universal de liquidación para efectuar sus pagos de conformidad con las normas especiales.

Esta Sección mediante sentencia de 24 de septiembre de 2009 (Expediente núm. 2001-0299-01, Consejera ponente doctora María Claudia Rojas Lasso), que la Sala prohíja, en un caso similar expresó:

“Corresponde a la Sala determinar si los actos proferidos por la EPS RISARALDA S.A. EN LIQUIDACION se ajustan a derecho, pues el actor considera que el Liquidador de dicha entidad no glosó las facturas de cobro presentadas oportunamente por los servicios médicos prestados a la EPS, dentro del término de 20

días que tenía para ello de acuerdo con lo establecido en el artículo 3º del Decreto 723 de 1997⁴.

La toma de posesión que se hizo de la EPS RISARALDA S.A. mediante la Resolución 1940 de 13 de diciembre de 1999 de la Superintendencia Nacional de Salud tuvo por fin su liquidación, por lo cual le eran aplicables desde ese momento, las normas relativas a la liquidación de las entidades financieras y no como pretende el actor, las que regulan las relaciones entre las EPS y los prestadores de servicios de salud establecidas en el Decreto 723 de 1997.

Como se indica, las normas para el procedimiento liquidatorio de las entidades financieras se encuentran contenidas en el Estatuto Orgánico del Sistema Financiero, actualizado mediante el Decreto 663 de 1993 y modificado por la Ley 510 de 1999, cuya aplicación a la liquidación de las empresas promotoras de salud no ofrece duda alguna...

Para la Sala correspondía al actor demostrar que en realidad la entidad demandada debía reconocerle la totalidad de los créditos presentados oportunamente, pues según el artículo

⁴ «Por el cual se dictan disposiciones que regulan algunos aspectos de las relaciones entre las entidades territoriales, las entidades promotoras de salud y los prestadores de servicios de salud» [...]

«Artículo 3º.- Del pago por conjunto de atención integral o pago por actividad. Cuando en los contratos se pacte por conjunto de atención integral o por actividad y no se establezcan los términos para el pago, deberá observarse el siguiente procedimiento: A partir de la fecha de entrada en vigencia del presente Decreto, las entidades promotoras de salud deberán comunicar a los prestadores de servicios el período del mes en el cual recibirán las facturas o cuentas de cobro. Este período será de diez (10) días calendario.

La entidad promotora de salud tendrá un plazo de veinte (20) días calendario, contados a partir del vencimiento del período anterior, para revisar integralmente la cuenta y aceptarla u objetarla.

En caso de no objeción, la entidad promotora de salud deberá cancelar la cuenta dentro de los diez (10) días calendario siguientes al vencimiento del plazo estipulado en el numeral precedente.»

177 del CPC aplicable por reenvío del artículo 168 del CCA, incumbe a las partes probar el supuesto de hecho de las normas que consagran el efecto jurídico que ellas persiguen (Negrillas fuera de texto)

Por considerarlo pertinente, la Sala Prohíja la sentencia de 25 de noviembre de 2012, expediente núm. 2007-00211-01, Actora: ESE Hospital Universitario HERNANDO MONCALEANO PERDOMO DE NEIVA, quien demandó en acción de nulidad y restablecimiento del derecho, entre otras, dos de los actos acusados en el presente caso, a saber, **Resoluciones 291 de 8 de noviembre de 2005 y 300 de 15 de diciembre de 2006**, demandada: CAJA NACIONAL DE PREVISION SOCIAL S.A. EPS EN LIQUIDACION, Consejera Ponente doctora MARÍA ELIZABETH GARCÍA GONZÁLEZ, en la cual esta Sección, en lo pertinente, expresó:

“Por lo tanto, teniendo en cuenta que el cobro de los créditos reclamados por el Hospital demandante se realiza dentro de un proceso de disolución y liquidación, regulado por la ley de manera especial, mediante las disposiciones que fundamentan los actos administrativos acusados, referidas en párrafos precedentes, es claro que dicha normativa especial y no otra, es la aplicable para efectos de obtener el pago deprecado por el actor. Así lo ha sostenido la Jurisprudencia de esta Sala, al considerar que:

“Respecto del proceso de liquidación forzosa, ha dicho la Corte Constitucional que es el proceso administrativo de liquidación forzosa de una entidad vigilada por la Superintendencia Bancaria, es un proceso concursal y universal, que tiene como objeto realización de los activos y el pago gradual y rápido de los pasivos externos a cargo de la respectiva entidad, hasta la concurrencia de sus activos; este procedimiento se orienta en el principio racional de justicia presentándose de tal forma la igualdad entre los acreedores, sin perjuicio de las disposiciones que confieren privilegios de exclusión y preferencia a determinada clase de créditos. **Se refiere entonces a una modalidad fluida de control**

y de solución de situaciones de carácter económico que deben ser atendidas por el Derecho Público, y de extrema gravedad, que no pueden dejarse bajo el régimen ordinario de los concursos entre comerciantes, por cuanto su régimen es especial, pero existe una remisión al C.C.A. cuando se dice que "Los procesos de liquidación forzosa administrativa de entidades vigiladas por la Superintendencia Bancaria serán adelantados por los liquidadores y se regirán en primer término por sus disposiciones especiales.

La medida preventiva de aviso de suspensión de los procesos ejecutivos en curso y la prohibición de iniciar otros nuevos, no es una innovación del Decreto 809 de 2002 sino que venía desde la Ley 510 de 1999 y también fue consagrada en el Decreto 2418 del mismo año. De conformidad con lo anterior, **cuando el Presidente de la República, en ejercicio de las facultades que le confieren el artículo 189, numeral 15, de la Constitución Política y el artículo 52 de la Ley 489 de 1998, ordena la disolución y liquidación** del Banco Central Hipotecario y dispone medidas preventivas que corresponden a las normalmente aplicables en los casos de liquidaciones forzosas, **no está excediendo el ámbito de su facultad ni mucho menos derogando disposiciones contenidas en el Código de Procedimiento Civil** puesto que la suspensión de los procesos ejecutivos en curso y la prohibición de iniciar otros nuevos contra la entidad demandada, en liquidación, se salen del ámbito general de operabilidad de esos procesos. **En este caso se trata de normas especiales que cobijan casos específicos y que, por lo mismo, priman sobre la reglamentación general.** La prohibición de iniciar nuevos procesos ejecutivos en entidades intervenidas se aplica únicamente a las acreencias anteriores a la toma de posesión. Ello, por cuanto la recuperación de la entidad depende de su capacidad de realizar operaciones económicas, y esta capacidad desaparecería si los posibles contratistas de la entidad se dieran cuenta que ella es invencible ante cualquier demanda dirigida a

obtener el pago de sus cuentas.”⁵ (Negrillas y subrayas fuera de texto).

En ese orden de ideas, el demandante debió señalar cuáles de las normas que sí son aplicables al proceso de disolución y liquidación de CAJANAL S.A. EPS EN LIQUIDACIÓN, fueron desconocidas en el curso del mismo y no acudir, como lo hizo, a una normativa ajena a éste para estructurar el cargo de nulidad que se estudia y que, en consecuencia, no prospera”.

La Corte Constitucional, mediante sentencia C-140 de 2001, que resolvió la demanda presentada contra el Decreto 254 de 2000, refiriéndose a la naturaleza de la liquidación de entidades públicas, indicó:

“En efecto, conviene recordar que una liquidación es un proceso universal, que tiene como fundamento el principio de igualdad entre los acreedores, salvo que exista una prelación o el privilegio entre las acreencias. Por ello, con el fin de asegurar esa igualdad, es necesario cancelar los embargos que en los procesos ejecutivos singulares hubieran podido decretarse contra la entidad, para de esa manera poder formar la masa de liquidación que sirva para cancelar a todos los acreedores, en igualdad de condiciones”.

Precisado lo anterior se tiene que el artículo 293, numeral 1, del Estatuto Financiero, define la naturaleza y objeto del proceso de liquidación forzosa de una entidad vigilada por la Superintendencia Bancaria, a cuyo tenor:

“ARTICULO 293. NATURALEZA Y NORMAS APLICABLES DE LA LIQUIDACION FORZOSA ADMINISTRATIVA.

⁵ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, sentencia de 21 de noviembre de 2003, proferida en el expediente núm. 2002-00356-01(8358). M.P. Dra. Olga Inés Navarrete Barrero.

1. Naturaleza y objeto del proceso. El proceso de liquidación forzosa administrativa de una entidad vigilada por la Superintendencia Bancaria es un proceso concursal y universal, **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, preservando la igualdad entre los acreedores sin perjuicio de las disposiciones legales que confieren privilegios de exclusión y preferencia a determinada clase de créditos.

2. ...” (Negrillas fuera de texto)

A su vez, el Decreto 2211 de 8 de marzo de 2004, por medio del cual se determina el procedimiento aplicable a las entidades financieras sujetas a toma de posesión y liquidación forzosa administrativa, en su artículo 23, previó que dentro de los cinco (5) días siguientes a la fecha en que se disponga la liquidación de la institución, se emplazará a quienes tengan reclamaciones de cualquier índole contra la intervenida y a quienes tengan en su poder, a cualquier título, activos de la intervenida, para los fines de su devolución y cancelación. El numeral a) ídem dispone que:

“El aviso de emplazamiento contendrá lo siguiente:

a) La citación a todas las personas naturales o jurídicas de carácter público o privado que se consideren con derecho a formular reclamaciones de cualquier índole contra la institución financiera en liquidación, **a fin de que se presenten con prueba siquiera sumaria de sus créditos**, en el lugar que para el efecto se señale. **Cuando se trate de derechos incorporados en títulos valores deberá presentarse el original del título.**(Negrilla fuera de texto)

Y el artículo 25 ídem dispone que:

“Vencido el término para presentar reclamaciones, el expediente se mantendrá en la oficina principal de la entidad en liquidación en traslado común a todos los interesados por un término de cinco (5) días hábiles. Durante el término del traslado cualquiera de los



interesados podrá objetar las reclamaciones presentadas, acompañando las pruebas que tuviere en su poder”.

El Parágrafo del artículo 26 ídem, dispone:

“Si el Liquidador dudare de la procedencia o validez de cualquier reclamación prevista en el presente decreto, la rechazará”.*(Negrilla fuera de texto)*

*Por su parte, el Decreto 1281 de 2002, “**Por el cual se expiden las normas que regulan los flujos de caja y la utilización oportuna y eficiente de los recursos del sector salud y su utilización en la prestación**”, dispone:*

“ARTÍCULO 7o. TRÁMITE DE LAS CUENTAS PRESENTADAS POR LOS PRESTADORES DE SERVICIOS DE SALUD. Además de los requisitos legales, quienes estén obligados al pago de los servicios, no podrán condicionar el pago a los prestadores de servicios de salud, a requisitos distintos a la existencia de autorización previa o contrato cuando se requiera, y a la demostración efectiva de la prestación de los servicios.

Cuando en el trámite de las cuentas por prestación de servicios de salud se presenten glosas, se efectuará el pago de lo no glosado. Si las glosas no son resueltas por parte de la Institución Prestadora de Servicios de Salud, IPS, en los términos establecidos por el reglamento, no habrá lugar al reconocimiento de intereses, ni otras sanciones pecuniarias” *(Negrilla y subraya fuera de texto).*

Teniendo en cuenta las normas anteriores y la auditoría integral a cada una de las reclamaciones, la demandada rechazó algunas que corresponden a glosas médicas o administrativas, que fueron revisadas por el Revisor Fiscal Delegado de la firma Auditora JAHV MCGREGOR S.A.



*Mediante la Resolución acusada núm. 291 de 2005, el Liquidador expuso los motivos de glosa asistenciales y administrativas, que le impedían realizar las reclamaciones que fueron presentadas en tiempo, tales como: mayor valor de UPC facturado, actividades no contratadas, servicios no autorizados, incumplimiento de los requisitos de la contratación estatal, no cumplimiento del contrato, valor no ejecutado de promoción y prevención, factura que no está a nombre de **CAJANAL S.A. E.P.S.**, factura sin NIT del proveedor o sin registro de numeración consecutiva o de la razón social, o ilegible, incompleta, sin registro de fecha de elaboración, falta de firma del médico tratante o del usuario, no se anexa copia de los exámenes de diagnóstico, hoja quirúrgica incompleta o ilegible, actividad que no coincide con el soporte enviado, no hay factura, tratamientos fuera del POS-S, suministros no incluidos, evento que corresponde a accidente de trabajo, enfermedad profesional, o accidente de tránsito en lo que corresponda al SOAT, no se trate de atención de urgencias, medicamentos no pertinentes, inconsistencia con la edad y género, estancia prolongada, doble facturación, valores que superen precio del mercado, etc.*

Entre las glosas que incluyó en el componente jurídico, están las obligaciones prescritas y/o caducadas (factura, cheques girados, cuentas de cobro u otros), es decir, aquellas que se han extinguido, por no haber ejercido las acciones durante un lapso de tiempo.

El acto en comento fue aclarado por error en una numeración, mediante la Resolución también acusada núm. 300 de 15 de noviembre de 2005.

*Contra los anteriores actos que se refirieron de manera general a las glosas que se presentaban frente a los reclamos que se hicieron en tiempo por parte de los acreedores de **CAJANAL S.A. E.P.S.**, en liquidación, la actora presentó el recurso de reposición que procedía en este caso de conformidad con el artículo 28 del Decreto 2211 de 2004, como lo expresaron las Resoluciones acusadas.*

*En respuesta, **CAJANAL S.A. E.P.S.**, en liquidación, mediante la Resolución acusada núm. 921 de 30 de noviembre de 2006, consideró, en resumen, que para exigir el cobro de las facturas por prestación de servicios de salud se deben presentar de conformidad con el artículo 774 del Código de Comercio, y aclaró que la sola factura no basta, puesto que **es necesario que el acreedor demuestre la efectiva prestación del servicio**, como lo exige el artículo 7° del Decreto 1281 de 2002, antes transcrito, para lo cual el **Hospital Federico Lleras Acosta E.S.E.** debe aportar los documentos que sirvan de soporte y los requerimientos que la ley determina, pues ambos elementos conforman una unidad para exigir el pago de una obligación clara, expresa y actualmente exigible, que preste mérito ejecutivo.*

*En la Resolución en comento, la demandada explicó que el archivo de **CAJANAL S.A. E.P.S.**, en liquidación, no estaba en buenas condiciones y no existía acta de entrega formal e inventario de los archivos, por lo que inició una búsqueda exhaustiva de soportes tanto de la sede central en Bogotá así como de las seccionales, que pudieran determinar obligaciones a su cargo y éstos se incorporaron al expediente de cada acreedor, para ser tenidos en cuenta; que así mismo puso a disposición los archivos de la entidad.*

De manera que, como lo expresó la Resolución núm. 921 de 2006, con la orden de liquidación era imperativo realizar el proceso de reconocimiento de créditos de todos los acreedores que presentaran reclamación, por lo que se impuso la carga procesal de que se hicieran parte en el proceso, aportando la prueba de sus créditos que pretendían hacer valer.

Con fundamento en lo expuesto es evidente que el Liquidador debe someterse a lo que en el desarrollo del proceso liquidatorio resulte probado como una acreencia a cargo de la entidad demandada y a favor del demandante, y por ello puede rechazar la reclamación si duda de su procedencia o

validez, y fija glosas, sobre las cuales el reclamante, en este caso, el Hospital Federico Lleras Acosta, tuvo oportunidad de desvirtuar. (...)

Lo expresado por esta Sala permite señalar, entonces, que no pueden ser susceptibles de aplicación a la liquidación de UNIMEC S.A. EPS EN LIQUIDACIÓN las disposiciones del Decreto 046 de 2000⁶ (el demandante se refiere al Decreto 042 de 2000) a las que hace referencia el demandante en el recurso de apelación.⁷

⁶ Artículo 8°. Modifícase el artículo 4° del Decreto 723 de 1997, el cual quedará así: "Artículo 4°. Pago a las instituciones prestadoras de servicios de salud y pago de objeciones. Las entidades promotoras de salud, cualquiera sea su naturaleza como entidades sujetas a lo previsto en el Decreto 723 de 1997, las administradoras del régimen subsidiado, las entidades que administren planes adicionales, las entidades que administren recursos del seguro obligatorio de tránsito y las demás que administren recursos de la seguridad social, deberán cancelar íntegramente la parte de las cuentas que no hubieran sido glosadas, en los términos contractuales, como condición necesaria para que la institución prestadora de servicios de salud esté obligada a tramitar y dar alcance a las respectivas glosas formuladas de la cuenta, siempre que la factura cumpla con las normas establecidas por la Dirección de Impuestos Nacionales. Se considera práctica no autorizada la devolución de una cuenta de cobro o factura de servicios sin el correspondiente pago de la parte no glosada, en los términos contractuales. La fecha de radicación de la factura debe corresponder a la fecha en la que esta se presentó por primera vez, ajustada a los requisitos formales antes mencionados, a partir de esta fecha correrán los términos establecidos en el Decreto 723 de 1997 para aceptar o glosar las facturas.

La radicación de la factura no implica la aceptación de la misma.

Las instituciones prestadoras de servicios de salud tendrán la obligación de aclarar ante las entidades promotoras de salud y demás a que aluden el inciso anterior, las glosas debidamente fundamentadas, dentro de los veinte (20) días siguientes a su comunicación formal. El saldo frente a las correspondientes glosas será cancelado en la medida en que estas sean aclaradas.

⁷ El apelante indica "(...) c) La falta de veracidad de la razón por la cual UNIMEC no accedió a efectuar el reconocimiento de esa deuda a favor de mi mandante, pues inclusive antes de que esa empresa fuera intervenida con fines liquidatorios, algunas de las glosas presentadas a las facturas de mi mandante habían sido aceptadas y las otras debidamente explicadas, explicaciones respecto de las cuales



En esa medida, igualmente, esta Sala considera que carece de valor probatorio el dictamen pericial formulado por la Señora Rita Stella Pérez Arango (Anexo al Expediente Ppal). El contenido del dictamen pericial es el siguiente:

“(...) ALCANCE

Revisión total de las facturas enviadas por el HOSPITAL INFANTIL LOS ÁNGELES a EPS UNIMEC.

Revisión de los Registros Contables, mediante los cuales se evidenció la causación de las facturas emitidas por el HOSPITAL INFANTIL LOS ÁNGELES a E.P.S. UNIMEC.

LIMITACIÓN DEL ALCANCE

No fue posible evidenciar el archivo de documentos y los registros contables de la EPS UNIMEC, en razón a que la EPS UNIMEC ya no funciona en la dirección que reposa en los archivos del proceso. Al indagar sobre la ubicación de la EPS y sus archivos, se pudo establecer que todos sus documentos fueron enviados para archivo a la empresa ALMARCHIVOS LTDA, ubicada en la carrera 59 No. 17-24, sitio en el cual no responden.

DICTAMEN PERICIAL

Con base en la documentación enviada, a pesar de las limitaciones del alcance de otras pruebas, se concluye:

la Demandada no hizo pronunciamiento alguno y por ello en los términos del artículo 8 del decreto 042 de 2.000, esas glosas debidamente explicadas se tornaron en inaplicables. (...)”



1.- De acuerdo con los registros contables, el valor adeudado por la EPS UNIMEC al HOSPITAL INFANTIL LOS ÁNGELES asciende a la suma de \$153.837.195, dichos valores corresponde a facturas desde Mayo de 1999 hasta Abril de 2002 (Ver Folios del 1 al 5).

Es de resaltar que los registros contables mencionados se encuentran debidamente soportados con las facturas cambiarias de compraventa y sus respectivos anexos, en estos últimos se evidencia diligenciado el espacio de la “firma del paciente”, en señal de recibido el servicio.

2.- El valor antes mencionado se encuentra reflejado igualmente en el libro oficial “Mayor y Balances” en el folio 107, tal como lo certifica la señora Janeth Liliana Solarte S – Jefe Contable y Financiero y el Señor Jairo Antonio Galeano – Tesorero del Hospital (Ver folio 6), los cual confirma la existencia de la deuda de la EPS con el Hospital (...)”

Como soporte del dictamen pericial se allegan un estado de cuenta de cartera impreso por la parte demandante (folios 5-9, Dictamen Pericial), una certificación igualmente expedida por la demandante que acredita una obligación a cargo de “(...) UNIMEC (...)”, por la suma de \$138.855.023 para el régimen subsidiado y de \$14.982.172 para el régimen contributivo, la cual es expedida con ocasión del dictamen pericial (16 de julio de 2007) y unos modelos de facturación.

La ampliación del dictamen pericial rendido el 11 de marzo de 2008 (Folios 504 – 509, Cdo Ppal) por dicha perito reitera lo señalado por esta Sala al manifestar:

“(...) 1. CONSIDERACIONES GENERALES



Analizados los documentos que reposan en el Hospital Infantil Los Ángeles, y comparada la información allí consignada con la información descrita en la demanda interpuesta por el Doctor David Fernando Rojas Chaparro, se concluyó:

(...)

2.- Ampliación de la demanda

Con base en la petición realizada por el Dr. DAVID FERNANDO ROJAS CHAPARRO se complementa el dictamen pericial en los siguientes términos:

(...)

b) Determine si mi mandante lleva sus libros de contabilidad cumpliendo con los requisitos de ley para servir de medio probatorio y, además, para que previa la inspección directa de los mismos por parte de la Perito, determine si, efectivamente, en los estados financieros de LA FUNDACIÓN se encuentra registrado el valor de las facturas identificadas en los numerales 2.4.1.1 a 2.4.2.12 de la demanda.

R/ Analizadas las cifras en los estados financieros a Febrero 11 de 2008 se evidencia que el HOSPITAL INFANTIL LOS ÁNGELES, lleva sus libros cumpliendo con las disposiciones emanadas del Código de Comercio y al Decreto 2649 de 1993.

Adicionalmente se puede evidenciar en el anexo 7 (Libro Auxiliar de Contabilidad) que los saldos de las facturas se encuentra debidamente registradas y por ende reconocidas. (...)"

En relación la función del juez al apreciar y valorar los dictámenes periciales practicados en los procesos judiciales a su conocimiento, el Consejo de Estado ha indicado que:

“(...) La Sala reitera que según el artículo 241 del C. de P. C., el juez, al valorar o apreciar el dictamen, tendrá en cuenta la firmeza, precisión y calidad de sus fundamentos, la competencia de los peritos y los demás elementos probatorios que obren en el proceso. Con esto se quiere significar que el juez es autónomo para valorar el dictamen y verificar la lógica de sus fundamentos y resultados, toda vez que el perito es un auxiliar de la Justicia, pero él no la imparte ni la administra, por manera que el juez no está obligado a “... aceptar ciegamente las conclusiones de los peritos, pues si ello fuese así, estos serían falladores...”⁸.

En suma, el juez está en el deber de estudiar bajo la sana crítica el dictamen pericial y en la libertad de valorar sus resultados; si lo encuentra ajustado y lo convence, puede tenerlo en cuenta total o parcialmente al momento de fallar; o desechar sensatamente y con razones los resultados de la peritación por encontrar sus fundamentos sin la firmeza, precisión y claridad que deben estar presentes en el dictamen para ilustrar y transmitir el conocimiento de la técnica, ciencia o arte de lo dicho, de suerte que permita al juez de la causa otorgarle mérito a esta prueba por llegar a la convicción en relación con los hechos objeto de la misma⁹. (...)”¹⁰

Esta Sala, en el mismo sentido, ha señalado:

“(...) Conforme ha sido expresado por esta Sala de Decisión, “[d]el perito, en virtud de sus conocimientos especializados, se espera

⁸ Sentencia de 16 de abril de 2007, exp. 25000-23-25-000-2002-00025-02(AG), M.P. Dra. Ruth Stella Correa Palacio, reiterada por esta Subsección en sentencia de 26 de noviembre de 2014, exp. 760012331000200300834-02 (AG).

⁹ *Ibídem*.

¹⁰ CONSEJO DE ESTADO, SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, SECCION TERCERA, SUBSECCION A, Consejero ponente: HERNAN ANDRADE RINCON (E), Bogotá, D.C., noviembre cuatro (4) de dos mil quince (2015), Radicación número: 70001-23-31-000-2002-00293-01(37499), Actor: LUIS IGNACIO BELTRAN BARRIOS Y OTROS, Demandado: FISCALIA GENERAL DE LA NACION Y OTROS.

un criterio razonado y acorde con los fundamentos vigentes dentro de su ciencia o técnica. Con todo (...) el perito es un auxiliar de la justicia, no el juez mismo. Por esto su dictamen no es obligatorio para el juez, a quien le corresponde valorarlo. Mal podría edificarse un fallo sobre un dictamen que se muestra equivocado, arbitrario o confuso”¹¹. En consecuencia, y según el mandato contenido en el artículo 240 del CPC, el dictamen pericial debe valorarse de acuerdo con la sana crítica. Por ende, le corresponde al juez analizar el informe rendido tanto por sus conclusiones, como por sus fundamentos y por calidades e imparcialidad del perito. Y “si alguno de esos elementos no otorga la certeza suficiente para soportar el dictamen, simplemente, el dictamen pierde su valor”¹² (...)”¹³

Así mismo, la Corporación ha considerado que la eficacia probatoria del dictamen de expertos está supeditada a la presencia de ciertos requerimientos, así:

“(...) 41.2. La Sala, sin embargo, considera que el dictamen pericial allegado al expediente no permite establecer ni el valor actual del vehículo ni la depreciación sufrida hasta la fecha de esta sentencia. La Corporación ha considerado que la eficacia probatoria del dictamen de expertos requiere que: (i) el perito informe de manera razonada lo que sepa de los hechos, según

¹¹ Sentencia de 23 de enero de 2014, Rad. No. 25000-23-24-000-2005-00669-01. C.P.: Guillermo Vargas Ayala.

¹² Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Cuarta, sentencia del 25 de marzo de 2003, Rad. No. 25000-23-27-000-2006-00173-01. C.P.: Hugo Bastidas Bárcenas.

¹³ CONSEJO DE ESTADO, SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, SECCION PRIMERA, Consejero ponente: GUILLERMO VARGAS AYALA, Bogotá, D.C., quince (15) de mayo de dos mil catorce (2014), Radicación número: 25000-23-24-000-2010-00609-01(AP), Actor: HERMANN GUSTAVO GARRIDO PRADA Y OTROS, Demandado: INSTITUTO NACIONAL DE VIGILANCIA DE MEDICAMENTOS Y ALIMENTOS - INVIMA, RED BULL COLOMBIA SAS Y MINISTERIO DE SALUD.

sus conocimientos especializados; (ii) el dictamen sea personal y contenga conceptos propios sobre las materias objeto de examen y no de otras personas, por autorizadas que sean, sin perjuicio de que pueda utilizar auxiliares o solicitar el concurso de técnicos, bajo su dirección y responsabilidad; (iii) el perito sea competente, es decir, un experto para el desempeño del cargo; (iv) no exista un motivo serio para dudar de su imparcialidad; (v) no se haya probado una objeción por error grave; (vi) el dictamen esté debidamente sustentado y sus conclusiones sean claras, firmes y consecuencia de las razones expuestas; (vii) sus conclusiones sean conducentes en relación con el hecho a demostrar; (viii) se haya surtido la debida contradicción; (ix) no exista retracto del mismo por parte del perito; (x) otras pruebas no lo desvirtúen; y (xi) sea claro y detallado, y que dé cuenta de los exámenes, experimentos e investigaciones¹⁴.

Revisado el dictamen pericial, encuentra la Sala que existen motivos serios para dudar de la imparcialidad del perito en la medida en que, la perito sustenta su experticia únicamente en la información que reposaba en la contabilidad de la Fundación Hospital Infantil Los Ángeles¹⁵ y que el Liquidador no pudo tener a su disposición para realizar la calificación de los créditos reclamados por la FUNDACIÓN HOSPITAL INFANTIL LOS ÁNGELES, información que debió aportar en su momento al liquidador, en

¹⁴ Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia de 28 de febrero de 2013, exp. 27959, C.P. (E) Danilo Rojas Betancourth; sentencia de 21 de marzo de 2012, exp. 24250, C.P. Ruth Stella Correa Palacio; sentencia de 16 de abril de 2007, exp. AG-250002325000200200025-02, C.P. Ruth Stella Correa Palacio.

¹⁵ La perito manifiesta: “(...) No fue posible evidenciar el archivo de documentos y los registros contables de la EPS UNIMEC, en razón a que la EPS UNIMEC ya no funciona en la dirección que reposa en los archivos del proceso. Al indagar sobre la ubicación de la EPS y sus archivos, se pudo establecer que todos sus documentos fueron enviados para archivo a la empresa ALMARCHIVOS LTDA, ubicada en la carrera 59 No. 17-24, sitio en el cual no responden (...)”.



atención a que el régimen legal que regula el proceso de liquidación le impone a los acreedores el deber de hacerse parte en el proceso y presentarse “(...) *con prueba sumaria de sus créditos* (...)”.

Sumado a lo anterior, el dictamen se muestra contrario a la posición esbozada por la Sala consistente en que el Liquidador de una Entidad Promotora de Salud **debe someterse a lo que en desarrollo del proceso de liquidación resulte probado como una acreencia a su cargo y a favor de la demandante, y por ello puede rechazar la reclamación si duda de su procedencia o validez, rechazo que se sustenta en la aplicación de “(...) glosas (...)”, las cuales resultan ser distintas de aquellas que en su momento, y cuando ejecutaba su objeto social, la entidad aplicó.**

Es claro entonces que los argumentos expuestos en relación con las facturas cambiarias números 2481 del 6 de septiembre de 2000, 2536 de 3 de octubre de 2000, 2588 de 3 de noviembre de 2000, 2589 de 3 de noviembre de 2000, 2680 del 5 de diciembre de 2000, 2773 del 5 de enero de 2001, 2793 de 2 de febrero de 2001, 2794 de 2 de febrero de 2001, 2864 de 7 de marzo de 2001, 2950 del 9 de abril de 2001 y 2993 de 9 de mayo de 2001 (Régimen Subsidiado) y 2949 (Régimen Contributivo) no pueden ser aceptados por cuanto su sustento está en que no se acepta que el Liquidador tuviera la facultad de establecer causales de rechazo a las reclamaciones y que, en consecuencia, solo son válidas aquellas realizadas por la entidad cuando se encontraba en marcha, facultad que, contrario a los citados razonamientos esbozados por la parte demandante, ha sido reconocida por la jurisprudencia de esta Sala:



“(…) De manera que, como lo expresó la Resolución núm. 921 de 2006, con la orden de liquidación era imperativo realizar el proceso de reconocimiento de créditos de todos los acreedores que presentaran reclamación, por lo que se impuso la carga procesal de que se hicieran parte en el proceso, aportando la prueba de sus créditos que pretendían hacer valer.

Con fundamento en lo expuesto es evidente que el Liquidador debe someterse a lo que en el desarrollo del proceso liquidatorio resulte probado como una acreencia a cargo de la entidad demandada y a favor del demandante, y por ello puede rechazar la reclamación si duda de su procedencia o validez, y fija glosas, sobre las cuales el reclamante, en este caso, el Hospital Federico Lleras Acosta, tuvo oportunidad de desvirtuar. (...)”¹⁶

Adicionalmente, los argumentos de la entidad demandante se cimentan en un dictamen pericial que no puede ser tenido en cuenta en la medida en que para realizar el mismo, la profesional tuvo en cuenta documentos distintos a aquellos que componían la reclamación presentada por la entidad demandante al proceso de liquidación, y que fueron los que tuvo a la vista el Liquidador de UNIMEC S.A. EPS EN LIQUIDACIÓN para proferir el acto administrativo.

De otro lado, el actor insiste en el reconocimiento de unas facturas que no fueron objeto de calificación por parte del Liquidador en la medida en que las

¹⁶ CONSEJO DE ESTADO, SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, SECCION PRIMERA, Consejera ponente: MARIA ELIZABETH GARCIA GONZALEZ, Bogotá, D.C., diecinueve (19) de septiembre de dos mil trece (2013), Radicación número: 25000-23-24-000-2007-90290-01, Actor: HOSPITAL FEDERICO LLERAS ACOSTA E.S.E.



mismas estaban integradas por unas facturas que cobraban los servicios prestados a determinados pacientes.

Así, las Facturas Cambiarias 2481 de 6 de septiembre de 2000, 2536 del 3 de octubre de 2.000, 2680 del 5 de diciembre de 2000, 2793 del 2 de febrero de 2000, 2794 del 2 de febrero de 2001, 2864 del 7 de marzo de 2.001, 2950 del 9 de abril de 2001 y 1953 del 31 de enero de 2000, no se encuentran en el Anexo No. 8 de la resolución impugnada, sin embargo, sus facturas integrantes fueron objeto de calificación.

Para evidenciar lo anterior, tenemos que la Factura Cambiaria No. 2481 de 6 de septiembre de 2000, se encuentra integrada por las facturas 120942, 121312, 124545, 118820, 127789, 123000, 127575, 128151, 127519, 127663, 127825, 127343, 126577, 126458, 125478, 123908, 121467, 125879, 124413, 122476, 123429, 123432, 122208, 122566, 122322 y 126506, pues dicha factura cobra servicios prestados en el mes octubre de 2000, a los afiliados de UNIMEC S.A. EPS, los cuales se individualizan en dichas facturas.

Estas facturas fueron rechazadas por el Liquidador de UNIMEC S.A. EPS EN LIQUIDACIÓN, ante la ausencia de los soportes documentales que acreditaran la efectiva prestación del servicio, en particular, dicho funcionario aplicó las glosas 03¹⁷, 04¹⁸, 05¹⁹, 41²⁰, 42²¹ 54²² y 53²³, documentos que no reposan en la citada carpeta.

¹⁷ SERVICIO NO AUTORIZADO. No hay autorización expedida por Unimec



Debe mencionarse que la Factura No. 126506, si bien se encuentra en la relación del formato de glosa que reposa en la carpeta señalada por la parte demandante, no fue allegada físicamente ni se encuentra relacionada en el Anexo No. 8.

Adicionalmente, la Factura No. 127519 por valor de \$17.100, se encuentra en la relación del formato de glosa que se reposa en la carpeta y fue allegada físicamente a la reclamación, sin embargo, no se hizo alusión a la misma en el Anexo No. 8, situaciones que no fueron alegadas por la entidad demandada.

Así mismo, la entidad demandante no dedicó esfuerzo alguno para desvirtuar los motivos de rechazo que fueron impuestas a las Facturas Cambiarias números 2588, 2589, 2773, 2198, 2339, 2045, 2105, 2128, 3027, 2772 (las

¹⁸ FALTA DE SOPORTES: DOCUMENTO DE IDENTIDAD. No se presenta el documento de identidad para la comprobación de derechos del usuario.

¹⁹ FALTA DE SOPORTES: CARNET (EVENTO). No se presenta el carnet del usuario al cual se le prestó el servicio.

²⁰ FALTA FIRMA DEL RESPONSABLE DE LA ENTIDAD. Toda factura debe venir firmada y sellada por el responsable de facturación de la IPS.

²¹ FALTA FIRMA DEL AFILIADO EN EL REGISTRO DE ACTIVIDADES Y/O EN LA SOLICITUD DE SERVICIO. Toda factura debe venir firmada por el usuario o persona responsable de la misma. Lo mismo que todo soporte de autorización. En el caso de Apoyo terapéutico cada sesión debe venir respaldada por la firma del usuario y fecha de realización. La aceptación de cuentas por concepto de asistencia a varias sesiones debe venir con la firma y fecha a cada una de estas.

²² NO SE ENCUENTRA NOTA OPERATORIA. (DESCRIPCIÓN QUIRÚRGICA). Falta nota de un procediendo (sic) quirúrgico previamente autorizado o de urgencia

²³ FALTA SOPORTE DE LA ATENCIÓN DE URGENCIAS. No se anexa la Historia Clínica o Epicrisis de la atención de urgencia.



anteriores pertenecientes al régimen subsidiado) y 2949 (Régimen Contributivo), en el Anexo No. 8 y, se repite, **centró su análisis en que dichas facturas debían ser reconocidas en el proceso de liquidación por cuanto su valor no fue glosado o lo fue parcialmente cuando la entidad se encontraba en desarrollo de su objeto social, lo cual desconoce el régimen legal del proceso de liquidación.**

Por lo anterior, esta Sala no puede compartir los argumentos esbozados por la parte demandante en su recurso de apelación y, en consecuencia, los mismos no tienen vocación de prosperidad.

5.3.1.- La violación del numeral 5° del artículo 5° del Decreto 2418 de 1999.

El demandante consideró que se violaba ostensiblemente este artículo en la medida en que identificó que frente a las facturas 2408 de 4 de agosto de 2000, 2535 de 3 de octubre de 2000, 2863 de 7 de marzo de 2003, 2948 de 9 de abril de 2001, 2992 de 9 de mayo de 2001, 3040 de 12 de junio de 2001, 2409 de 4 de agosto de 2000, 2647 de 18 de noviembre de 2000, 2681 de 5 de diciembre de 2000, 2900 de marzo de 2001, 2984 de 8 de mayo de 2001, 3101 de 9 de julio de 2001, 2862 del 7 de marzo de 2001, 2985 de 8 de mayo de 2002, 3026 del 7 de junio de 2001 y 3309 de 7 de noviembre de 2001; y las cuentas de cobro 003 de 31 de enero de 2002, 006 de 31 de enero de 2002, 007 de 31 de enero de 2001, 009 del 4 de febrero de 2002, 12 de 7 de marzo de 2002, 15 de 8 de abril de 2002 y 16 de 8 de mayo de 2002, el proceso de liquidación no hizo pronunciamiento alguno.



Para desatar el cargo resulta necesario analizar cada una de las facturas señaladas, así:

5.3.1.1.- La Factura No. 2408 no se encuentra relacionada en el Anexo No. 8 de la Resolución No. 001 de 2003; sin embargo, se evidencia del formato anexo a la factura, que la misma está integrada por las facturas: 118356, 109715, 114772, 114748, 114291, 119261, 120304, 120307, 115384, 115609, 115987, 115882, 119842, 116925, 116846, 117455, 114514, 117310, 117428, 114778, 115922, 120262, 117975, 118821, 118584, 120273, 117956, 118509, 115892, 118508, 117086, 120342, 120710, las cuales fueron objeto de pronunciamiento por parte del Liquidador de UNIMEC S.A. EPS EN LIQUIDACIÓN, aplicándole, siguiendo dicho anexo, las causales de rechazo números 03²⁴, 04²⁵, 05²⁶, 06²⁷, 11²⁸, 14²⁹, 31³⁰, 41³¹,

²⁴ SERVICIO NO AUTORIZADO. No hay autorización expedida por Unimec

²⁵ FALTA DE SOPORTES: DOCUMENTO DE IDENTIDAD. No se presenta el documento de identidad para la comprobación de derechos del usuario.

²⁶ FALTA DE SOPORTES: CARNET (EVENTO). No se presenta el carnet del usuario al cual se le prestó el servicio.

²⁷ FALTA DE SOPORTES: RESUMEN DE H.C. Y/O EPICRISIS; REPORTES LAB, RX, ETC. La factura presentada carece de epicrisis o registro de atención individual, con los datos clínicos de la atención. La epicrisis o el resumen de atención debe ser legible en su totalidad. Se debe realizar nuevamente este documento, firmado por el profesional médico con registro. Resolución 3905/94 y Decreto 23 Artículo 36 de Febrero 10 de 1981 de MINSALUD. La epicrisis debe tener los datos de la atención y debe justificar en su totalidad los conceptos liquidados en la factura individual por usuario. Para justificar la glosa se debe completar esta, firmada por un profesional con su sello. El resumen de atención debe contener la fecha y hora de ingreso y salida del paciente del servicio facturado.

²⁸ FACTURACIÓN NO INDIVIDUALIZADA POR PACIENTE. Una vez auditadas las cuentas presentadas por evento se detecta que no se encuentra por paciente según lo establece la ley (No aplica para cuentas por capitación)

42³² y 54³³, frente a las cuales el demandante no hizo pronunciamiento alguno.

Resulta claro, entonces, que el Liquidador de **UNIMEC S.A. EPS EN LIQUIDACIÓN** si se pronunció sobre dicha factura, calificando sus facturas integrantes.

5.3.1.2.- La Factura No. 2535 de 3 de octubre de 2000, no se encuentra relacionada en el Anexo No. 8 de la Resolución No. 001 de 2003; sin embargo, se evidencia del formato anexo a la factura, que la misma está integrada por las facturas: 130190, 132837, 128796, 131655, 133300, 132293 y 130509, las cuales fueron objeto de pronunciamiento por parte del Liquidador de UNIMEC S.A. EPS EN LIQUIDACIÓN, aplicándole, siguiendo dicho anexo, las causales de rechazo números 03, 04, 05, 06, 11, 14, 16³⁴,

²⁹ FACTURAS EN FOTOCOPIA O INCOMPLETAS. La factura en fotocopia deben presentar el sello de radicado por UNIMEC.

³⁰ NO ES URGENCIA. La descripción del procedimiento y los soportes indican que la atención se realizó previa programación y se presenta autorización.

³¹ FALTA FIRMA DEL RESPONSABLE DE LA ENTIDAD. Toda factura debe venir firmada y sellada por el responsable de facturación de la IPS.

³² FALTA FIRMA DEL AFILIADO EN EL REGISTRO DE ACTIVIDADES Y/O EN LA SOLICITUD DE SERVICIO. Toda factura debe venir firmada por el usuario o persona responsable de la misma. Lo mismo que todo soporte de autorización. En el caso de Apoyo terapéutico cada sesión debe venir respaldada por la firma del usuario y fecha de realización. La aceptación de cuentas por concepto de asistencia a varias sesiones debe venir con la firma y fecha a cada una de estas.

³³ NO SE ENCUENTRA NOTA OPERATORIA. (DESCRIPCIÓN QUIRÚRGICA). Falta nota de un procediendo (sic) quirúrgico previamente autorizado o de urgencia

³⁴ COBRO DE MÁS EN PROCEDIMIENTOS O SERVICIOS. Glosa justificada por el cobro de equipos, o procedimientos incluidos en UCI, según Resolución 5261 artículo 28 y 40. Acuerdo 209 artículo 108. Glosa realizada con base en la Resolución 5261 Artículo 43. Se requiere justificación médica de la estancia



31, 41, 42 y 54, frente a las cuales el demandante no hizo pronunciamiento alguno. El Liquidador de UNIMEC S.A. EPS EN LIQUIDACIÓN si se pronunció sobre dicha factura, calificando sus facturas integrantes.

5.3.1.3.- La Factura No. 2863 de 7 de marzo de 2003, no se encuentra relacionada en el Anexo No. 8 de la Resolución No. 001 de 2003; no obstante se evidencia del formato anexo a la factura, que la misma está integrada por las facturas 153522, 157587, 156660, 156994, 154918, 154922, 153867, 154045, 155100, 156203, 156024, 157171, 154998, 153749, 154941, 153921, 153917, 156661, 155579, 156659, 156079, 157183 y 156052. En la reclamación presentada al proceso de liquidación, la demandante manifiesta:

“(...) FACTURA 2863 alto costo CARPETA No. 13 (No. Folios 37):

FACTURA 154918: Se adjunta copia de atención médica brindada y resultados de estudios diagnósticos.

FACTURA 154922: Se adjunta copia de atención brindada y resultados de estudios diagnósticos.

FACTURA 153867: Se adjunta copia de atención brindada y resultados de estudios diagnósticos.

FACTURAS: 153522, 157687, 156660, 156994, 154045, 155100, 156203, 157171, 154998, 153749, 154941, 153921, 153917, 156661, 155579, 156659, 157183, Corresponden a glosas

prolongada del paciente en la IPS. Revisadas las facturas se encuentran procedimientos por paciente en donde se están cobrando mayor número de los realizados.



levantadas por ASD, aunque no pagadas. Se adjunta documento que ratifica las glosas levantadas por ASD (...)"

En la carpeta azul señalada por el actor únicamente se encuentra las facturas 154918, 154922 y 153867, respecto de las que el liquidador realizó el pronunciamiento respectivo, rechazándolas por las causales de glosa 03, 04, 05, 06, 16, 41 y 42.

5.3.1.4.- La Factura No. 2948 no se encuentra relacionada en el Anexo No. 8 de la Resolución No. 001 de 2003. Ahora bien, la misma se encuentra físicamente en la carpeta azul número 13 y se integra, de acuerdo con el formato de auditoría médica, por las facturas números 161933, 159408, 160982, 159539, 160538, 158703, 160754, 158275, 161517, 159358, 158277, 158337 y 161580.

Ahora bien, la reclamación presentada por la entidad demandante hace referencia a que pertenecen a esta factura, los títulos 159057, 161421, 159315 y 158262, lo cual muestra una evidente contradicción entre los documentos soportes que allegó con la reclamación y el escrito presentado para hacerse parte en el proceso de liquidación, lo cual no fue advertido por el apoderado judicial del demandante.

Las facturas relacionadas en el formato de auditoría médica fueron objeto de pronunciamiento por parte del Liquidador de UNIMEC S.A. EPS EN LIQUIDACIÓN, aplicándole, siguiendo dicho anexo, las causales de rechazo



números 03, 04, 05, 06, 11, 14, 16, 41, 42 y 46³⁵, frente a las cuales el demandante no hizo pronunciamiento alguno. El Liquidador de UNIMEC S.A. EPS EN LIQUIDACIÓN si se pronunció sobre dicha factura, calificando sus facturas integrantes.

5.3.1.5.- La Factura No. 2992 no se encuentra relacionada en el Anexo No. 8 de la Resolución No. 001 de 2003. Ahora bien, la misma se encuentra físicamente en la carpeta azul número 8 y se integra, de acuerdo con el formato de auditoría médica, por las facturas números 163905, 164774, 165981 y 164224, las cuales fueron objeto de pronunciamiento por parte del Liquidador de UNIMEC S.A. EPS EN LIQUIDACIÓN, aplicándole, siguiendo dicho anexo, las causales de rechazo números 03, 04, 05, 06, 16, 41 y 42, frente a las cuales el demandante no hizo pronunciamiento alguno. El Liquidador de UNIMEC S.A. EPS EN LIQUIDACIÓN si se pronunció sobre dicha factura, calificando sus facturas integrantes.

5.3.1.6.- La Factura No. 3040 no se encuentra relacionada en el Anexo No. 8 de la Resolución No. 001 de 2003. Ahora bien, la misma se encuentra físicamente en la carpeta azul número 8 y se integra, conforme los soportes que se encuentran anexos a dicha carpeta, por las facturas 167411, 167410, 171128, 170813, 170349, 170179, 170172, 170698, 168828, 168283, 167895 y 170284.

³⁵ LAS TERAPIAS NO VIENEN AUTORIZADAS DE ACUERDO AL NÚMERO TOTAL DE SESIONES. Auditada la factura se encuentra que se realizaron un mayor número de actividades a las autorizadas.

Las facturas números 167410, 168828, 167895 y 170284 fueron reconocidas en el Anexo No. 8 en la suma de \$19.307, \$357.960, \$16500 y \$15.675. Las facturas restantes fueron glosadas por el Liquidador imponiendo las causales de rechazo 03, 04, 05, 16, 41 y 42. El Liquidador de UNIMEC S.A. EPS EN LIQUIDACIÓN si se pronunció sobre dicha factura, calificando sus facturas integrantes.

5.3.1.7.- En relación con la Factura No. 2409 de 4 de agosto de 2000, la reclamación presentada por la entidad demandante señala que está compuesta por la Factura No. 116506 (Folio 28, Carpeta 19), la cual fue objeto de pronunciamiento en el Anexo No. 8 de la Resolución No. 001 de 2003, a la cual se le aplicaron las glosas números 04, 05, 41, 42 y 53³⁶. El Liquidador de UNIMEC S.A. EPS EN LIQUIDACIÓN si se pronunció sobre dicha factura, calificando sus facturas integrantes.

5.3.1.8.- La Factura No. 2647 de 18 de noviembre de 2000, se encuentra físicamente en la carpeta número 5 y, conforme al reporte de auditoría médica, está compuesta por las facturas números 128884, 138774, 132381, las cuales fueron objeto de pronunciamiento por parte de la entidad en liquidación, en su Anexo No. 8, glosándola con los códigos 04, 05, 06, 41, 42 y 53, de lo cual no se percató la entidad demandante.

5.3.1.8.- La Factura No. 2681 de 5 de diciembre de 2000, se encuentra relacionada en la reclamación y según la misma, conforme el formato de

³⁶ FALTA SOPORTE DE LA ATENCIÓN DE URGENCIAS. No se anexa la Historia Clínica o Epicrisis de la atención de urgencia.



auditoría médica que acompaña a la factura física (Carpeta Azul No. 5), está integrada por la Factura No. 143321 (Folio 28, Carpeta Azul No. 19) la cual fue objeto de pronunciamiento por parte del Liquidador de UNIMEC S.A. EPS EN LIQUIDACIÓN, aplicándole las glosas números 03, 04, 05, 41 y 42, situación que no fue advertida por la parte demandante.

5.3.1.9.- La Factura No. 2900 de 18 de noviembre de 2000, se encuentra físicamente en la carpeta número 5 y, conforme al reporte de auditoría médica, está compuesta por la factura número 156531 la cual fue objeto de pronunciamiento por parte de la entidad en liquidación, en su Anexo No. 8, glosándola con los códigos 04, 05, 41 y 42, de lo cual no se percató la entidad demandante.

5.3.1.10.- La Factura No. 2984 de 8 de diciembre de 2000, se encuentra relacionada en la reclamación y según la misma, está integrada por la Factura No. 163226 y 164250 (Folio 28, Carpeta Azul No. 19), acorde con el formato de auditoría médica que se encuentra anexa a la factura física (Carpeta Azul No. 16), las cuales fueron objeto de pronunciamiento por parte del Liquidador de UNIMEC S.A. EPS EN LIQUIDACIÓN, aplicándole, a la Factura No. 164250 las glosas números 03, 04, 05, 06, 07³⁷, 16, 41 y 54 y, por el contrario, siendo reconocida la Factura No. 163226 por valor de \$606.281.

³⁷ FALTA DE CLARIDAD EN DX – H.C o EPICRISIS. La epicrisis o el resumen de la atención debe ser legible en su totalidad. Se debe realizar nuevamente este documento, firmado por el profesional médico con registro. Resolución 3905/94 y Decreto 23 Artículo 36 de Febrero 10 de 1981 de MINSALUD.

5.3.1.11.- La Factura No. 3101 de 9 de julio de 2001, se encuentra físicamente en la carpeta número 16 y, está integrada por las facturas números 173345 y 173072, conforme al reporte de auditoría médica, está compuesta por las facturas números 128884, 138774, 132381, las cuales fueron objeto de pronunciamiento por parte del Liquidador de UNIMEC S.A. EPS EN LIQUIDACIÓN, aplicándole, a la Factura No. 164250 la glosa número 06 y, por el contrario, siendo reconocida la Factura No. 163226 por valor de \$2.168.505.

5.3.1.12.- Las Facturas 2985 de 8 de mayo de 2002, 3026 de 7 de junio de 2001 y 3309 de 7 de noviembre de 2001; así como las cuentas de cobro 006 de 31 de enero de 2002, 007 de 31 de enero de 2001, 009 de 4 de febrero de 2002, 12 de 7 de marzo de 2002, 15 de 8 de abril de 2002 y 16 de 8 de mayo de 2002, fueron objeto de pronunciamiento en el Anexo No. 8, aplicándoles las citadas facturas las causales de glosa 03, 04, 05, 06, 11, 14³⁸ y 50³⁹.

Conforme a lo anterior, es posible evidenciar que, contrario a lo manifestado por el demandante, el Liquidador de UNIMEC S.A. EPS EN LIQUIDACIÓN si se pronunció en relación con las facturas reclamadas, reconociendo algunas de ellas, situación de la cual no se percató la entidad demandante, quien tampoco observó que las facturas cuyo reconocimiento solicitaba, cobraban servicios que se encontraban individualizados en sus facturas integrantes lo cual muestra un desconocimiento del acervo probatorio que reposaba en el expediente.

³⁸ FACTURAS EN FOTOCOPIAS O INCOMPLETAS

³⁹ SERVICIOS AUTORIZADOS NO CONTRATADOS (SIN CONTRATO).



De otro lado, es necesario reiterar, ante la insistencia del demandante por darle valor probatorio al dictamen pericial y fundar en él la solicitud de reconocimiento de las facturas que menciona en su escrito de apelación, que el dictamen pericial carece de valor probatorio en la medida en que la perito no analizó la información que el Liquidador tuvo en consideración para efectuar la calificación de los créditos reclamados por la FUNDACIÓN HOSPITAL INFANTIL LOS ÁNGELES. Adicionalmente, el demandante insiste en rechazar cualquier glosa aplicada por el Liquidador de UNIMEC S.A. EPS EN LIQUIDACIÓN, lo cual es contrario a la jurisprudencia de esta Sala consistente en que el Liquidador de una Entidad Promotora de Salud **debe someterse a lo que en desarrollo del proceso de liquidación resulte probado como una acreencia a su cargo y a favor de la demandante, y por ello puede rechazar la reclamación si duda de su procedencia o validez, rechazo que se sustenta en la aplicación de “(...) glosas (...)”, las cuales resultan ser distintas de aquellas que en su momento, cuando ejecutaba su objeto social, la entidad aplicó.** Al respecto, nuevamente se reitera la posición de la Sala, así:

“(...) De manera que, como lo expresó la Resolución núm. 921 de 2006, con la orden de liquidación era imperativo realizar el proceso de reconocimiento de créditos de todos los acreedores que presentaran reclamación, por lo que se impuso la carga procesal de que se hicieran parte en el proceso, aportando la prueba de sus créditos que pretendían hacer valer.

Con fundamento en lo expuesto es evidente que el Liquidador debe someterse a lo que en el desarrollo del proceso liquidatorio resulte probado como una acreencia a cargo de la entidad

demandada y a favor del demandante, y por ello puede rechazar la reclamación si duda de su procedencia o validez, y fija glosas, sobre las cuales el reclamante, en este caso, el Hospital Federico Lleras Acosta, tuvo oportunidad de desvirtuar. (...)"⁴⁰

Los argumentos del demandante, en consecuencia, no tienen vocación de prosperidad.

Finalmente, en el expediente (Folios 32-40, Cdo. Consejo de Estado), se encuentra memorial enviado por la Superintendencia Nacional de Salud, en el cual la jefe de la Oficina Jurídica de aquella institución otorga poder amplio y suficiente a la doctora Diana Jacqueline Rodríguez Ojeda, identificada con la Cédula de Ciudadanía No. 40.219.513 de Villavicencio y Tarjeta Profesional No. 191.501, para que represente los intereses de aquella superintendencia en el trámite de este proceso. Sin embargo, observadas las piezas procesales del mismo, se encuentra que dicha superintendencia no fue vinculada a este proceso judicial, razón por la que no resulta procedente, entonces, reconocerla como apoderada judicial de dicha institución.

En mérito de lo expuesto, el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley,

⁴⁰ CONSEJO DE ESTADO, SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, SECCION PRIMERA, Consejera ponente: MARIA ELIZABETH GARCIA GONZALEZ, Bogotá, D.C., diecinueve (19) de septiembre de dos mil trece (2013), Radicación número: 25000-23-24-000-2007-90290-01, Actor: HOSPITAL FEDERICO LLERAS ACOSTA E.S.E.



FALLA

PRIMERO: CONFÍRMASE la sentencia de diecisiete (17) de marzo de dos mil once (2011), mediante la cual el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Primera, “Subsección B”, declaró no probadas las excepciones propuestas y negó las pretensiones de la demanda.

SEGUNDO: En firme esta providencia, remítase el expediente al Tribunal de origen.

TERCERO: NEGAR la solicitud de reconocimiento de la doctora Diana Jacqueline Rodríguez Ojeda, como apoderada judicial de la **SUPERINTENDENCIA NACIONAL DE SALUD**, por las razones expuestas en esta providencia.

CÓPIESE, NOTIFÍQUESE, COMUNÍQUESE Y CÚMPLASE,

Se deja constancia que la anterior providencia fue leída, discutida y aprobada por la Sala en la sesión de la fecha.

**ROBERTO AUGUSTO SERRATO VALDÉS
GONZÁLEZ**

Presidente

MARÍA ELIZABETH GARCÍA



MARÍA CLAUDIA ROJAS LASSO

GUILLERMO VARGAS AYALA