



CONSEJO DE ESTADO
SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
SECCIÓN QUINTA – DESCONGESTIÓN
Consejera ponente: ROCÍO ARAÚJO OÑATE

Bogotá D.C., doce (12) de julio de dos mil dieciocho (2018)

Radicación Número: 25000-23-24-000-2007-00359-01

Actor: SERVICIOS MÉDICOS INTEGRALES DE SALUD LTDA - SERVIM

Demandado: CAJANAL S.A. EPS EN LIQUIDACIÓN

Asunto: Nulidad y Restablecimiento del Derecho – Fallo de Segunda Instancia.

OBJETO DE LA DECISIÓN

Procede la Sala a resolver el recurso de apelación interpuesto por el apoderado judicial de la parte demandada contra la sentencia dictada el 14 de marzo de 2013 por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Primera, Subsección B, que declaró la nulidad parcial de los actos administrativos Nos. 000291 del 8 de noviembre de 2005, 00300 del 15 de noviembre de 2005, 000992 del 22 de diciembre de 2006, 000140 del 8 de marzo de 2007 y 000222 del 4 de mayo de 2007 proferidos por el Liquidador de Cajanal S.A. EPS en Liquidación y especialmente el Anexo no. 14 contenido en la resolución no. 000992 del 22 de diciembre de 2006.

I. ANTECEDENTES

1. Demanda

La sociedad Servicios Médicos Integrales de Salud Ltda. (Servimédicos Ltda.) por intermedio de apoderado judicial, presentó demanda¹ en ejercicio de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho, prevista en el artículo 85 del Código Contencioso Administrativo, en contra de la Caja Nacional de

¹ Folios 1-39 del cuaderno número 1.

Previsión Social S.A. EPS - Cajanal S.A. EPS en Liquidación, con miras a obtener las siguientes declaraciones y condenas:

1.1. Pretensiones:

La parte actora solicitó en el libelo de la demanda las siguientes declaraciones:

Que se declare la nulidad de la Resolución No. 000300 del 15 de noviembre de 2005, por medio de la cual se aclara el considerando 9.6 de la Resolución 000291 del 8 de noviembre de 2005 expedida en el proceso liquidatorio de Cajanal S.A. EPS en liquidación.

Que se declare la nulidad de la Resolución No. 000992 del 22 de diciembre de 2006 proferida por la liquidadora de Cajanal S.A. EPS en liquidación por medio de la cual se decidió el recurso interpuesto contra las Resoluciones RPA 00291 del 8 de noviembre de 2005 y 00300 del 15 de diciembre de 2005.

Que se declare la nulidad de la Resolución No. 000140 del 08 de marzo de 2007 proferida por la Liquidadora de Cajanal S.A. EPS. en liquidación por medio de la cual se decidió el recurso interpuesto contra la Resolución RPA 000992 del 22 de diciembre de 2006.

Que se declare la nulidad de la Resolución No. 000222 del 04 de mayo de 2007 proferida por la Liquidadora de Cajanal S.A. EPS. en Liquidación por medio de la cual se decidió aclarar Resoluciones RPA 009922 del 22 de diciembre de 2006 y RPA 000140 del 08 de marzo de 2007

En las pretensiones sexta a décima sexta solicitó que como consecuencia de las declaraciones 1a, 2a, 3a, 4a y 5a se restablezca el derecho y se ordene el pago de las facturas Nos. 6158 por un saldo pendiente de \$36.586.099.00, 6159 por un saldo pendiente de \$36.586.099. 00, 6155 por un saldo pendiente de \$36.236.815.00, 6318 por valor de \$55.834.415.18, 6994 por un valor de \$54.485.126.83.00, 6742 por un valor de \$7.629.358.41, 6939 por un valor de \$4.848.429.92, 7019 por un valor de \$5.171.028.44, 7076 por un valor de \$11.137.961.00, 7377 por un valor de \$9.016.092.59, 7770 por un valor de \$121.734.050.30, 7866 por un valor de \$79.121.771.54, No. 8083 por un valor de \$105.922.012.88, 8469 por valor de \$265.042.641.39.

Igualmente a título de restablecimiento solicitó:

Que como consecuencia de las declaraciones 1a, 2a, 3a 4a y 5a se restablezca el derecho y se ordene el pago por los intereses adeudados hasta la fecha en que entró en liquidación

la EPS, es decir hasta el día 30 de diciembre de 2004 en relación con el fallo del Laudo Arbitral a favor de la IPS y que corresponden a la suma de \$3.026.293. 00 en relación con el contrato No. 273 de 2000.

Que como consecuencia de las declaraciones 1a, 2a, 3a, 4a y 5a se restablezca el derecho y se ordene el pago por los intereses adeudados hasta la fecha en que entró en Liquidación la EPS, es decir hasta el día 30 de diciembre de 2004 en relación con el fallo del Laudo Arbitral que fue fallado a favor de la IPS y que corresponden a la suma de \$37.998.877.28 por fallo en relación con el contrato 089 de 1997.

Que como consecuencia de las declaraciones 1a, 2a, 3a, 4a y 5a se restablezca el derecho y se ordene la liquidación de los intereses moratorios hasta el día 30 de diciembre de 2004 día en que entró en liquidación la EPS, y el pago de los intereses a favor del contratista SERVIMÉDICOS LTDA.

Que como consecuencia de las declaraciones 1a, 2a, 3a, 4a y 5a se restablezca el derecho y se ordene la indexación monetaria de acuerdo con la certificación expedida por El DANE hasta el día en que se produzca el fallo por parte de ese Tribunal a favor del contratista SERVIMÉDICOS LTDA.

Que como consecuencia de las declaraciones 1a, 2a, 3a, 4a y 5a se restablezca el derecho y se ordene la indemnización de perjuicios causados a favor del contratista SERVIMÉDICOS LTDA.

Finalmente solicitó que se condene y en costas y agencias en derecho a la E.I.C.E. CAJANAL S.A. EPS EN LIQUIDACION.

2. Hechos probados y/o admitidos

La Sala encontró acreditados los siguientes hechos, los cuales son relevantes para la decisión que se adoptará en la sentencia:

2.1. El 29 de septiembre de 2000 la sociedad Servimédicos Ltda. suscribió con Cajanal S.A. EPS en liquidación el contrato No. 1297 que tenía por objeto de la prestación de los servicios de

salud por la modalidad de capitación para los niveles I, II y III del Plan Obligatorio de Salud (POS).

2.2. El 14 de noviembre de 2003 la sociedad Servimédicos Ltda. solicitó la liquidación del contrato no. 1297 de 2000 suscrito con Cajanal E.P.S. con el fin de obtener el reconocimiento de los dineros por los servicios prestados a los usuarios.

2.3. El 19 de marzo de 2004 el Tribunal de Arbitramento de la Cámara de Comercio de Bogotá D.C. convocado por la sociedad Servimédicos Ltda. para dirimir la controversia suscitada con ocasión del contrato de prestación de servicios de salud No. 089 de 1997, profirió laudo arbitral en el sentido de reconocer el pago a la sociedad convocante de unas sumas de dinero, decisión que posteriormente fue aclarada mediante providencia del 19 de marzo de 2004 en la que se determinó como monto a pagar la suma de \$191.109.190.

2.4. El 2 de septiembre de 2004 el Tribunal de Arbitramento de la Cámara de Comercio de Bogotá convocado por la sociedad Servimédicos Ltda. para dirimir la controversia suscitada con ocasión del contrato de prestación de servicios de salud No. 273 de 2000, profirió laudo arbitral a través del cual se reconoció a favor de la sociedad convocante la suma de \$31.701.388.73.

2.5. Con ocasión del proceso de liquidación de Cajanal S.A. EPS la sociedad Servimédicos Ltda. presentó una reclamación el 21 de febrero de 2005 radicada con el No. 1089 para el pago de las sumas adeudadas.

En desarrollo del proceso de auditoría médica la Gerente Liquidadora de Cajanal EPS en Liquidación profirió la Resolución No. 000291 de 2005, a través de la cual se impusieron unas glosas médicas, contables y jurídicas contenidas en el anexo 8 del citado acto y, por lo tanto, el valor que se reconoció fue de \$428.300.

La anterior Resolución fue aclarada mediante acto administrativo No. 00300 del 15 de noviembre de 2015.

2.6. Contra de la Resolución anterior, el 6 de diciembre de 2005 la sociedad Servimédicos Ltda interpuso recurso de reposición en el que se solicitó la práctica de una diligencia de inspección a los

archivos de la entidad en liquidación, la cual fue ordenada mediante auto del 20 de enero de 2006. Igualmente, pidió que acatara el laudo arbitral proferido el 19 de marzo de 2004.

2.7. El recurso fue decidido mediante la Resolución No. 000992 del 22 de diciembre de 2006 por la que se reconoció la suma de \$386.393.154.24 y se concedió un recurso adicional de reposición por la ocurrencia de hechos nuevos que generaron la imposición de otras glosas adicionales.

Asimismo, a través de la referida Resolución antes mencionada se levantaron glosas que fueron aplicadas a las facturas Nos. 4859, 7826, 7940, 8104 y 8149. Sin embargo, por no contar con el respectivo rubro presupuestal el pago de estas quedó condicionado al proceso de conciliación extrajudicial.

En la parte motiva del citado acto administrativo se indicó expresamente que en relación con la solicitud de que se diera cumplimiento al laudo arbitral a través del cual se condenó a Cajanal S.A. EPS en liquidación a pagar la suma de \$31.701.388.73, dicha petición se reconoció en el anexo 14 que forma parte integral de la Resolución No. 000992 del 22 de diciembre de 2006, e igualmente se reconoció un valor de \$191.109.190 por concepto de otro laudo arbitral proferido a favor de Servimédicos Ltda.

2.8. Por lo anterior, el 18 de enero de 2007 el apoderado de la sociedad Servimédicos Ltda. presentó recurso de reposición en contra de la Resolución No. 000992 del 22 de diciembre de 2006 respecto de las nuevas glosas impuestas, en el que adujo que en la Resolución No. 000992 de 2006 no se efectuó el reconocimiento de los intereses moratorios causados desde la ejecutoria de los dos laudos arbitrales relacionados con los contratos de prestación de servicios médicos nos. 089 de 1997 y 273 de 2000 y hasta el 30 de diciembre de 2004, fecha en la que entró en liquidación Cajanal S.A. EPS en liquidación, de conformidad con lo indicado en la Resolución No. 000291 de 2005.

2.9. El 8 de marzo de 2007 el Liquidador de Cajanal S.A. EPS en Liquidación profirió la Resolución No. 000140 por la que resolvió el recurso de reposición presentado en contra de la Resolución No. 000992 del 22 de diciembre de 2006, acto administrativo

mediante el cual se advirtió que el pronunciamiento se contraería únicamente sobre las nuevas glosas impuestas en la decisión objeto de impugnación.

No obstante lo anterior, en la parte considerativa de la Resolución No. 000140 del 8 de marzo de 2007 se señaló *“que el valor reconocido por providencias judiciales se encuentra conforme al resuelve correspondiente a las providencias de los respectivos tribunal (sic) de arbitramento y lo estipulado para cada uno de los dos, por lo que se ratifica la Resolución No. 992 del 22 de diciembre de 2006”*.

2.10. El 7 de noviembre de 2008 el Tribunal de Arbitramento de la Cámara de Comercio de Bogotá D.C. convocado por la sociedad Servimédicos Ltda. para dirimir la controversia suscitada con ocasión del contrato de prestación de servicios de salud No. 1297 de 2000 profirió laudo arbitral en el sentido de declarar que Cajanal E.P.S. en liquidación incumplió el negocio jurídico antes mencionado, por lo que la condenó al pago de la suma de \$ 1.705.935.265 y, declaró liquidado el contrato administrativo referido

3. Fundamentos de derecho y concepto de la violación

La parte demandante fundamenta la presente acción en la violación por parte de la entidad accionada de los artículos 50, 60 y 61 de la Ley 80 de 1993 en congruencia con el artículo 29 del Decreto 2154 de 2000; el artículo 7º del Decreto 1281 de 2002, los artículos 34 y 56 del Decreto 01 de 1984, el artículo 29 de la Constitución Política en congruencia con los artículos 4º y 175 del Código de Procedimiento Civil y los artículos 83 y 901 de la Constitución Política, así como el parágrafo del artículo 6º de la Ley 598 de 200 y el inciso 5º del artículo 177 del C.C.A.

3.1. Cargo primero: violación del artículo 60 de la Ley 80 de 1993

Al respecto, el actor manifestó que la Liquidadora de Cajanal S.A. EPS en liquidación no liquidó el contrato No. 1297 de 2000, siendo que era una de sus obligaciones, ya que una vez la

entidad entra en el proceso liquidatorio, los términos de prescripción y caducidad quedan suspendidos.

3.2. Cargo segundo: violación del artículo 61 de la Ley 80 de 1993 y del artículo 29 del Decreto 254 de 2000

Cargo que fundamentó en que el referido artículo 61 de la Ley 80 de 1993 remite al artículo 29 del Decreto 254 de 2000, que a su vez impone la obligación de liquidar el contrato a más tardar en la fecha prevista para la terminación del proceso liquidatorio, previa aprobación y disponibilidad presupuestal.

3.3. Cargo tercero: violación del artículo 34 del Decreto 01 de 1984

El demandante explicó que de conformidad con la norma en mención, durante la actuación administrativa se pueden pedir pruebas, sin requisitos ni términos especiales.

Por lo anterior, a juicio del accionante, el liquidador de Cajanal S.A. ESP en liquidación tenía la obligación de tener como pruebas toda la documentación arrimada al proceso y la que existía en los archivos de la entidad, teniendo en cuenta que a la misma se le incluyeron glosas y que *“en desarrollo de los actos posteriores a la expedición de la Resolución 992 del 22 de diciembre de 2006, se ordenó la Inspección Ocular a la documentación contenida en la reclamación y en dicha diligencia la cual quedó establecida en la el (sic) acta No. 31 de 2007 al negársele al administrado la oportunidad procesal de pedir y aportar nuevas pruebas y de que se decretaran de oficio las que fueran necesarias para la objetividad que ameritaba el fallo.”*²

3.4. Cargo cuarto: violación del artículo 56 del Decreto 01 de 1984

Alegó que agente liquidador tenía la obligación de tener como pruebas toda la documentación obrante en el proceso, incluyendo la que existía en los archivos de la entidad, a la cual se le realizaron glosas luego de la auditoria *“de manera indebida, pues al*

² Folio 29 del cuaderno 1.

invertir la carga de la prueba se dejó de revisar la documentación que fue remitida oportunamente por el prestador del servicio a la seccional de Cundinamarca, tal y como se demuestra en las copias aportadas en donde se observan los sellos de radicación ante la entidad.”

Precisó que al efectuarse la diligencia de inspección administrativa a los archivos de Cajanal S.A. EPS en Liquidación no se encontraron los documentos originales aportados por la sociedad actora con antelación al proceso de liquidación que daban cuenta de la existencia de la obligación de la entidad demandada en reconocer el pago de las facturas por la prestación de servicios médicos.

3.5. Cargo quinto: violación al artículo 29 de la Constitución

Consideró que el Gerente de la liquidación de Cajanal omitió dar cumplimiento al debido proceso durante toda la actuación administrativa, al expedir las Resoluciones No. 000291 del 8 de noviembre de 2005, 000992 del 22 de diciembre de 2006, 000140 del 8 de marzo de 2007 y 222 del 4 de mayo de 2007, pues a juicio de actor no se permitió ejercer el derecho a la defensa en debida forma ya que se omitió el decreto de pruebas que resultaban necesarias.

3.6. Cargo sexto: violación del artículo 4º del Código de Procedimiento Civil

El actor fundamentó el cargo en que en el proceso liquidatorio se debió tener en cuenta las certificaciones expedidas por el Director Seccional del Meta, las autorizaciones de medicamentos NO POS, las referidas a la realización de eventos hospitalarios de nivel IV respecto de la población certificada para la facturación de los servicios asistenciales de salud en relación con el contrato no. 1297 de 2000, a efectos de reconocerlas en las facturas presentadas ante la entidad con el fin de que su pago fuera reconocido. En consecuencia, ante su no valoración, se desconocieron los derechos adquiridos del actor.

Por lo anterior, la entidad demandada vulneró los derechos fundamentales del debido proceso y de defensa durante toda la actuación administrativa que culminó con la expedición de los actos cuya nulidad se depreca con la demanda.

De igual manera, manifestó que se desconocieron los derechos adquiridos de Servimédicos Ltda. puesto que no fueron reconocidas como pruebas las certificaciones expedidas por el Director de la Seccional Meta, así como tampoco las autorizaciones relacionadas con el suministro de medicamentos no incluidos en el POS ni las referidas a la realización de eventos hospitalarios de nivel IV respecto de la población certificada para la facturación de los servicios asistenciales de salud en relación con el contrato no. 1297 de 2000.

3.7. Cargo Séptimo: violación del artículo 175 del Código de Procedimiento Civil

Sobre este cargo la parte actora señaló que la Gerente Liquidadora de Cajanal S.A. EPS en Liquidación no tuvo en cuenta que en desarrollo de la diligencia de inspección administrativa realizada el 25 de enero de 2007 que consta en el acta no. 31, se constató que en el archivo de la entidad no se encontraron los documentos originales allegados con antelación al proceso liquidatorio, adicional ello al hecho de que se desconocieron los aportados en copia simple por la sociedad reclamante mediante el escrito con radicación No. 1089 con ocasión de la expedición de las Resoluciones Nos. 000291 del 8 de noviembre de 2005, 000992 del 22 de diciembre de 2006, 000140 del 8 de marzo de 2007 y 222 del 4 de mayo de ese mismo año proferidas por el Agente Liquidador de Cajanal S.A. EPS en Liquidación.

3.8. Cargo octavo: violación del artículo 83 de la Constitución Política

Cajanal S.A. EPS en Liquidación omitió tener en cuenta que el contrato No. 1297 de 2000 es la prueba que demuestra los servicios médicos facturados, circunstancia que resulta violatoria del artículo 83 de la Constitución Política.

Adicionalmente, el actor manifestó que la entidad demandada no tenía la potestad de declarar la prescripción y/o caducidad de algunas facturas relacionadas con la ejecución del contrato No. 1297 de 2000, pues dicha facultad ya no la tenía el Liquidador en razón de que con la solicitud de liquidación del contrato

presentada el 24 de noviembre de 2003 se interrumpió dicho término.

3.9. Cargo noveno: violación del artículo 90 de la Constitución Política

Sobre el particular, la sociedad actora adujo que el Gerente Liquidador con la expedición de los actos acusados actuó con desviación de poder toda vez que si lo pretendido era desestimar la facturación presentada en ejecución del contrato 1300 de 2000 debió haber liquidado el contrato previamente, tal como lo ordenan los artículos 60 y 61 de la Ley 80 de 1993.

Igualmente consideró que, la entidad demandada no pagó los intereses por las sumas de dineros relacionadas con las facturas del contrato no. 1297 de 2000.

3.10. Cargo décimo: violación del artículo 177 del Código Contencioso Administrativo

Finalmente, la parte actora adujo que con la expedición de los actos demandados se vulneró el artículo 177 del Código Contencioso Administrativo en la medida en que en aquellos no se dispuso el reconocimiento de los intereses de las sumas de dinero cuyo pago fue ordenado a Cajanal S.A. EPS en Liquidación en los laudos arbitrales de 19 de marzo y 2 de septiembre de 2004 relacionados con los contratos 089 de 1997 y 273 de 2000.

4. Actuaciones procesales relevantes

4.1. Auto admisorio de la demanda

Mediante auto del 4 de octubre de 2007³ el Tribunal Administrativo de Cundinamarca – Sección Primera – Subsección “B” ordenó la corrección de la demanda en los siguientes aspectos:

1. Adecuar el poder conferido para precisar sobre (i) los actos administrativos cuya nulidad y restablecimiento se pretende; y (ii)

³ Folios 43 y 44 del cuaderno 1.

aclarar el número de identificación del representante legal de la empresa demandante.

2. Aportar copia integral y auténtica con su respectiva constancia de notificación de las resoluciones No. 291 y 300 del 8 y 15 de noviembre de 2005 respectivamente, expedidas por el Agente Liquidador de Cajanal S.A. EPS en liquidación.

En providencia del 1º de noviembre de 2007⁴, luego de verificar que la demanda fue corregida en los términos solicitados, el juez de primera instancia la admitió y dispuso su notificación al Ministro de la Protección Social, al representante legal de Fidugraria S.A. en su condición de sociedad encargada del proceso de liquidación de Cajanal S.A. E.P.S. en liquidación y al agente del Ministerio Público.

4.2. Contestación de la demanda

4.2.1. El Ministerio de la Protección Social⁵ se opuso a las pretensiones de la demanda por las siguientes razones:

En primer lugar, expuso que la responsabilidad por los hechos, actos y omisiones del liquidador de Cajanal S.A. EPS son predicables al mismo y no al Ministerio de la Protección Social, pues no tiene, dentro de sus competencias, la liquidación de Cajanal, la cual le corresponde a la Fiduciaria Fidugraria.

Igualmente indicó que, en virtud del artículo 19 de la Ley 1105 de 2006, que modificó el Decreto 254 de 2000, se autorizó la celebración del contrato de fiducia mercantil con una entidad fiduciaria a la cual se le transferían activos de la liquidación. En la cláusula vigésima quinta del mencionado contrato, se estableció que antes de extinguirse la persona jurídica de Cajanal S.A. EPS en liquidación, en su calidad de fideicomitente el contrato sería cedido al Ministerio de la Protección Social, lo que ocurrió el 28 de marzo de 2008.

No obstante, en el contrato de cesión se estipuló que el cesionario no asumiría responsabilidad por los actos u omisiones ocurridos con anterioridad a la fecha de la cesión.

⁴ Folios 84 y 85 del cuaderno 1.

⁵ Folios 101-114 del cuaderno 1.

En relación con el caso en concreto puso de presente que, en el proceso liquidatorio de Cajanal S.A. EPS se conformó el Comité Técnico para la Evolución y Seguimiento del Expediente, el cual realiza las siguientes funciones: (i) orientación en el análisis, evaluación y seguimiento del proceso; (ii) definición de las causales de glosa o de rechazo que se deberían aplicar por parte de la firma auditoria; y (iii) operar como órgano de consulta para la calificación de acreencias.

En consecuencia concluyó que, que el agente liquidador de Cajanal S.A. EPS en liquidación emitió los actos administrativos mediante los cuales analizó y resolvió las reclamaciones presentadas por la parte actora, la liquidación estuvo a cargo de la fiduciaria Fidugraria S.A. con la cual se suscribió el contrato de fiducia mercantil No. 3-1-0362 cuyo objeto es la administración del patrimonio autónomo, el cual fue cedido al Ministerio de la Protección Social.

Por otro lado, propuso las siguientes excepciones:

1. Falta de legitimación en la causa por pasiva: pues la cartera ministerial solo es responsable por los perjuicios causados con la expedición de sus propios actos, situación que no ocurrió en el caso en concreto, pues fue el agente liquidador de Cajanal S.A. EPS. En liquidación quien profirió las resoluciones cuya nulidad se pretende.
2. Inexistencia de la obligación: el Ministerio no tiene competencia para liquidar el contrato No. 1297 de 2000, ni adelantar las gestiones pertinentes que dieron lugar al proceso de liquidación de la entidad.

4.2.2. Cajanal S.A. EPS en liquidación⁶ contestó la demanda indicando que, la entidad demandante solicitó la convocatoria de un Tribunal de Arbitramento para que se dirimieran las controversias que con ocasión al contrato No. 1297 del 30 de septiembre de 2000, se suscitaron entre Cajanal S.A. EPS en liquidación y Servimédicos Ltda.

⁶ Folios 125-147 del cuaderno 1.

Puso de presente que en el trámite arbitral, se solicitó el reconocimiento de las obligaciones surgidas con ocasión del referido contrato, especialmente lo relacionado con las facturas cuyo pago se pretende en la presente demanda.

El proceso arbitral terminó con Laudo del 7 de noviembre de 2008 en el que se declaró que Cajanal incumplió el contrato de prestación de servicios de salud No. 1297 de 2000 celebrado con la contratista Servimédicos Ltda. al no pagarle los servicios prestados por ésta, que dieron lugar a la expedición y radicación de las correspondientes facturas de cobro.

Teniendo en cuenta lo anterior, advirtió que existe decisión judicial en la cual se ordenó el reconocimiento de las facturas reclamadas en el proceso liquidatorio y que el demandante pretende se reconozcan a título de restablecimiento del derecho, como lo evidencian las pretensiones sexta a décimo séptima de la demanda, lo cual a su juicio, imposibilita al Juez Contencioso Administrativo para pronunciarse sobre la procedencia de las pretensiones concernientes al restablecimiento del derecho.

En consecuencia, solicitó se declarara probada la excepción de cosa juzgada, por darse los requisitos del artículo 332 del C.P.C. De forma subsidiaria, solicitó se reconociera que existe pleito pendiente pues el Laudo del 7 de noviembre de 2008 no se encuentra en firme.

Por otro lado, expuso que no se violaron los artículos 60 y 61 de la Ley 80 de 1993, ni el 29 del Decreto Leu 259 de 2000, pues de conformidad con lo ordenado en el Laudo arbitral del 7 de noviembre de 2008, el contrato de prestación de servicios médicos No. 1297 de 2000 está liquidado judicialmente.

Así mismo afirmó que no se violaron los artículos 29 de la Constitución Política y 34 y 56 del Decreto 1281 de 2002, pues el proceso liquidatorio de Cajanal se regula por normas especiales a las cuales deben someterse todos los acreedores, en atención al principio de colectividad.

En efecto, los Decretos 723 de 1997, 046 de 2000, 050 de 2006 y 3260 de 2004 no son aplicables como normas supletivas dentro del reconocimiento y pago que se reclama ante Cajanal S.A. EPS

en liquidación dentro del proceso de liquidación al que se encuentra sometida por orden del Gobierno Nacional, puesto que esas normas regulan un procedimiento para el pago de reclamaciones a cargo de entidades que se encuentran en marcha y, en esa perspectiva en tales disposiciones no se hace mención a los lineamientos que se deben observar para la aportación de los soportes requeridos para el reconocimiento y pago de las obligaciones dentro del proceso de liquidación de una entidad promotora de salud.

En ese orden, el aporte de las pruebas que se debía acompañar a la solicitud de reclamación de pagos dentro del proceso de liquidación de Cajanal S.A. EPS en liquidación está regulado en las disposiciones especiales contenidas en los Decretos 4409 de 2004, 254 de 2005, en el Estatuto Orgánico del Sistema Financiero, en la Ley 510 de 1999 y en el Decreto 2211 de 2004.

4.3. Actuaciones relevantes con posterioridad a la admisión de la demanda.

4.3.1. En providencia del 29 de enero de 2009⁷ el Tribunal Administrativo de Cundinamarca – Sección Primera Subsección B resolvió tener como pruebas las aportadas con la demanda.

Igualmente, decretó la prueba pericial solicitada por la parte actora, se ofició a la Cámara de Comercio de Bogotá para que remitiera copia del Laudo arbitral del 7 de noviembre de 2008 y a la Coordinación Grupo de Gestión Contractual del Ministerio de la Protección Social para que remitiera copia del Convenio interadministrativo No. 00399 de 2004 suscrito entre el la referida cartera ministerial y la Fiduciaria Fidugraria S.A. junto con los actos que lo modificaron y adicionaron, así como el contrato de fiducia mercantil No. 3-1-0362 de 2008 y la cesión del mismo.

4.3.2. Con escrito radicado el 2 de junio de 2009 la parte actora presentó reforma de la demanda en el sentido de desistir del reconocimiento y pago de las facturas que fueron reconocidas en el Laudo arbitral del 7 de noviembre de 2008.

4.3.2. Mediante auto del 11 de junio de 2009⁸ el Tribunal Administrativo de Cundinamarca – Sección Primera – Subsección

⁷ Folios 239-242 del cuaderno 1.

“B” rechazó la reforma a la demanda al considerarla extemporánea.

Por otro lado, aceptó el desistimiento parcial de las pretensiones.

4.3.2. A través de providencia del 22 de marzo de 2012⁹ se corrió traslado a las partes para alegar de conclusión.

4.4. Alegatos de conclusión

4.4.1. La parte actora¹⁰ hizo un recuento de lo sucedido en el trámite administrativo y de los cargos elevados con el escrito de demanda. Finalmente concluyó que el agente liquidador de Cajanal S.A. EPS en liquidación no reconoció los intereses legales, que por ley tenía la obligación de liquidar hasta el 30 de diciembre de 2004, fecha en que entró en liquidación la EPS estatal, a pasar de que aquello se le solicitó debidamente.

4.4.2. El Ministerio de la Protección Social¹¹ y Cajanal S.A. EPS en Liquidación¹² reiteraron lo expuesto en la contestación de la demanda.

4.5. Sentencia de primera instancia

El Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Primera, Subsección B¹³, mediante sentencia del 14 de marzo de 2013¹⁴, declaró no probadas las excepciones propuestas por el Ministerio de la Protección Social.

Por otra parte, declaró la *“nulidad parcial de los actos administrativos nos. 000291 del 8 de noviembre de 2005, 00300 del 15 de noviembre de 2005, 000992 del 22 de diciembre de 2006, 000140 del 8 de marzo de 2007 y 000222 del 4 de mayo de 2007 proferidas por el Liquidador de Cajanal S.A. EPS en Liquidación y especialmente el Anexo no. 14 contenido en la resolución no. 000992 del 22 de diciembre de 2006, en tanto en ellos no se reconoció la cancelación de la compensación por*

⁸ Folio 472 del cuaderno 1.

⁹ Folio

¹⁰ Folios 440-460 del cuaderno 1.

¹¹ Folios 428-439 del cuaderno 1.

¹² Folios 486 a 500 del cuaderno 1.

¹³ La Sala estuvo conformada por los Magistrados Fredy Ibarra Martínez, Carlos Enrique Moreno Rubio y Oscar Armando Dimaté Cárdenas.

¹⁴ Folios 537-567 del cuaderno 1

la pérdida del poder adquisitivo de las sumas de dinero reconocidas en los laudos arbitrales de 19 de marzo de 2004 y 2 de septiembre de ese mismo año, por los cuales se dirimieron las controversias referidas a los contratos nos. 089 de 1997 y 273 de 2000, respectivamente.”

Como consecuencia de lo anterior, a título de restablecimiento del derecho, ordenó a “Cajanal S.A. EPS en liquidación el reconocimiento y pago a favor de la sociedad actora Servimédicos Ltda. la compensación de las sumas de dinero de que tratan los laudos arbitrales de 19 de marzo de 2004 y 2 de septiembre de ese mismo año proferidos por el Tribunal de Arbitramento de la Cámara de Comercio de Bogotá convocado para dirimir los conflictos generados con ocasión de los contratos 089 de 1997 y 273 de 2000 suscritos por la parte actora con Cajanal S.A. EPS en liquidación hasta el momento en que se realice en forma efectiva el pago de la compensación, con sujeción a las reglas, condiciones y requisitos establecidos para ese propósito en el artículo 30 del Decreto-ley 2211 de 2004 sustituido por el artículo 9.1.3.2.8 del Decreto 2555 de 2010, y demás normas concordantes.”

Como sustento de su decisión en primer lugar aclaró que el estudio de los cargos primero a noveno, se contraen a señalar que con la expedición de los actos demandados el liquidador de Cajanal S.A. EPS supuestamente vulneró las normas que rigen la liquidación de los contratos estatales, los derechos del debido proceso y de defensa y el principio de la buena fe, censuras frente a las cuales concluyó que no tienen relación directa y necesaria con las pretensiones de nulidad y restablecimiento del derecho dirigidas a obtener el pago de los intereses de las sumas de dinero que fueron reconocidas mediante los laudos arbitrales que decidieron las controversias suscitadas con ocasión de los contratos de prestación de servicios médicos nos. 089 de 1997 y 273 de 2000, pues, aquellos cargos apuntan a que se declare la nulidad de las resoluciones demandadas en tanto fueron rechazadas las reclamaciones encaminadas a obtener el pago de algunas facturas relacionadas con el contrato No. 1297 de 2000, pretensiones que por razón de su contenido y alcance corresponden a las consignadas en las súplicas sexta a décima séptima de la demanda, frente a las cuales advirtió que, fueron objeto de desistimiento por la parte actora aceptado por auto del 11 de junio de 2009. En consecuencia, los referidos cargos fueron desestimados.

Por otro lado, al pronunciarse sobre la presunta violación del artículo 177 del Código Contencioso Administrativo expuso que, el pago de los intereses moratorios operaba hasta antes del momento de la entrada en liquidación de la entidad estatal, sin embargo advirtió que *“de conformidad con lo normado en el artículo 30 del Decreto-ley 2211 de 2004 por medio del cual se determina el procedimiento aplicable a las entidades financieras sujetas a toma de posesión y liquidación forzosa administrativa, norma vigente para la época en que sucedieron los hechos de esta demanda y aplicable al asunto bajo examen por la remisión legal expresa contenida en el artículo 291 numeral 17 del Estatuto Orgánico del Sistema Financiero, aplicable a su vez por la remisión que a dicho cuerpo normativo previo el artículo 1o del Decreto-ley 254 de 2000 por el cual se expide el régimen de liquidación para las entidades públicas del orden nacional, la tesis jurisprudencial antes referida dio paso a una nueva regla según la cual no hay lugar al pago de intereses moratorios por la falta de pago oportuno de la respectiva obligación sino al reconocimiento de una compensación por la desvalorización monetaria a los titulares de los créditos.”* (Negrilla fuera de texto)

En consecuencia expuso que para las entidades del orden nacional que están sometidas al proceso de liquidación forzosa, el pago de intereses moratorios que se generan por la no cancelación oportuna de la respectiva acreencia es sustituido por el mecanismo de compensación, antes expuesto, el cual no constituye un derecho cierto, pues depende de la existencia de remanentes luego de que se realice el pago del pasivo externo, por lo que para el caso en concreto concluyó lo siguiente:

“En ese contexto, como quiera que en el caso objeto de análisis mediante los laudos arbitrales de fecha 19 de marzo de 2004 y 2 de septiembre de ese mismo año se condenó a Cajanal S.A. EPS en Liquidación a pagar a favor de Servimédicos Ltda. las sumas de \$191.109.190 y \$31.701388.73 por concepto de la prestación de los servicios médicos en desarrollo de los contratos nos. 089 de 1997 y 273 de 2000, la Sala declarará la nulidad parcial de los actos demandados en tanto en estos y en particular en el anexo 14 de la resolución no. 000992 del 22 de diciembre de 2006 no se reconoció el pago de la desvalorización o pérdida del valor adquisitivo de dichos créditos en los términos, requisitos y condiciones preestablecidos para el efecto en el artículo 30 del Decreto-ley 2211 de 2004 y demás normas concordantes, disposición esta sustituida con posterioridad por el artículo 9.1.3.2.8 del Decreto-ley 2555 de 2010.

Adicionalmente, debe advertirse que si bien el artículo 177 del Código Contencioso Administrativo contenido en el Decreto 01 de 1984 consagra la causación de intereses moratorios por el no pago oportuno de las obligaciones impuestas en las decisiones judiciales, como lo son los laudos arbitrales, sobre esa precisa materia en tratándose de créditos que se reclamen respecto de entidades públicas en proceso de liquidación prevalece la norma específica prevista en el entonces artículo 30 del Decreto-ley 2211 de 2004 sustituido luego por el artículo 9.1.3.2.8 del Decreto-ley 2555 de 2010 en razón de ser una norma de carácter especial, tal como lo dispone la regla de hermenéutica establecida en el ordinal segundo del artículo 5o de la Ley 57 de 1887.

Por consiguiente, a título de restablecimiento del derecho se ordenará a Cajanal S.A. EPS en Liquidación reconocer y pagar a favor de la sociedad Servicios Médicos Integrales de Salud Ltda. - Servimédicos Ltda. la compensación de la pérdida del poder adquisitivo de los montos reconocidos en los laudos arbitrales de 19 de marzo de 2004 y 2 de septiembre de 2004 relacionados con los contratos nos. 089 de 1997 y 273 de 2000, para lo cual deberán tenerse en cuenta las reglas, condiciones y requisitos previstos en el artículo 9.1.3.5.8 del Decreto-ley 2555 de 2010, y en consecuencia por ausencia de respaldo legal válido deben desestimarse las demás pretensiones de restablecimiento reclamadas en la demanda en cuanto están dirigidas a obtener el reconocimiento de intereses moratorios e indexación de los referidos créditos.”

4.6. Recurso de apelación

Inconforme con la sentencia de primera instancia y dentro de la oportunidad procesal correspondiente, el apoderado judicial de Cajanal S.A. EPS en liquidación interpuso recurso de apelación, con el fin que se revoque dicha providencia y, en su lugar, se nieguen las pretensiones de la demanda¹⁵.

En primer lugar manifestó que existe una violación al proferirse un fallo *extra petita*, pues a su juicio, en las pretensiones de la demanda se solicitó el reconocimiento de los intereses moratorios adeudados hasta el 30 de diciembre de 2004, sin embargo, nunca se exigió el pago de la compensación por desvalorización monetaria, en razón a que aquella dependerá de la naturaleza misma de la liquidación de una entidad pública, del resultado final del proceso de calificación de créditos y especialmente de la disponibilidad de recursos de la intervenida y la naturaleza jurídica de la misma.

¹⁵ Folios 569-576 del cuaderno 1.

Al efecto, citó una sentencia de la Sección Primera del Consejo de Estado, sin indicar el radicado de la misma, del 6 de octubre de 2009, en la que se concluyó que *“la sentencia de primera instancia fue “extra petita”, puesto que se acogió la pretensión de la actora pero por una causa diferente a la planteada por ésta o deducida de hechos no alegados Los artículos 170 del Código Contencioso Administrativo y 305 del Código de Procedimiento Civil consagran el principio de congruencia de la sentencia, conforme al cual, de un lado, debe haber armonía entre la parte motiva y la resolutive del fallo, lo que se denomina congruencia interna, y de otro, la decisión debe ser concordante con lo pedido por las partes, tanto en la demanda, como en la contestación, lo que se conoce como congruencia externa.”*

En segundo lugar, expuso que, el A quo confundió los conceptos de intereses moratorios y el reconocimiento de la desvalorización monetaria en desarrollo de un proceso liquidatorio, siendo evidente *“la confusión que tiene el fallo de primera instancia, pues señala que el cambio jurisprudencial se da en razón a la expedición del Decreto 2211 del 8 de julio de 2004, situación contraria a derecho, pues desconoce el fallo que el reconocimiento de la pérdida de poder adquisitivo está contemplado como una institución jurídica desde antes de la propia expedición de la Decreto-ley 663 de 1993 (Estatuto Orgánico del Sistema Financiero), la Ley 510 de 1999 y en especial el Decreto 2418 del 30 de noviembre de 1999 el cual expresamente estipuló en el numeral 18 del artículo 5 la pérdida de poder adquisitivo para los acreedores reconocidos en el proceso liquidatorio, el cual se aplicaría una vez se pagase la totalidad del pasivo externo y se constituyesen las provisiones contempladas en la ley.”*

En tercer lugar argumentó que, la desvalorización monetaria en los procesos liquidatorios tiene norma especial y no aplica para las entidades públicas del orden nacional sometidas a liquidación.

En ese sentido, afirmó que el reconocimiento de los intereses remuneratorios y moratorios es exigible hasta la fecha por medio de la cual se ordena la liquidación, hecho que impone la situación imprevisible de poder cumplir con las citadas obligaciones, acaeciendo en adelante una fuerza mayor que impide tanto el cobro por vía ejecutiva como el pago privilegiado.

Lo anterior por cuanto, el reconocimiento de intereses remuneratorios y moratorios procede única y exclusivamente

hasta la fecha que se ordena la liquidación, siempre que estos estén pactados contractualmente o se hagan exigibles en cumplimiento de la ley.

De otra parte, comentó que la desvalorización monetaria, es una etapa procedimental de la liquidación contenida en la normatividad especial que la rige, la cual pretende un reconociendo económico adicional para los acreedores reconocidos durante el proceso liquidatorio, esto es a quienes presentaron reclamación y fueron reconocidos mediante acto administrativo, el cual dispone también el respeto por el orden de graduación definido por la ley.

Teniendo en cuenta lo anterior adujo que, la desvalorización monetaria hace referencia al reconocimiento de la pérdida de poder adquisitivo en las situaciones y la oportunidad prevista en la ley especial que rige el proceso liquidatorio, pues ocurre cuando la entidad en liquidación está obligada a ello y se ha reconocido y pagado la totalidad del pasivo externo a cargo de la entidad y subsisten remanentes para su pago, reconocimiento que se debe efectuar entre la fecha que ordena la liquidación, respecto del valor reconocido por el liquidador y la fecha en la cual se dispuso el pago a todos los acreedores de la compensación por pérdida de poder adquisitivo.

Para el caso en concreto, afirmó que no se cumplen con los requisitos establecidos en la ley para otorgar el reconocimiento de la compensación reconocida en la sentencia de primera instancia:

“En efecto, el hoy demandante presento reclamación al proceso para el pago de las sumas adeudadas por la liquidación, sumas que fueron calificadas y reconocidas respecto del laudo arbitral conforme lo dispone el artículo 177 del C.C.A., esto es lo que era exigible al momento de ordenarse el proceso liquidatorio.

Cajanal S.A. E P S. en liquidación, dispuso mediante Resolución 184 del 30 de marzo de 2007 el pago de la totalidad de obligaciones reconocidas con cargo a la masa de la liquidación, esto es a los acreedores reconocidos que presentaron reclamación oportuna, a quienes se les reconoció habiendo presentado reclamación extemporánea y las obligaciones registradas como pasivo cierto no reclamado a cargo de la entidad. Así mismo, dispuso la constitución de provisiones para atender las obligaciones contenciosas a su cargo, tal como

expresamente lo dispone el Decreto 254 de 2000 y el Decreto 2211 de 2004.

Dado que el Decreto 254 de 2000, modificado por la Ley 1105 de 2006 dispuso en su artículo 32 y siguientes, regular el pago de obligaciones de la liquidación, sin que prevea el pago de desvalorización monetaria; por el contrario, establece la citada normatividad que en caso de subsistir recursos, estos se destinen al FOPEP o al Ministerio o entidad que determine la ley o el acto administrativo expedido por el Gobierno Nacional. Por lo anterior, al no estar obligada Cajanal al pago de desvalorización monetaria no es procedente la orden impuesta por el Juez de primera instancia.

Adicionalmente, dada la inexistencia de recursos remanentes posteriores al pago de las obligaciones reconocidas y la constitución de reservas de ley, no subsistieron recursos para disponer en igualdad de condiciones el reconocimiento de la pérdida de poder adquisitivo a ningún acreedor, motivo que sustenta la imposibilidad de cumplimiento de la orden emitida por el Tribunal.”

4.7 Trámite de segunda instancia

Luego de haber sido concedida la apelación por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Primera, Subsección B, mediante auto del 2 de mayo de 2013¹⁶, la misma fue admitida a través de auto del 1º de noviembre de 2013 de la Sección Primera del Consejo de Estado¹⁷.

Posteriormente, el Consejero Ponente el 26 de agosto de 2014¹⁸ le corrió traslado a las partes y al Ministerio Público para que alegaran de conclusión.

De dicha oportunidad hizo uso el Ministerio de Salud y de la Protección Social que reiteró los argumentos expuestos en el presente trámite y manifestó estar de acuerdo con lo decidido en primera instancia¹⁹. Por su parte Cajanal S.A. EPS en liquidación INDEGA S.A. insistió en las razones desarrolladas en el escrito de impugnación²⁰.

II. CONSIDERACIONES DE LA SALA

¹⁶ Folios 578 del cuaderno 1.

¹⁷ Folio 4 del cuaderno 2.

¹⁸ Folio 16 cuaderno 2.

¹⁹ Folios 17-21 cuaderno 2.

²⁰ Folios 13-38, cuaderno N° 2.

1. Competencia

De conformidad con el artículo 129 del C.C.A y con el numeral 1º del Acuerdo número 357 del 5 de diciembre de 2017, la Sección Quinta del Consejo de Estado es competente para proferir fallo en los procesos de segunda instancia que sean remitidos por los Despachos de la Sección Primera, dentro de los cuales, de conformidad con lo establecido en el numeral 2 del citado acuerdo, el Despacho del doctor Roberto Augusto Serrato Valdés, remitió el proceso de la referencia.

En el caso concreto la Sala precisa que limitará el análisis a lo decidido en la sentencia de primera instancia y a los argumentos expuestos en el escrito de apelación, en virtud de lo dispuesto por el artículo 328 del Código General del Proceso²¹, de conformidad con el cual *“El juez de segunda instancia deberá pronunciarse solamente sobre los argumentos expuestos por el apelante, sin perjuicio de las decisiones que deba adoptar de oficio, en los casos previstos por la ley.”*

2. Cuestión Previa

El Doctor Carlos Enrique Moreno Rubio manifestó impedimento para conocer y decidir en segunda instancia la acción de la referencia, comoquiera que, cuando fungió como magistrado del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Primera, Subsección “B”, participó de la Sala y suscribió la sentencia de primera instancia del 14 de marzo de 2013.

El Consejero, entonces, consideró estar incurso en la causal 2ª del artículo 141 del Código General del Proceso -anteriormente contenida en el mismo numeral del artículo 150 del Código de Procedimiento Civil-, cuyo texto es del siguiente tenor:

“Son causales de recusación las siguientes:(...) 2. Haber conocido del proceso o realizado cualquier actuación en instancia anterior, el juez, su cónyuge, compañero permanente o algunos de sus parientes indicados en el numeral precedente”.

²¹ Aplicable al presente asunto en virtud de lo dispuesto en el artículo 627 del Código General del Proceso y teniendo en cuenta que el término del traslado para alegar fue concedido mediante auto del 26 de agosto de 2014, el presente asunto se encuentra para fallo en vigencia del Código General del Proceso (1 de enero de 2014, como lo dispone su artículo 627 y como lo definió la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo en auto de 25 de junio de 2014, expediente nro. 49.299, Consejero Ponente Enrique Gil Botero).

Por consiguiente, en aras de garantizar plena objetiva e imparcialidad a la hora de resolver el presente asunto, se aceptará el impedimento manifestado por el doctor Carlos Enrique Moreno Rubio y le separará del conocimiento del caso.

3. Problema jurídico

Corresponde a la Sala determinar si, de conformidad con los argumentos de la impugnación, se revoca, modifica o confirma la providencia del 14 de marzo de 2013 del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Primera, Subsección B, para lo cual se deberán resolver el siguiente problema jurídico:

¿Fue *extra petita* la sentencia de primera instancia al reconocer, a título de restablecimiento del derecho una compensación por desvalorización monetaria, cuando lo solicitado fueron los intereses moratorios causados hasta el 30 de diciembre de 2004?

4. El caso en concreto

En primer lugar, la Sala advierte que en el trámite de la primera instancia, el apoderado de la parte actora presentó un escrito de reforma parcial de la demanda, con el fin de suprimir la petición de restablecimiento del derecho derivado del pago de las facturas nos. 6158, 6159, 6155, 6318, 6994, 6742, 6939, 7019, 7076, 7377, 7770, 7866, 8033, 8509 y 8469, las cuales están, relacionadas con el contrato de prestación de servicios médicos No. 1297 de 2000 suscrito entre Cajanal S.A. EPS en liquidación y Servimédicos Ltda. debido a que el pago de dichas facturas fue reconocido mediante laudo arbitral emitido por el Tribunal de Arbitramento de la Cámara de Comercio de Bogotá D.C. el 7 de noviembre de 2008.

De conformidad con lo expuesto en los antecedentes de esta providencia, en auto del 11 de junio de 2009 se rechazó por extemporánea la solicitud de reforma de la demanda, sin embargo, se aceptó el desistimiento parcial de las citadas pretensiones de restablecimiento del derecho.

Hecha la claridad anterior, la Sala encuentra que las súplicas de la demanda están encaminadas a desvirtuar la legalidad de las

Resoluciones números 000291 de 8 de noviembre de 2005, 000300 de 15 de noviembre de 2005, 000992 de 22 de noviembre de 2006, 000140 del 8 de marzo de 2007 y 000222 del 4 de mayo de 2007 proferidas por el Liquidador de Cajanal S.A. EPS en liquidación.

5.1. La existencia o no del fallo *extra petita* en el *sub lite*

La Sala entra a determinar cuál fue el alcance de las pretensiones presentadas por la parte accionante en el sub lite, ello para establecer si la decisión de primera instancia reconoció lo que no fue solicitado.

De la lectura del escrito de demanda, se tiene que en las pretensiones, relacionadas con el restablecimiento del derecho, el actor solicitó lo siguiente:

DÉCIMA OCTAVA: *Que como consecuencia de las declaraciones 1ª, 2ª, 3ª 4ª y 5ª se restablezca el derecho y se ordene el pago por los intereses adeudados hasta la fecha en que entró en Liquidación la EPS, es decir hasta el día 30 de diciembre de 2004 en relación con el fallo del Laudo Arbitral que fueron fallados a favor de la IPS y que corresponden a la suma de Tres Millones Veintiséis Mil Doscientos Noventa y Tres Pesos (\$3.026.293. 00) en relación con el contrato No. 273 de 2000, esto como consecuencia de la nulidad de los Actos Administrativos contenidos en las Resoluciones números 000291 del 08 de noviembre de 2005. 000992 del 22 de diciembre de 2006. de la Resolución 000140 del 08 de marzo de 2007 y 222 del 04 de mayo de 2007 expedida por EL AGENTE LIQUIDADOR DE CAJANAL S.A. EPS EN LIQUIDACION (sic).*

DÉCIMA NOVENA: *Que como consecuencia de las declaraciones 1ª, 2ª, 3ª, 4ª y 5ª se restablezca el derecho y se ordene el pago por los intereses adeudados hasta la fecha en que entró en Liquidación la EPS, es decir hasta el día 30 de diciembre de 2004 en relación con el fallo del Laudo Arbitral que fueron fallados a favor de la IPS y que corresponden a la suma de Treinta y Siete Millones Novecientos Noventa y Ocho Mil Ochocientos Setenta y Siete Pesos M-L (\$37.998.877.28) por fallo en relación con el contrato 089 de 1997, esto como consecuencia de la nulidad de los Actos Administrativos contenidos en las Resoluciones números 000291 del 08 de noviembre de 2005, 000992 del 22 de diciembre de 2006, de la Resolución 000140 del 08 de marzo de 2007 y 222 del 04 de mayo de 2007 expedida por EL AGENTE LIQUIDADOR DE CAJANAL S.A. EPS EN LIQUIDACION (sic).*

VIGÉSIMA: *Que como consecuencia de las declaraciones 1ª, 2ª, 3ª, 4ª y 5ª se restablezca el derecho y se ordene la liquidación de los intereses moratorios hasta el día 30 de diciembre de 2004 día en que entró en liquidación la EPS, y el pago de los intereses a favor del contratista SERVIMÉDICOS LTDA., esto como consecuencia de la nulidad de los Actos Administrativos contenidos en las Resoluciones números 000291 del 08 de noviembre de 2005. 000992 del 22 de diciembre de 2006, de la Resolución 000140 del 08 de marzo de 2007 y 222 del 04 de mayo de 2007 expedida por EL AGENTE LIQUIDADOR DE CAJANAL S.A. EPS EN LIQUIDACION (sic).*

Las anteriores pretensiones dan cuenta de que el demandante incluyó peticiones relacionadas con el reconocimiento de los intereses moratorios, causados sobre el valor ordenado en los laudos arbitrales del 19 de marzo de 2004 y 2 de septiembre del mismo año, hasta el momento en que entró en liquidación la entidad, es decir 30 de diciembre de 2004²².

Ahora, en el fallo de primera instancia el Tribunal declaró la nulidad parcial de los actos demandados en tanto en estos y en particular en el anexo 14 de la Resolución No. 000992 del 22 de diciembre de 2006 no se reconoció el pago **de la desvalorización o pérdida del valor adquisitivo de dichos créditos** en los términos, requisitos y condiciones preestablecidos para el efecto en el artículo 30 del Decreto-ley 2211 de 2004, sustituido luego por el artículo 9.1.3.2.8 del Decreto-Ley 2555 de 2010 el cual dispone:

Pérdida del poder adquisitivo. Con el fin de compensar la pérdida de poder adquisitivo sufrida por la falta de pago oportuno, una vez atendidas las obligaciones excluidas de la masa y a cargo de ella, así como el pasivo cierto no reclamado, si hay lugar a él, si quedare un remanente se reconocerá y pagará desvalorización monetaria a los titulares de los créditos que sean atendidos por la liquidación, cualquiera sea la naturaleza, prelación o calificación de los mismos, con excepción de los créditos que correspondan a gastos de administración. La cuantía por este concepto y su exigibilidad se determinará según las reglas dispuestas en el artículo 9.1.3.5.8 del presente decreto.

Para efectos de la notificación de la resolución que reconozca la pérdida de poder adquisitivo, así como de los recursos interpuestos contra la misma, se atenderá el procedimiento previsto en los artículos 9.1.3.2.5 y 9.1.3.2.6 del presente decreto.

²² Decreto 4409 del 30 de diciembre de 2004 Por el cual se dispone la disolución y liquidación de la Sociedad Cajanal S.A., EPS – Ministerio de la Protección Social.

El Tribunal de primera instancia encontró que dicha norma resultaba aplicable al caso en concreto, por la remisión legal expresa contenida en el artículo 291 numeral 17²³ del Estatuto Orgánico del Sistema Financiero, aplicable a su vez por la remisión que a dicho cuerpo normativo previo el artículo 1^o²⁴ del Decreto-ley 254 de 2000 por el cual se expide el régimen de liquidación para las entidades públicas del orden nacional, el cual fue modificado por la Ley 1105 de 2006, regulación en la cual se incluyó la remisión antes mencionada.

Se recuerda que las Resoluciones cuya nulidad se pretende son la 000291 de 8 de noviembre de 2005, 000300 de 15 de noviembre de 2005, 000992 de 22 de noviembre de 2006, 000140 del 8 de marzo de 2007 y 000222 del 4 de mayo de 2007 proferidas por el Liquidador de Cajanal S.A. EPS en liquidación.

Para la Sala, la anterior determinación de la sentencia de primera instancia no constituye lo que se conoce como sentencia *extra petita*, pues es evidente que el juez *a quo* realizó una interpretación de la demanda, para concluir que en el caso en concreto, frente a las sumas adeudadas se debía reconocer una indexación por la pérdida de poder adquisitivo.

En efecto, es importante aclarar que la actualización del valor de una deuda, o corrección monetaria es una adecuación de la obligación dineraria atendiendo la realidad del momento en el que es cancelada, ya que goza de naturaleza compensatoria, es decir, la corrección monetaria es una figura creada en contraprestación a la pérdida del poder adquisitivo de la moneda que sucede por el paso del tiempo.

En otras palabras, como lo ha indicado la jurisprudencia de esta Corporación, *“la indexación sirve como un instrumento equilibrador del fenómeno de la depreciación que sufre la moneda nacional por efecto de la pérdida del poder adquisitivo del dinero, debido a las fluctuaciones del sistema económico del país. El ajuste de valor*

²³ 17. Se podrán establecer mecanismos para compensar con cargo a los activos de la entidad la pérdida de poder adquisitivo o los perjuicios por razón de la pérdida de rendimiento que puedan sufrir los depositantes, ahorradores o inversionistas por la falta de pago oportuno.

²⁴ ARTÍCULO 1º-Ámbito de aplicación. 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.

obedece al hecho notorio de la constante y permanente devaluación de la moneda, que disminuye, en forma continua, el poder adquisitivo del ingreso, por lo que disponer la indexación, es una decisión ajustada a la ley y un acto de equidad, cuya aplicación por parte del Juez encuentra sustento en nuestro máximo ordenamiento jurídico, como lo consagra el artículo 230 de la Carta.”²⁵

Ahora, para el caso de las entidades públicas que se encuentran en procesos liquidatorios, la jurisprudencia de esta Corporación ha establecido que no corren intereses moratorios debido a la situación especial en la cual se encuentra la misma.

En consecuencia, se confirmará la sentencia del 14 de marzo de 2013 proferida por la Subsección “B” de la Sección Primera del Tribunal Administrativo de Cundinamarca.

5.2. Costas

No hay lugar a condenar en costas en esta instancia, por cuanto los argumentos del recurso de apelación presentados por la parte demandada prosperaron parcialmente, sin que se encuentre acreditada una inadecuada conducta de alguna de las partes que dé lugar a condenarla por este concepto.

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

III. FALLA:

PRIMERO: DECLARAR FUNDADO el impedimento manifestado por el doctor Carlos Enrique Moreno Rubio y, en consecuencia, **SEPARARLO** del concomimiento del presente asunto, de conformidad con las razones expuestas en esta providencia.

SEGUNDO: CONFIRMAR la sentencia del 14 de marzo de 2013 del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Primera, Subsección B, por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

²⁵ Consejo de Estado, Sección Segunda Sentencia del 23 de marzo de 2017. C.P. Rafael Francisco Suárez Vargas. Rad. 68001-23-31-000-2008-00329-01(2284-13)

TERCERO: No se condena en costas en esta instancia, por no aparecer causadas.

CUARTO: DEVOLVER el expediente al Tribunal de origen para lo de su competencia.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE.

ROCÍO ARAÚJO OÑATE
Presidente

LUCY JEANNETTE BERMÚDEZ BERMÚDEZ
Consejera

ALBERTO YEPES BARREIRO
Consejero

ALEJANDRO VENEGAS FRANCO
Conjuez



SC5780-6-1



GP059-6-1

