

## **PROCEDIMIENTO DE RECONOCIMIENTO DE PAGOS POR ENTIDADES PUBLICAS EN PROCESO DE LIQUIDACION – Término de prescripción de las facturas**

Como puede observarse, mal podría seguirse aplicando un régimen de pagos establecido en el ordenamiento jurídico para entidades públicas que se encuentran en situaciones de normalidad financiera, como el establecido en el Decreto 723 de 1997, en lugar de aplicar el régimen a una entidad que por su naturaleza se encuentra en precaria situación económica y de la cual se ordenó su extinción. En este último evento deberá predominar el régimen jurídico especial de liquidación. Entiende la Sala que es, precisamente, por esta razón por la que el Agente Liquidador utilizó un procedimiento diferente al previsto en el Decreto antes citado para formular las glosas, revisar las facturas y elaborar las objeciones sobre cada una de las facturas presentadas por la demandante en sede administrativa. Es más, en los actos administrativos demandados, se puede leer que la expedición de los mismos se produce por parte del Agente Liquidador de CAJANAL S.A. E.S.P. en ejercicio de las facultades legales "... que le confiere el Decreto 4409 de 2004, el Decreto-Ley 254 de 2000, el Decreto-Ley 663 de 1993, y el artículo 68 de la Ley 715 de 2001...", lo que significa que el marco de sus competencias se desarrollaba por la particular condición que implica el proceso de liquidación de la sociedad demandada. La Sala observa que entre las partes procesales en el presente caso, existió una verdadera relación comercial que llevó a la demandante a expedir facturas por la prestación del servicio de salud, que tenían el carácter de cambiarias de compraventa y se asimilaban en todos sus efectos a una letra de cambio. En consecuencia, considera la Sala que, habiéndose emitido las facturas en los meses de septiembre, octubre y noviembre del año 2001, y presentado la reclamación para su pago en sede administrativa ante el Agente Liquidador el 21 de febrero del año 2005, la Acción Cambiaria correspondiente se encontraba prescrita para la fecha del reclamo y no le era permitido al servidor público reconocer y pagar obligaciones prescritas, so pena de comprometer su responsabilidad fiscal y disciplinaria.

**FUENTE FORMAL:** DECRETO 723 DE 1997 / DECRETO 254 DE 2000 / DECRETO LEY 4409 DE 2004 / CODIGO DE COMERCIO – ARTICULO 772

### **FORMA DE NOTIFICACION DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS DE TRAMITE – Validez de la notificación por mensaje de datos**

Para la Sala, el acto a través del cual se decreta la práctica de una prueba en la instancia administrativa de reclamación de acreencias, es un típico acto administrativo de trámite, pues con él se da impulso procesal y no contiene una decisión fundamental o definitiva respecto de la controversia y, conforme al artículo 49 del C.C.A., no tienen recurso y son de comuníquese y cúmplase. Siendo ello así, mal podría el interesado pretender, como en este caso, que se le notifique en la forma prevista en el artículo 44 del C.C.A. tal acto, mediante el cual la Liquidadora decretó la práctica de la inspección ocular, cuando en realidad dicha notificación está prevista para los actos administrativos definitivos, es decir, para aquellos que ponen término o fin a una actuación administrativa. De otra parte, no sobra enfatizar en que por disposición del inciso segundo del artículo 10° de la Ley 527 de 1999, "en toda actuación administrativa o judicial, no se negará eficacia, validez o fuerza obligatoria y probatoria a todo tipo de información en forma de mensaje de datos o en razón de no haber sido presentado en su forma original".

**CONSEJO DE ESTADO**  
**SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO**  
**SECCION PRIMERA**

**Consejera ponente: MARIA ELIZABETH GARCIA GONZALEZ**

Bogotá, D.C., treinta (30) de enero de dos mil catorce (2014)

**Radicación número: 25000-23-24-000-2007-00210-01**

**Actor: SOCIEDAD CLINICA EMCOSALUD S. A.**

**Demandado: CAJANAL E.P.S. S.A. EN LIQUIDACION**

**Referencia: APELACION SENTENCIA – ACCION DE NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO**

Se decide el recurso de apelación oportunamente interpuesto por la sociedad demandante contra la sentencia de 26 de mayo de 2011, proferida por la Sección Primera -Subsección "A"- del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, por medio de la cual se denegaron las súplicas de la demanda.

**I.- ANTECEDENTES.**

**I.1.-** La sociedad **CLÍNICA EMCOSALUD S.A.**, actuando a través de apoderado judicial, y en ejercicio de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho, prevista en el artículo 85 del C.C.A., presentó demanda ante el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, tendiente a que mediante sentencia, se declarara la nulidad del "acto administrativo complejo contenido en las Resoluciones Núms. 291 del 8 de noviembre de 2005, 300 del 15 de noviembre de 2005, 770 del 31 de octubre de 2006, donde se decidió como valor definitivo a reconocer la suma de NOVENTA Y DOS MILLONES DOSCIENTOS SESENTA Y SEIS MIL CIENTO CUARENTA Y CUATRO PESOS (\$92'266.144), y la

Resolución Núm. 001014 del 29 de diciembre de 2006 que confirmó en todo y sus partes la resolución anterior”.

Como consecuencia de la anterior declaración, solicita que, a título de restablecimiento del derecho, “se cancele la totalidad de las obligaciones reclamadas” y se condene a la parte demandada al pago de las costas a favor del demandante.

#### **I.2- Los hechos de la demanda.**

La Sala resume los fundamentos fácticos de la demanda, así:

Que **CAJANAL E.P.S. S.A. EN LIQUIDACIÓN**, es una Empresa Industrial y Comercial del Estado, y por la naturaleza de su objeto es una Entidad Promotora de Salud (EPS), definida en el artículo 177 de la Ley 100 de 1993, y en su calidad de EPS, debía garantizar directa o indirectamente la prestación del Plan Obligatorio de Salud a sus afiliados con sus propias IPS o a través de otras IPS o ESE.

Que la entidad demandante, en su condición de IPS, tiene como función básica la prestación de los servicios de salud a los afiliados a las EPS, ARS, o vinculados que los soliciten, así como la atención de urgencias de acuerdo con las definiciones de que trata el artículo 168 de la Ley 100 de 1993, que dispone que para esta clase de servicios no se requiere de contrato ni orden previa.

Aduce que de conformidad con la última norma citada, así como el artículo 67 de la Ley 715 de 2001, para la prestación de servicios de salud, que revistan la calidad de urgencias, no se requiere de contrato ni orden previa, y su costo deberá

ser asumido por la respectiva entidad promotora de salud (EPS) responsable del usuario, que en el caso *sub lite* era **CAJANAL E.P.S. S.A. EN LIQUIDACIÓN**, quien tuvo que haber cancelado el importe de la atención a más tardar dentro de los tres (3) meses siguientes a la radicación de la cuenta de cobro o factura.

Que, adicional a lo anterior, **CAJANAL E.P.S. S.A. EN LIQUIDACIÓN**, con el fin de cumplir las obligaciones impuestas por la Ley 100 de 1993, suscribió con la actora diversos contratos de prestación de servicios de salud, que se encuentran aportados en la reclamación respectiva.

La entidad demandante presentó para su reconocimiento y pago ante la EPS demandada en el presente proceso, por concepto de los servicios médico-hospitalarios de urgencias, por servicios solicitados y por servicios contratados que fueron prestados a sus usuarios, las facturas y demás cuentas de cobro que se relacionaron en la reclamación respectiva.

Señala que **CAJANAL E.P.S. S.A. EN LIQUIDACIÓN** no presentó objeciones a las facturas antes indicadas dentro del término previsto en el artículo 3°, numeral 2, del Decreto 723 de 1997, razón por la que debió cancelarlas dentro de los tres (3) meses siguientes a su radicación, conforme a lo dispuesto en el artículo 67 de la Ley 715 de 2001.

Que la entidad demandada se encuentra en mora por no haber efectuado el pago de las facturas debidamente presentadas por la actora, al tenor de lo dispuesto en el artículo 4° del Decreto 1281 de 2002.

A su juicio, las relaciones de facturas, debidamente radicadas en **CAJANAL E.P.S. S.A. EN LIQUIDACIÓN**, acompañadas de las facturas de venta expedidas con los requisitos exigidos en los Decretos 723 y 183 de 1997, en el Estatuto

Tributario y los contratos suscritos entre las partes, constituyen un título ejecutivo complejo, ya que de estos documentos conexos, que conforman una unidad jurídica, emergen obligaciones claras, expresas y exigibles.

Argumenta que sobre dichas facturas, la entidad en liquidación, mediante Resolución núm. 770 de 31 de octubre de 2006, reconoció una parte de las obligaciones generadas en los títulos ejecutivos antes mencionados, y negó el pago del saldo, aduciendo que las reclamaciones efectuadas por la sociedad demandante deberían ser excluidas por presentar glosas médicas, pagos totales y parciales e inconsistencias de tipo jurídico. Adicional a lo anterior, se manifiesta que algunas de las facturas se encuentran caducas o prescritas, porque la acción ejecutiva no se ejerció a tiempo.

Que mediante Resolución núm. 756 de 30 de octubre de 2006, la liquidadora de **CAJANAL E.P.S. S.A. EN LIQUIDACIÓN** resolvió reconocer un valor único de \$92'266.144.00 y, adicionalmente, realizó glosas a un grupo de facturas, dejando la opción que frente a éstas se podría nuevamente interponer el recurso de reposición.

Que por Resolución núm. 001014 de 29 de diciembre de 2006, se resolvió confirmar en todas sus partes la Resolución núm. 770 de 2006, donde en su parte motiva se concluye que las normas de salud señaladas por la demandante en los recursos interpuestos no son aplicables al proceso concursal y universal de liquidación.

**I.3-** Considera la parte actora que con la expedición de los actos administrativos acusados se violaron las siguientes normas:

- Constitución Política de 1991, artículo 29.
- Ley 100 de 1993.
- Decreto 046 de 2000, en su artículo 8º, que modificó el artículo 4º del Decreto 723 de 1997.
- Decreto 723 de 1997, artículo 3º.
- Código Civil Colombiano, artículo 2536.

Adujo, en síntesis, los siguientes conceptos de violación:

Que **CAJANAL E.P.S. S.A. EN LIQUIDACIÓN**, con su obrar a través de las Resoluciones demandadas, violó el ordenamiento legal especial correspondientes a servicios de salud, normas que fueron impuestas por el Legislador debido a la importancia del servicio público de salud de rango constitucional.

Que existe pronunciamientos de las Altas Cortes donde se decantó la Jurisprudencia respecto de la prescripción de títulos ejecutivos derivados de la prestación del servicio público de salud y se indicó que el término para que esta opere es de cinco años. En consecuencia, los títulos objeto de la reclamación no se encontraban prescritos y la entidad demandada violó el artículo 2536 del Código Civil Colombiano.

Sostiene que las relaciones surgidas entre las EPS, IPS y ESE, como consecuencia del funcionamiento del Sistema General de Salud, se encuentran en el marco legal del Decreto 723 de 1997 y el Decreto 046 de 2001, y es así como no se pueden realizar glosas después del término contemplado en estas normas, pues no obstante encontrarse en un proceso liquidatorio, no es óbice para que la liquidadora modifique los términos legales allí descritos, pues así se estaría violando un principio de derecho procesal, consistente en que las normas adjetivas

son de orden público y de imperativo cumplimiento, en consecuencia, nadie puede modificarlas so pretexto de estar en un proceso concursal.

Manifiesta que es indudable que el acto mediante el cual la liquidadora decretó la práctica de la inspección ocular y fijó fecha y hora para su práctica es un acto administrativo, en el cual se concedía oportunidad para ejercer en debida forma el derecho de defensa y, en tal sentido, por su importancia, se debió comunicar por los medios legales establecidos, es decir, enviando comunicación a la dirección suministrada en la actuación administrativa, y no por correo electrónico, como finalmente se hizo.

Que aceptando la teoría esbozada por la liquidadora de que el correo electrónico es un medio de notificación, a pesar de no estar contemplado como tal en el C.C.A., en aplicación de lo dispuesto en el artículo 10° de la Ley 527 de 1999, que le da fuerza probatoria a esta clase de datos, es del caso aplicar en su integridad la mencionada norma a efectos de analizar si es dable derivar de ellos la fuerza probatoria pretendida, y para ello basta con traer a colación lo expuesto por la Corte Constitucional mediante Sentencia C-600 de 2000, luego la violación al debido proceso y al derecho de defensa para poder debatir las pruebas en la inspección ocular es clara.

## **II. FUNDAMENTOS DE LA SENTENCIA APELADA.**

El Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Primera, Subsección A, mediante la sentencia impugnada, denegó las súplicas de la demanda, con base en las consideraciones que sucintamente se exponen a continuación:

Como primera medida, advierte que no desconoce la Jurisprudencia que el

Consejo de Estado ha elaborado en punto a la caducidad de la acción ejecutiva ante el Contencioso Administrativo, determinando para ello el concepto de título ejecutivo simple y complejo, para acceder a esta cuerda procesal. Pero como quiera que la demandante se fundamentara en el estudio Jurisprudencial y normativo para el caso, no llegó a demostrarlo fácticamente, es decir, identificando las facturas respecto de las cuales no operó la prescripción, así como su detalle de fecha de presentación e integración de algún contrato que permitiera al Juzgador llegar a la convicción de que el término de caducidad o prescripción de los créditos rechazados bajo esta causa por la liquidadora, se encontraba fenecido.

En otras palabras, que la actora no desvirtuó la presunción de legalidad de los actos administrativos atacados, carga procesal que le corresponde asumir para el éxito y prosperidad de sus pretensiones, enseñando en cuáles facturas a las que la demandada les aplicó el término de caducidad, lo hizo erradamente.

En segundo lugar, consideró el *a-quo* que, esa misma Corporación, en reciente decisión manifestó que: *“uno es el proceso de contratación, prestación de servicio de facturación, auditoría y pago de los mismos en sede administrativa, esto es, mientras la relación contractual se encuentra vigente; y otro es el procedimiento que ha señalado la ley para adelantar los procesos de liquidación de las entidades públicas dedicadas a la prestación de los servicios de salud, organizadas como empresas prestadoras de salud, tal como sucedió en el caso demandado”*<sup>1</sup>, posición que reitera en la presente ocasión, dado que es el propio Decreto 4409 de 2004, que al disponer la liquidación de **CAJANAL E.P.S.**, señala que debe someterse a las previsiones del Decreto 254 de 2000, cuyo artículo 1º, a su vez,

---

<sup>1</sup> Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Primera, Radicación 2007-00060-02, Sentencia de 2ª instancia fechada 5 de mayo de 2011.

autoriza que en lo no previsto en ella, se apliquen las normas contenidas en el Estatuto Financiero y en el Código de Comercio, en cuanto sean compatibles con la naturaleza de la entidad.

Y que en lo atinente al pago de obligaciones por el liquidador, fija en su artículo 32 las reglas a las que debe someterse, que conlleva el inventario de pasivos debidamente comprobados, aunque no señala los criterios para su comprobación, con fundamento en el párrafo del artículo 26 del Decreto 2211 de 2004, que regula el trámite de liquidación de entidades financieras y que habilita al liquidador para rechazar cualquier reclamación en caso de duda sobre su procedencia o validez.

Concluye en este segundo punto que si bien las normas específicas no reglamentan la forma como el liquidador debe comprobar la existencia de créditos para despejar cualquier duda sobre su validez, es entendible que se acuda a la auditoría médica para establecer la efectiva prestación del servicio médico que se está reclamando, medio de prueba que así como no obliga su práctica, tampoco puede imponerse que se adelante en los términos y con las consecuencias que señalan los Decretos 723 de 1997 y 046 de 2001, que regulan el giro normal, reconocimiento, rechazo y glosas en el sector salud entre las EPS, IPS y las ESE, dado que la auditoría médica y administrativa, ha sido el mecanismo idóneo para estos efectos.

Considera que a la parte actora le correspondía desvirtuar la auditoría médica y administrativa que se practicó a las reclamaciones presentadas dentro del proceso de liquidación de **CAJANAL S.A. E.P.S.**, lo cual tampoco adelantó en sede judicial.

Finalmente, consideró que el apoderado de la **CLÍNICA EMCOSALUD S.A.**, en el escrito de reclamación presentado ante **CAJANAL EN LIQUIDACIÓN**, radicado el 21 de febrero de 2005, expresamente señala que las notificaciones "*las recibiré en los sitios indicados en el membrete*", el cual alude a una dirección física en la Ciudad de Neiva (Huila) y a una dirección de correo electrónico: [arrigui@multiphone.net.co](mailto:arrigui@multiphone.net.co), encontrándose que a esta última se remitieron los correos de fechas 7, 14 y 22 de diciembre de 2006, contentivos de los escritos que le informaban sobre la inspección ocular solicitada señalando la fecha, hora y sitio de su ocurrencia.

### **III. FUNDAMENTOS DEL RECURSO DE APELACIÓN.**

Considera la apelante, en el texto de su recurso de alzada, que su oposición con la sentencia apelada radica, básicamente, en tres razones:

#### **1.- RESPECTO DE LA IDENTIFICACIÓN DE LAS FACTURAS.-**

En este punto estima la apelante que dentro del acervo probatorio allegado al expediente, reposa la reclamación efectuada a CAJANAL E.P.S. EN LIQUIDACIÓN, enviada a través de la empresa de correos SURENVÍOS mediante Guía núm. 498738 del 21 de febrero de 2005, en la cual se encuentran debidamente diligenciados los formularios para registrar datos de reclamación, en los cuales aparecen perfectamente relacionadas todas y cada una de las facturas adeudadas a la sociedad demandante.

Lo anterior, en relación con las facturas respecto de las cuales no le había sido informado el resultado de la auditoría del acreedor, que aún no estaban siendo ejecutadas.

Que, sumado a lo señalado, la Resolución núm. 0770 de 31 de octubre de 2006, - de la que también existe copia en el expediente, mediante la cual el agente liquidador de **CAJANAL E.P.S. EN LIQUIDACIÓN** resolvió el recurso de reposición interpuesto contra las Resoluciones núms. 291 y 300 de 2005-, contiene en el Anexo núm. 8 una extensa relación de la totalidad de las facturas objeto de reclamación, la cual cuenta con una detallada descripción de su número, el valor de las mismas, los pagos realizados, los valores y códigos de las glosas interpuestas.

Respecto del término de prescripción, aduce la apelante que el Liquidador en el acto demandado fundamentó su glosa en el argumento de que al momento de la presentación de la reclamación, ya había operado la prescripción por haber transcurrido el término de tres años de que trata el artículo 789 del Código de Comercio.

Aclara la impugnante que la acción derivada de las facturas de salud, no es la acción cambiaria de compraventa, toda vez que no se trata de títulos valores. Por el contrario, la acción derivada de las facturas presentadas para el cobro es la acción ejecutiva ordinaria, de que trata el artículo 2536 del Código Civil.

Que quiere decir lo anterior, que los documentos que soportan la reclamación, a pesar de no ser títulos valores, contienen obligaciones claras, expresas y exigibles, susceptibles de ser impugnadas por vía judicial, de los cuales emana una acción ejecutiva que encuentra fundamento en el artículo antes citado de la codificación civil colombiana; y que establece una prescripción de diez años para los títulos que se hicieron exigibles con anterioridad al 28 de diciembre de 2002, y de cinco años para aquellos exigibles a partir de esa fecha. Y por tal razón, en el

caso concreto, se debe aplicar el término de prescripción de los títulos ejecutivos de cinco años.

Señala que la acción ejecutiva derivada de las facturas aportadas no se encuentra prescrita, pues la reclamación para su pago fue presentada ante el liquidador el 21 de febrero de 2005, cuando aún no habían transcurrido los cinco años a que se refiere la norma civil citada.

## 2.- SOBRE EL PROCEDIMIENTO UTILIZADO POR LA LIQUIDADORA Y AVALADO EN LA SENTENCIA APELADA.-

El otro aspecto de la sentencia apelada atacado por la recurrente hace referencia a que el procedimiento utilizado por la Agente Liquidadora para formular las glosas no fue el idóneo, puesto que se tomó cerca de dos años para revisar las facturas reclamadas y elaborar las objeciones, en abierta contradicción con el procedimiento previsto en los Decretos 723 de 1997 y 050 de 2000.

A su juicio, este hecho constituyó una violación al derecho de defensa, pues, de una parte, no concedió el término de veinte días para dar respuesta a las glosas que formuló; y, por la otra, decidió formular nuevamente glosas sobre cuentas que ya habían sido objeto de ellas.

Señala la apelante que, es clara la normativa citada al indicar que la entidad que administre recursos de la seguridad social, está en la obligación de formular las objeciones a las cuentas que se presenten dentro de los veinte días siguientes a su radicación y que en el evento de no formular objeciones debe cancelar la totalidad de la factura dentro de los diez días siguientes.

Así mismo, advierte que la entidad que reclama el pago del servicio, cuenta con

veinte días para responder la objeción y la entidad obligada a pagar la cuenta con treinta días para resolver sobre la respuesta que se dé a la objeción, y que si guarda silencio debe cancelar en el mes siguiente el valor de la glosa.

### 3.- SOBRE LA FORMA DE NOTIFICACIÓN DEL ACTO ADMINISTRATIVO QUE RECONOCIÓ UNA PRUEBA EN EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO.-

En opinión de la parte apelante, la liquidadora, sin auto susceptible de ningún recurso, simplemente mediante comunicación, señaló fecha y hora de la diligencia de inspección administrativa, a fin de poder auditar las facturas y levantar las glosas.

Que se solicitó señalar nuevamente fecha y hora por cuanto la actora se encontraba desempeñando labores propias del ejercicio laboral en otra ciudad.

Que ante la determinación de **CAJANAL E.P.S. EN LIQUIDACIÓN** de notificar por correo electrónico, sin el lleno de los requisitos legales y sin avisar mediante comunicación escrita enviada al lugar de notificación, nuevamente solicitó señalar fecha y hora.

Describe que la Liquidadora **CAJANAL**, en franca violación al debido proceso, se negó a señalar nuevamente fecha de diligencia de inspección ocular.

Que en su análisis, el Tribunal niega la prosperidad del cargo, argumentando que las comunicaciones fueron remitidas a la dirección electrónica indicada en la demanda, y que la parte tuvo oportunidad de enterarse, como quedó demostrado con las diferentes solicitudes, de nuevas fechas para la práctica de la inspección ocular; empero, considera que es indudable que el acto mediante el cual la

Liquidadora decretó la práctica de la inspección ocular y fijó fecha y hora para su práctica, es un típico acto administrativo, el cual debe notificarse y comunicarse en los términos establecidos en los artículos 44, 45 y 46 del Código Contencioso Administrativo.

#### **IV.- ALEGATO DEL MINISTERIO PÚBLICO.**

La Agencia del Ministerio Público en la oportunidad procesal correspondiente guardó silencio (folio 30 del cuaderno núm. 2).

#### **V.- CONSIDERACIONES DE LA SALA:**

En orden a estudiar el asunto que nos ocupa, la Sala abordará los siguientes temas: 1). Régimen jurídico aplicable al procedimiento de reconocimiento de pagos por entidades públicas en proceso de liquidación; 2). Naturaleza de las facturas y su término de prescripción 3). Deber y forma de notificación de actos administrativos de trámite.

##### **1). Régimen jurídico aplicable al procedimiento de reconocimiento de pagos por entidades públicas en proceso de liquidación.-**

Sea lo primero señalar que el Decreto 723 del 14 de marzo de 1997, *“por medio del cual se dictan disposiciones que regulan algunos aspectos de las relaciones entre las entidades territoriales, las entidades promotoras de salud y los prestadores del servicio de salud”*, establece en el artículo 3º el procedimiento que deberá seguirse en el evento de pagos por conjunto de atención integral o de pagos por actividad que se produzcan en desarrollo de la prestación del servicio de salud en Colombia.

Dicha norma establece que las entidades promotoras de salud deberán, como primera medida, comunicar a los prestadores del servicio de salud, el período del mes en el cual recibirán las facturas o cuentas de cobro para efectos de ser solucionadas o pagadas; este período será de diez días calendario.

Seguidamente, la entidad promotora de salud tendrá un plazo de veinte días calendario, contado 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 días calendario siguientes al vencimiento del plazo antes referido.

En el evento de presentarse objeciones totales o parciales, las EPS deberán pagar al prestador del servicio de salud, el sesenta por ciento del monto objetado dentro del término de diez días calendario. El saldo insoluto será cancelado una vez se aclaren por parte del prestador del servicio las observaciones efectuadas por la entidad promotora. Advierte el artículo 4º del Decreto citado que *“las sumas no objetadas deberán ser canceladas en su totalidad”*.

Una de las inconformidades de la recurrente respecto del fallo apelado, consiste en que este procedimiento no fue atendido por **CAJANAL E.P.S. EN LIQUIDACIÓN** y tampoco fue reprochado en la sentencia de primera instancia, razón por la cual pide su revocatoria.

Debe observarse, como primera medida, que el citado artículo 3º establece que dicho procedimiento deberá aplicarse por parte de las entidades promotoras de salud cuando *“...no se establezcan términos para el pago”*. Pues bien, el Decreto-Ley 4409 de 2004, por el cual se dispone la disolución y liquidación de **CAJANAL**

**S.A. E.P.S.**, establece en su artículo 2º que la liquidación de esta entidad pública *“...se someterá a las disposiciones del Decreto-Ley 254 de 2000 y a las especiales del presente acto, de conformidad con lo previsto en el párrafo 2º del artículo 52 de la Ley 489 de 1998. 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”* (Resalta la Sala fuera de texto).

Adicionalmente y en consonancia con lo anterior, el artículo 1º del Decreto 254 de 2000, establece que éste se aplicará a las entidades públicas del orden nacional respecto de las cuales se haya ordenado su disolución y consecuente liquidación.

Como puede observarse, mal podría seguirse aplicando un régimen de pagos establecido en el ordenamiento jurídico para entidades públicas que se encuentran en situaciones de normalidad financiera, como el establecido en el Decreto 723 de 1997, en lugar de aplicar el régimen a una entidad que por su naturaleza se encuentra en precaria situación económica y de la cual se ordenó su extinción. En este último evento deberá predominar el régimen jurídico especial de liquidación.

Entiende la Sala que es, precisamente, por esta razón por la que el Agente Liquidador utilizó un procedimiento diferente al previsto en el Decreto antes citado para formular las glosas, revisar las facturas y elaborar las objeciones sobre cada una de las facturas presentadas por la demandante en sede administrativa. Es más, en los actos administrativos demandados, se puede leer<sup>2</sup> que la expedición de los mismos se produce por parte del Agente Liquidador de **CAJANAL S.A. E.S.P.** en ejercicio de las facultades legales *“... que le confiere el Decreto 4409 de 2004, el Decreto-Ley 254 de 2000, el Decreto-Ley 663 de 1993, y el artículo 68 de*

---

<sup>2</sup> Folios 122, 157, 164 y 222 del cuaderno núm. 1.

la Ley 715 de 2001...”, lo que significa que el marco de sus competencias se desarrollaba por la particular condición que implica el proceso de liquidación de la sociedad demandada.

## **2). La naturaleza de las facturas y su término de prescripción.-**

La situación jurídica hasta ahora descrita se refleja, inclusive, en la emisión de títulos valores, como son las facturas, en razón del contrato de prestación de servicios de salud entre las Entidades Promotoras y las Instituciones Prestadoras de Salud.

Sostiene el apelante en su recurso de alzada que “los documentos que soportan la reclamación, a pesar de no ser títulos valores, contienen obligaciones claras, expresas y exigibles susceptibles de ser demandadas por la vía judicial, de los cuales emana una acción ejecutiva que encuentra fundamento en el artículo 2356 del Código Civil, y que prevé una prescripción de diez (10) años para los títulos que se hicieron exigibles con anterioridad al 28 de diciembre de 2002, y de cinco (5) años para aquellos exigibles a partir de dicha fecha; razón por la cual deberá aplicárseles el término de prescripción de los títulos ejecutivos que es de cinco (5) años”.

Al respecto, la Sala tiene en cuenta lo siguiente:

El artículo 5° del Decreto 183 de 1997 establece que la facturación que se presente como consecuencia de la compraventa de servicios médicos entre las Entidades Promotoras y las Instituciones Prestadoras del Servicio de Salud, entre sí, deberá sujetarse a una misma codificación que acuerden éstas a través de las principales entidades que las agrupen. De no ser adoptada, será establecida por el

Ministerio de Salud y será de obligatorio cumplimiento para las EPS e IPS, públicas o privadas.

El artículo 772 del Código de Comercio define la Factura como *"...un título valor que el vendedor o prestador del servicio podrá librar y entregar o remitir al comprador o beneficiario del servicio.*

*No podrá librarse factura alguna que no corresponda a bienes entregados real y materialmente o a servicios efectivamente prestados en virtud de un contrato verbal o escrito".*

De las normas transcritas, infiere la Sala que el prestador del servicio de salud deberá expedir verdaderos títulos quirografarios, denominados 'Facturas', a la EPS como consecuencia de la compraventa del servicio mencionado con el propósito de que las mismas sean pagadas en los términos y bajo el procedimiento establecido en la Ley.

Estos títulos valores (facturas), para su validez y eficacia deberán reunir los requisitos previstos en los artículos 621 y 774 del Código de Comercio, así como los consagrados en el artículo 617 del Estatuto Tributario.

Así mismo, se encarga de reconocerlo la apelante cuando señala en su recurso de apelación que: *"las facturas de venta allegadas, cumplían en su totalidad de los requisitos exigidos por el Estatuto Tributario y fueron radicadas en la EPS..."*.

La Sala observa que entre las partes procesales en el presente caso, existió una verdadera relación comercial que llevó a la demandante a expedir facturas por la

prestación del servicio de salud, que tenían el carácter de cambiarias de compraventa y se asimilaban en todos sus efectos a una letra de cambio.

Por tal motivo, la acción que surge en el presente evento no es la Ejecutiva, como lo señala la recurrente, sino la prevista en el artículo 780 del Estatuto Mercantil denominada Acción Cambiaria, que goza de un término de prescripción de tres años y que surge en el momento en que el tenedor legítimo de un título valor no obtiene en forma voluntaria el pago de las obligaciones allí incorporadas.

En consecuencia, considera la Sala que, habiéndose emitido las facturas en los meses de septiembre, octubre y noviembre del año 2001, y presentado la reclamación para su pago en sede administrativa ante el Agente Liquidador el 21 de febrero del año 2005 (folio 231 del cuaderno núm. 1), la Acción Cambiaria correspondiente se encontraba prescrita para la fecha del reclamo y no le era permitido al servidor público reconocer y pagar obligaciones prescritas, so pena de comprometer su responsabilidad fiscal y disciplinaria.

### **3). Del deber y forma de notificación de los actos administrativos de trámite.-**

Finalmente, consideró la parte apelante que la Liquidadora, sin auto susceptible de ningún recurso, simplemente mediante comunicación, señaló fecha y hora de la diligencia de inspección administrativa a fin de poder auditar las facturas y levantar las glosas.

Aduce que el acto mediante el cual la Liquidadora decretó la práctica de la inspección ocular y fijó fecha y hora para la misma, es un acto administrativo, el cual debe notificarse y comunicarse en los términos establecidos en los artículos 44, 45 y 46 del Código Contencioso Administrativo.

Para la Sala, el acto a través del cual se decreta la práctica de una prueba en la instancia administrativa de reclamación de acreencias, es un típico acto administrativo de trámite, pues con él se da impulso procesal y no contiene una decisión fundamental o definitiva respecto de la controversia y, conforme al artículo 49 del C.C.A., no tienen recurso y son de comuníquese y cúmplase.

Siendo ello así, mal podría el interesado pretender, como en este caso, que se le notifique en la forma prevista en el artículo 44 del C.C.A. tal acto, mediante el cual la Liquidadora decretó la práctica de la inspección ocular, cuando en realidad dicha notificación está prevista para los actos administrativos definitivos, es decir, para aquellos que ponen término o fin a una actuación administrativa.

En efecto, reza el citado artículo 44 que: “Las demás **decisiones que pongan término a una actuación administrativa se notificarán personalmente al interesado, o a su representante o apoderado. ...**” (Destaca la Sala fuera de texto).

En este caso, la entidad demandada, en ejercicio del debido proceso administrativo y del derecho de contradicción, comunicó por correo electrónico la práctica de la mencionada inspección ocular, ya que el mismo apoderado de la **CLÍNICA EMCOSALUD S.A.**, en el escrito de reclamación presentado ante **CAJANAL EN LIQUIDACIÓN**, radicado el 21 de febrero de 2005, manifestó que las notificaciones “*las recibiré en los sitios indicados en el membrete*”, el cual alude a una dirección física en la Ciudad de Neiva (Huila) y a una dirección de correo electrónico: [arrigui@multiphone.net.co](mailto:arrigui@multiphone.net.co), encontrándose que a esta última se remitieron los correos de fechas 7, 14 y 22 de diciembre de 2006, contentivos de los escritos que le informaban sobre la inspección ocular solicitada, señalando la fecha, hora y sitio de su ocurrencia.

De otra parte, no sobra enfatizar en que por disposición del inciso segundo del artículo 10° de la Ley 527 de 1999<sup>3</sup>, ***“en todo actuación administrativa o judicial, no se negará eficacia, validez o fuerza obligatoria y probatoria a todo tipo de información en forma de mensaje de datos o en razón de no haber sido presentado en su forma original”*** (Subraya la Sala).

Así pues, estima la Sala que la sentencia apelada deberá ser confirmada, como en efecto se dispondrá en la parte resolutive de esta providencia.

**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,**

**F A L L A:**

**CONFÍRMASE** la sentencia del 26 de mayo de 2011, proferida por la Sección Primera -Subsección “A”- del Tribunal Administrativo de Cundinamarca.

Ejecutoriada esta providencia, devuélvase el expediente al Tribunal de origen.

**CÓPIESE, NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE.**

Se deja constancia de que la anterior sentencia fue leída, discutida y aprobada por la Sala en la sesión del día 30 de enero de 2014.

**GUILLERMO VARGAS AYALA**

**MARÍA ELIZABETH GARCÍA GONZÁLEZ**

<sup>3</sup> Por medio de la cual se define y reglamenta el acceso y uso de los mensajes de datos, del comercio electrónico y de las firmas digitales, y se establecen las entidades de certificación y se dictan otras disposiciones.

**Presidente**

**MARÍA CLAUDIA ROJAS LASSO**

**MARCO ANTONIO VELLILLA MORENO**  
**Ausente en comisión**