



## CONSEJO DE ESTADO

### SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

#### SECCIÓN QUINTA

Consejero ponente: *CARLOS ENRIQUE MORENO RUBIO*

Bogotá, D.C., marzo ocho (8) de dos mil dieciocho (2018)

**RADICACIÓN NÚMERO: 25000-23-24-000-2007-00416-01**

**ACTOR: CLÍNICA CEGINOB LTDA.**

**DEMANDADO: CAJANAL S. A. EPS EN LIQUIDACIÓN**

**ASUNTO: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO – FALLO**

Procede la Sala a resolver el recurso de apelación presentado por la parte demandante, contra la sentencia del 7 de diciembre de 2011 proferida por la Subsección A de la Sección Primera del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, que: i) declaró probada parcialmente la excepción de caducidad propuesta por Fidagraria S. A. y Cajanal S. A. EPS en Liquidación, respecto de las Resoluciones 291 y 300 de 2005, 000127 y 001024 de 2006, 000113 y 000169 de 2007, ii) probada la excepción de falta de legitimación en la causa por pasiva propuesta por los Ministerios del Interior y de Justicia y de la Protección Social, Fidagraria S. A., el director Ejecutivo de la Administración Judicial y, iii) negó la excepción de indebido agotamiento de la vía gubernativa presentada por la parte demandada. Asimismo, denegó las súplicas de la demanda de nulidad y restablecimiento del derecho incoada por la clínica Ceginob Ltda. en contra de la referida entidad.

## I. ANTECEDENTES

### 1. Pretensiones

Con la demanda ordinaria<sup>1</sup>, el demandante solicitó que se declarara la nulidad de las Resoluciones 291 del 8 y 300 del 15 de

<sup>1</sup> Folios 1 a 82. Presentada el 12 de octubre de 2007 (folio 80).



noviembre de 2005, 000127 del 19 de abril y 1024 del 29 de diciembre de 2006, 000113 del 28 de febrero, 169 del 23 de marzo, 000179 del 30 de marzo, 000256 del 30 de mayo y RPA 0300 del 17 de julio de 2007, todas ellas expedidas con ocasión de las reclamaciones de crédito en favor de la sociedad demandante.

A título de restablecimiento del derecho pretende lo siguiente:

«...»

*Como consecuencia de la anterior declaratoria que se ordene cancelar a los demandados –solidaria o individualmente- acorde a su responsabilidad, a la Clínica Ceginob LTDA., lo facturado a Cajanal en suma de CUATRO MIL CIENTO SETENTA Y SEIS MILLONES TRESCIENTOS VEINTINUEVE MIL SETECIENTOS VEINTIOCHO PESOS CON SETENTA Y CUATRO CENTAVOS (\$4.176.329.728,74) más el interés moratorio de Ley hasta el 30 de diciembre de 2004, Decreto 4409-04 y posteriormente la actualización monetaria acorde al IPC, hasta el día en que se profiera la sentencia definitiva y la misma quede formal y materialmente ejecutoriada.*

*5.3.- 5.3- Se condene a los demandados a cancelar a la CLÍNICA CEGINOB LTDA., todos los valores adeudados y cumplir la sentencia en el término de treinta (30) días contados a partir de su comunicación, como lo disponen los artículos 176 y 177 del Código Contencioso Administrativo.*

*5.6.- Se condene a los demandados a reconocer y pagar a la CLÍNICA CEGINOB LTDA., el interés consignado en el artículo 177 *Ibíd.*, sobre todas las sumas liquidadas que se reconozcan en la sentencia.»*

## **2. Hechos**

El demandante expuso varios hechos, los cuales se sintetizan a continuación:

Sostuvo que Cajanal S. A. EPS (en adelante Cajanal) desde



«abril de 2003 (sic) y hasta el 8 de septiembre de 2007»<sup>2</sup>, contrató la prestación de sus servicios para sus afiliados por un capital de \$4.176.329.728,74.

Agregó que, por lo anterior, presentó la correspondiente reclamación administrativa por el saldo insoluto en razón de los servicios facturados, los intereses e indexación causados, lo cual supera el monto de \$4.176.329.728,74.

Precisó que dicha suma surgió de las facturas radicadas por su fecha y valor ante Cajanal, debidamente firmadas por los órganos competentes y, por el desequilibrio económico causado con la omisión de los respectivos pagos.

Adujo que presentó una demanda ejecutiva, por la obligación clara, expresa y exigible de pagar una suma líquida de dinero, de la cual conoció el Juzgado 2° Civil del Circuito de Cúcuta, en cuantía de \$2.869.790.673,30.

Añadió que el mencionado despacho judicial, se abstuvo de librar mandamiento de pago y que con ocasión del recurso de apelación interpuesto en su contra, conoció el Tribunal Superior del Distrito Judicial de Cúcuta.

Refirió que el Tribunal con providencia del 18 de marzo de 2005 dio por terminado el proceso ejecutivo 2004-0189 (2005-0031) y ordenó la remisión de las diligencias al liquidador de Cajanal mediante oficio 0312 del 4 de abril de 2005, el cual fue acumulado al proceso liquidatorio el 18 de abril de la misma anualidad.

Afirmó que, ante la advertencia de la liquidación ordenada de la entidad demandada, esta autoridad remitió la ejecución al Liquidador, sin resolver el recurso de apelación interpuesto, no obstante, resultó acumulada a la masa de liquidación extemporáneamente.

---

<sup>2</sup> Hecho segundo de la demanda. Para tal efecto también se advierte dentro de los anexos de la demanda el contrato 247 de 2003, cuya póliza de cumplimiento se suscribió el 1° de abril de 2003 (folios 245 a 257).



Aseveró que a pesar de que Cajanal nunca negó los servicios que le prestó ni los suministros ni las facturas de los pedidos efectuados, incumplieron con los pagos hasta cuando se ordenó su liquidación.

Manifestó que la referida entidad desconoció la firmeza y el mérito ejecutivo de las facturas, al glosarlas sin garantizarle el derecho de contradicción que le asistía.

Señaló que con el Decreto 4409 de 2004 se designó como liquidador de la Cajanal a la sociedad Fiduaría S. A., y para ello se suscribieron los convenios interadministrativos 00399 de 2004 y 0001 del 5 de enero de 2007 con el Ministerio de la Protección Social.

Agregó que la aludida liquidadora incluyó entre los pasivos ciertos no reclamados las obligaciones registradas en los archivos de la entidad a la fecha de entrada en vigencia de la liquidación y las que fueron aportadas de forma extemporánea.

### **3. Normas violadas y concepto de la violación**

La sociedad demandante afirmó que con la expedición de los actos acusados se desconocieron los artículos 1°, 2°, 4°, 6°, 29, 209 y 365 de la Constitución Política; así como el contenido de las siguientes Leyes 100 de 1993 (artículos 156, 157 y 182), 142 de 1994 (artículos 17, 19 y 32), 222 de 1995 (artículos 98.5, 99, 10, 123, 151, 157 y 173), 489 de 1998 (artículos 1°, 2°, 8°, 32, 33 y 52), 689 de 2001 (artículos 8° y 9°) y 50 de 2003 (artículos 38 y 39).

A su vez, indicó que la administración vulneró los siguientes Decretos 663 de 1993 (artículos 1° y 298), 254 de 2000 (artículos 1°, 2°, 6°, 22 y 34), 414 de 2001 (artículo 1°), 1281 de 2002 (artículos 7° y 64), 723 (artículo 6°) y 3260 de 2003 (artículos 6°, 7°, 8°, 9° y 11), 2211 (artículos 30, 43 y 44) y 4409 de 2004 (artículo 2°).

Adicionalmente, la parte demandante consideró transgredidos los



170

siguientes Códigos: el Civil (artículo 1653), el de Comercio (artículos 167 a 180 y 884), el Contencioso Administrativo (artículos 52.3, 56, 57 y 58) y, la circular externa 137 de 2000 de la Superintendencia Nacional de Salud.

Sostuvo que entidad liquidadora de Cajanal se apartó del procedimiento reglado contemplado en el Código de Comercio, de conformidad con lo establecido en la Ley 489 de 1998 (parágrafo 2° del artículo 52), pues discrecionalmente adoptó un trámite respecto de los cobros de los créditos a su favor.

Alegó que dentro del proceso de liquidación el liquidador de la entidad demandada, según los registros contables existentes, desconoció la obligación de comunicar la iniciación de la actuación según lo contemplado en el artículo 98.5 de la Ley 222 de 1995, que dispone:

*«5. Comunicar de inmediato la apertura del concordato a los acreedores relacionados en la solicitud y a las entidades públicas de las cuales pueda ser deudor de impuestos, tasas o contribuciones, indicándoles el término que tienen para hacerse parte.»*

Adujo que el Liquidador debía garantizar el derecho de los acreedores con la designación de los miembros que los representaran en la Junta Liquidadora y que de conformidad con lo dispuesto en el artículo 6° del Decreto 254 de 2000 la remisión de los documentos correspondía al Tribunal.

Arguyó que la liquidadora no consultó los registros contables de Cajanal, para establecer las deudas insolutas que mantenía con la sociedad demandante, y no contestó el requerimiento que efectuó en la vía gubernativa para tal efecto ni el relacionado con el restablecimiento del equilibrio económico, con lo que se configuró una desviación de poder.

Precisó que con dicho acto acusado se incurrió en una falsa motivación producto del silencio de la entidad ante la prueba que solicitó para que allegara los registros contables de Cajanal, que le permitiera establecer lo adeudado.



Resaltó que en la Resolución 1024 de 2006, se señaló que luego de la valoración al interior del proceso liquidatorio se «...encontró los registros contables y diversas acreencias debidamente justificadas, razón por la que las reconocería como pasivo cierto no reclamado...» en un monto que no se ajustó a sus reclamaciones.

Consideró que el agente liquidador también desconoció el debido proceso que rige la presentación de las facturas, así como el trámite y los términos para objetar y glosar las mismas, en atención a que estas fueron presentadas antes de que Cajanal entrara en liquidación y tampoco se le corrió traslado de ello.

Refirió que los actos acusados carecen de legalidad en tanto se apartaron del procedimiento que regulan el artículo 7° del Decreto 1281 de 2002, los artículos 38 y 39 de la Ley 50 de 2003, normas que fueron derogadas por el artículo 9° del Decreto 3260 de 2004.

Sostuvo que la aludida caja no podía realizar glosa alguna, puesto que no lo hizo en su oportunidad y tampoco corrió traslado de las mismas, de manera que las facturas allegadas a la liquidación por conducto del Tribunal Superior de Cúcuta no admitían anotación al respecto.

Indicó que en atención a que dicha entidad realizó unos pagos en distintas fechas a las pactadas, debe entenderse que esos abonos correspondían, en virtud del artículo 1653 del Código Civil, en primer lugar, a los intereses y, luego al capital hasta el 30 de diciembre de 2004, que fue la fecha de expedición del Decreto 4409 de 2004 que así lo dispuso y, de allí en adelante, debía aplicarse la compensación por pérdida del valor.

#### **4. Contestaciones de la demanda**

##### **4.1 Ministerio de Interior y Justicia**

Esta autoridad propuso la excepción de *«indebida representación*



por pasiva», al considerar que este presupuesto le asiste es a Cajanal en Liquidación y al Ministerio de la Protección Social<sup>3</sup>.

#### 4.2 Ministerio de Salud y de la Protección Social

Con su contestación se opuso a la prosperidad de las pretensiones de la demanda y manifestó que algunos hechos no le constaban y otros no eran ciertos. Asimismo, propuso como excepción la de «falta de legitimación en la causa por pasiva»<sup>4</sup>.

#### 4.3 Cajanal

La entidad demandada manifestó que se oponía a la prosperidad de las súplicas de la demanda, puesto que, entre otros argumentos de defensa, resaltó que había cumplido con el régimen constitucional y legal que rige el proceso liquidatorio de la entidad.

Precisó que la liquidación de Cajanal se rige por los Decretos 4409 de 2004 y 254 de 2000 y, en lo no previsto se acudiría a las normas que regulan la liquidación forzosa de entidades financieras (Decretos 663 de 1993, 2211 de 2004 y Ley 510 de 1999), así como el Código de Comercio, en lo que fuera compatible con la naturaleza jurídica de la entidad, entre otras.

En relación con las glosas, manifestó que el Liquidador está en la obligación de adelantar las gestiones administrativas y judiciales tendientes a la protección del patrimonio de la entidad, el cual es público y por ende, sus obligaciones deben ser claras, expresas y exigibles.

Añadió que de conformidad con lo establecido en el artículo 7° del Decreto 1281 de 2002 el pago de reclamaciones por servicios de salud prestados no puede estar condicionado a requisitos distintos a la presentación de la autorización de servicios o contrato cuando se requiera y a la demostración efectiva de la prestación de los mismos.

---

<sup>3</sup> Folios 108 a 112.

<sup>4</sup> Folios 188 a 199.



Propuso como excepciones las de *«indebido agotamiento de la vía gubernativa»*, al considerar que con la demanda se plantearon hechos nuevos a los esgrimidos en sede administrativa, la de *«caducidad de la acción»* respecto de las Resoluciones 291 y 300 de 2005, 127 y 1024 de 2006 y, 113 y 169 de 2007<sup>5</sup> e *«improcedencia de la acción por no existir daño antijurídico exigido por el artículo 90 de la Constitución de 1991»*.

#### **4.4 Fiduagraria S. A.**

En calidad de agente liquidar de Cajanal en relación con los hechos de la demanda indicó algunos como ciertos, otros no y los que no le constaban y que carecía de legitimación en la causa por pasiva<sup>6</sup>.

A su vez, manifestó que la acción se encontraba caduca en relación con los precitados actos administrativos, que existía un indebido agotamiento de la vía gubernativa y que la acción era improcedente por no existir daño antijurídico exigido por el artículo 90 de la Constitución de 1991.

#### **4.5 Director Ejecutivo de Administración Judicial**

La aludida autoridad se opuso a la prosperidad de las pretensiones de la demanda. A su vez, indicó como excepciones la *«falta de legitimación en la causa por pasiva»*, *«cobro de lo no debido»* y la innominada, al considerar, por un lado, que el daño que se predica con la demanda corresponde a la empresa liquidadora y, por el otro, que no le adeuda ninguna suma a la sociedad demandante por algún concepto<sup>7</sup>.

### **5. Sentencia de primera instancia**

La Subsección A de la Sección Primera del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, a través de sentencia del 7 de diciembre de 2011<sup>8</sup>, resolvió lo siguiente:

---

<sup>5</sup> Folios 266 a 290.

<sup>6</sup> Folios 119 a 153.

<sup>7</sup> Folios 166 a 181.

<sup>8</sup> Folios 511 a .





*«PRIMERA. DECLÁRESE probada parcialmente la excepción de caducidad propuesta por Fiduararia S.A. (quien coadyuvó los argumentos de Cajanal) y Cajanal S.A. E.S.P, en liquidación respecto de las resoluciones Nos. 291 de 2005, 300 de 2005, 000127 de 2006, 001024 de 2006, 000113 de 2007 y 000169 de 2007; y probada la excepción de falta de legitimación por pasiva propuesta por el Ministerio del Interior y de Justicia, Fiduararia S.A., el Director Ejecutivo de la Administración Judicial y el Ministerio de la Protección Social.*

*SEGUNDO. NIÉGASE la excepción de indebido agotamiento de la vía gubernativa propuesta por Cajanal S.A. E.S.P.; en liquidación.*

*TERCERO. DENIÉGANSE las súplicas de la demanda de nulidad y restablecimiento del derecho incoada por la Clínica Ceginob Ltda., contra Cajanal S.A. E.S.P., en liquidación.  
Sin costas en la instancia por la actuación proba de las partes.*

*CUARTO. En firme esta providencia archívese el expediente.»*

Las razones que tuvo en cuenta el *a quo* para proceder en el sentido indicado se resumen a continuación:

Consideró próspera parcialmente la **excepción de caducidad de la acción**, propuestas por Cajanal y la Fiduararia S. A., debido a que la demanda se presentó el 12 de octubre de 2007. Al respecto, añadió:

Sostuvo que la falta de mención explícita o implícita en las resoluciones acusadas de la clínica Ceginob Ltda. no significaba que ésta no pudiera considerarse afectada con dichas decisiones y que, en razón de ello se encuentre imposibilitada para cuestionarlas administrativa y judicialmente.

Indicó que respecto de la Resolución 291 del 8 de noviembre de 2005 se entiende agotada la vía gubernativa con la Resolución 000127 del 19 de abril de 2006, la cual fue notificada personalmente el 28 de abril de 2006.



Agregó que conforme lo establece el artículo 136 del Código Contencioso Administrativo el término de caducidad se debe empezar a contar a partir del día siguiente al de la notificación de esta, es decir, a partir del 29 de abril hasta el 29 de agosto de 2006.

Adujo que en relación con la Resolución 001024 del 29 de diciembre de 2006, debía precisarse que a pesar de que la parte demandante no interpuso en su contra el recurso de reposición, se entendía agotada la vía gubernativa y se podía acudir ante la jurisdicción contenciosa administrativa, según lo dispone el artículo 51 del Código Contencioso Administrativo.

Añadió que el Consejo de Estado<sup>9</sup> ha considerado que cuando el único recurso procedente sea el de reposición, si no se demanda la decisión que quedó en firme dentro del término de 4 meses que prevé el numeral 2° del artículo 136 *ibidem* opera la caducidad de la acción.

Afirmó que como la precitada resolución sí era demandable judicialmente, operó el fenómeno de caducidad, en tanto su notificación se efectuó a través de edicto que se desfijó el 19 de enero de 2007, de manera que, el término para ello corrió a partir del 20 de enero al 22 de mayo de 2007 (día hábil siguiente al 20 de mayo).

Aseveró que frente a la Resolución 000113 del 28 de febrero de 2007, se agotó la vía gubernativa con la Resolución 000169 del 23 de marzo de 2007, la cual se notificó personalmente el 12 de abril de 2007, de manera que el término de caducidad se debía contabilizar a partir del 13 de abril hasta el 13 de agosto de 2007.

Manifestó que ante la caducidad advertida de dichos actos administrativos, se abstendría de analizar los argumentos esgrimidos por la demandante y solo estudiaría aquellos relacionados con las Resoluciones 000179 del 30 de marzo, 000256 del 30 de mayo y RPA 000300 del 17 de julio de 2007.

---

<sup>9</sup> Consejo de Estado. Sección Primera. Consejera Ponente: María Claudia Rojas Lasso, sentencia del 15 de octubre de 2009, expediente 25000-23-24-000-2002-00770-01.



Asimismo, consideró próspera la **excepción de falta de legitimación en la causa por pasiva** de los Ministerios demandados, así como la de Fiduagraria S. A. y del director Ejecutivo de Administración Judicial.

Señaló que los actos acusados fueron expedidos por el liquidador de Cajanal, de manera que la única entidad que podía ser demandada era ésta, toda vez que cuenta con personería jurídica, autonomía administrativa y patrimonio independiente de conformidad con lo establecido en el artículo 1° de la Ley 490 de 1998 y del Decreto 1777 del 26 de junio de 2003.

Precisó que la **excepción de indebido agotamiento de la vía gubernativa** propuesta por Cajanal, no prosperaba en la medida en que, en consonancia con lo reiterado por el Consejo de Estado<sup>10</sup>, los argumentos que no se hayan aducido por la parte actora en la vía gubernativa pueden ser objeto de estudio en el trámite judicial.

Advirtió que pese a que la demandada indicó como **excepción la improcedencia de la acción por no existir daño antijurídico**, esta no explicó el sustento de la misma y tampoco se lograba entender por qué se hacía referencia a un daño de tal naturaleza cuando la sociedad demandante no lo alegó.

Resaltó que, por lo anterior, el único cargo que se configuraba era el de la *«infracción de las normas en que debieron fundamentarse los actos acusados»*, así:

Sostuvo que si bien la Ley 489 de 1998 señala que tratándose de entidades sometidas al régimen societario la liquidación se regirá por las normas del Código de Comercio, la liquidación de Cajanal contaba con normas de carácter especial, que le resultaban aplicables, como lo son los Decretos 254 de 2000 y 4409 de 2004.

Añadió que en lo no previsto en dichos compendios respecto del proceso de liquidación se aplicaría lo relacionado con el Código de Comercio, en cuanto fueren compatibles con la naturaleza de

<sup>10</sup> Sentencia del 7 de octubre de 2010, Sección Primera, expediente 54001-23-31-000-2004-01088-01, con ponencia de la magistrada María Elizabeth García González.



la entidad y el Estatuto Orgánico del Sistema Financiero y las normas que lo desarrollen.

Esgrimió que de conformidad con lo dispuesto en los artículos 3° y 6° del Decreto 254 de 2000, modificado por la Ley 1105 de 2006, no era una obligación del liquidador el integrar la Junta Liquidadora o Junta Asesora, puesto que, además, dentro de sus funciones no se encontraba la de *«designar miembros en la junta liquidadora que representen a los acreedores»*.

Indicó que si bien la obligación de remitir el proceso ejecutivo recaía en el Juez o Tribunal de conocimiento, el estudio sobre dicha responsabilidad no fue objeto de discusión, pues, a su juicio, lo *«...verdaderamente importante es que la reclamación se presentó extemporáneamente, independientemente de quién tuvo la responsabilidad de ello»*.

Precisó que el artículo 1653 del Código Civil, no era aplicable al caso concreto, por cuanto el proceso de liquidación de Cajanal se encontraba regulado por normas de carácter especial.

Manifestó que a pesar de que en la Resolución 000179 de 2007 no se observaba el valor de \$206.748.905.10, que adujo la demandante como reconocido, en los anexos de la Resolución 000256 del 30 de mayo de 2007, que resolvió el recurso de reposición en contra del acto anterior, sí se advertía un valor reconocido por Cajanal de \$269.902.424.73.

Añadió que dicha suma tampoco coincidía con lo reclamado, pues en dicho anexo se indicó *«INFORME VALOR TOTAL RECONOCIDO AUDITORÍA RECURSOS DE REPOSICIÓN RESOLUCIÓN 113 DE 2007 – RECLAMACIONES EXTEMPORÁNEAS»*.

Afirmó que el referido valor también aparecía en un comprobante de pago de los valores reconocidos de reclamaciones extemporáneas, visible a folio 362 del cuaderno principal.



Concluyó que en atención a que no había claridad sobre el valor reconocido por Cajanal a la clínica demandante le era imposible a la Sala determinar si le asistía derecho al reconocimiento de los intereses moratorios deprecados, así como *«... si debía sumársele el valor solicitado en vía gubernativa con respecto al del restablecimiento del equilibrio económico»*.

Recordó que de conformidad con el artículo 177 del Código de Procedimiento Civil la carga de la prueba correspondía, en este caso, a la demandante, la cual no cumplió, pues no allegó prueba alguna con la que se pudiera determinar la suma que consideraba reconocida por Cajanal.

Sustentó que el proceso liquidatorio es independiente de la administración ejercida por la entidad en liquidación cuando esta practicaba y desarrollaba su objeto social, por lo que a pesar de que la facturas o cuentas de cobro fueron allegadas al proceso ejecutivo, el agente liquidador debía analizar que las mismas cumplieran con los requisitos para que fueran reconocidas, bajo las condiciones que revestía el proceso liquidatorio.

Refirió que, en tal sentido, el liquidador de Cajanal podía auditar cada una de las facturas que fueron allegadas al proceso ejecutivo en su momento y que luego fue remitido al proceso liquidatorio, para luego glosarlas, si era del caso.

Precisó que se abstenía de efectuar algún pronunciamiento respecto del traslado de las glosas y el fundamento jurídico y fáctico de las facturas del 4 de marzo de 2005, puesto que ese no fue el objeto de la Resolución 000179 de 2007, máxime que la demandante no allegó prueba que generara certeza de que las mismas fueron presentadas.

Señaló que por lo anterior no se podía advertir alguna violación del derecho de defensa en relación con las facturas del 4 de marzo de 2005, pero que, con todo, si la demandante aludía a las *«facturas glosadas respecto del proceso ejecutivo»*, podía indicarse que las mismas sí fueron comunicadas a la demandante con la notificación de los respectivos actos, pues tan es así que



ejerció su derecho de defensa con los recursos de reposición interpuestos.

Precisó que en atención a las normas especiales aplicables al proceso liquidatorio de Cajanal, como lo es el Decreto 254 de 2000, que de forma expresa establece en su artículo 23 la forma de comunicar el trámite liquidatorio a los acreedores, no resultaban aplicables las normas señaladas por el demandante, a saber, artículos 95, 151 y 157 de la Ley 222 de 1995.

## **6. Apelación**

### **6.1 Clínica Ceginob Ltda.**

Por intermedio de su apoderado, la sociedad demandante interpuso recurso de apelación en contra de la sentencia de primera instancia, el cual sustentó bajo los siguientes argumentos<sup>11</sup>:

#### **i) Ausencia de la caducidad**

Sostuvo que la demanda la presentó dentro del término de los 4 meses contemplados en el numeral 2° del artículo 136 del Código Contencioso Administrativo, pues de lo contrario se hubiera rechazado de conformidad con lo señalado en el artículo 143 *ibidem*.

Resaltó que en el presente asunto existe una «*sucesión de actos conexos entre sí expedidos en el tiempo que configuran el acto administrativo complejo*», en donde el último de ellos es el que corresponde a la ejecución de los primeros.

Afirmó que el último acto se profirió el 17 de julio de 2007, el cual se notificó por edicto, de manera que, a su juicio, la demanda fue presentada en tiempo el 12 de octubre de 2007, puesto que los 4 meses se cumplieron el 17 de noviembre de 2007.

Hizo referencia a la sentencia emitida dentro del expediente

---

<sup>11</sup> Folios 174 a 181.



11811-00 del Consejo de Estado, según la cual «...sólo cuando termine la liquidación de la persona intervenida se sabrá a ciencia cierta qu[é] perjuicio de produjo y su magnitud.»

Reiteró que se trata de una sucesión de actos administrativos, todos ellos de trámite hasta cuando se produjo el que resolvió la situación de fondo, por lo que la caducidad de la acción debe contabilizarse a partir de proferida la última decisión administrativa y no de manera individual, puesto que se trata de actos complejos.

## **ii) Legitimación en la causa por pasiva**

Manifestó que en atención a que las normas aplicables son las correspondientes a la naturaleza jurídica de la dicha entidad, esto es, las Código del Comercio, conforme lo prevé el parágrafo segundo del artículo 52 de la Ley 489 de 1998, les asistía a cada demandada el deber correlativo respecto de sus pretensiones.

Precisó que a los ministerios les correspondía actuar como receptores de los informes contables de la entidad en Liquidación, al director Ejecutivo de la Administración Judicial en razón al envío extemporáneo de las reclamaciones por parte del Tribunal y a Fiduagraria S. A. porque fue el agente liquidador, acorde con el artículo 4° del Decreto 4409 de 2004.

## **iii) Las normas aplicables al proceso de liquidación**

Señaló que el artículo 93 de la Ley 489 de 1998, ratifica el sometimiento a las normas del orden privado, esto es, el previsto en el Código de Comercio, en atención a que la naturaleza jurídica de Cajanal corresponde a la de una empresa industrial y comercial del Estado.

Indicó que, al quedar definida por la Ley en el acto de su creación, las normas que deben aplicarse son las del derecho privado y no otras, lo cual se reafirmó con la sentencia apelada al citar el parágrafo 2° del artículo 52 *ibidem*. Al respecto, hizo referencia a la sentencia C – 702 de 1999 de la Corte Constitucional.



Reiteró que su liquidación debió llevarse a cabo conforme a las normas del Código de Comercio y no por las que dispuso el Gobierno Nacional con el Decreto 4409 de 2004, el cual, a su juicio, está incurso en una inconstitucionalidad que contraviene los artículos 4° y 29 superior.

#### **iv) De la designación de la Junta Asesora**

En consonancia con el precitado argumento y contrario a lo afirmado por el *a quo*, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 3° del Decreto 254 de 2000, ante la pluralidad de acreedores, sí era del caso la designación de la Junta Asesora y no una simple facultad contenida en el «podrá preverse».

#### **v) Extemporaneidad de la reclamación**

Para la parte apelante, la morosidad en la remisión en su oportunidad de la reclamación del crédito al proceso liquidatorio es atribuible al Tribunal Superior de Cúcuta, de manera que, con la providencia apelada se incurrió en una omisión al indicar que dicho aspecto no era objeto de estudio ni discusión dentro del proceso.

#### **vi) Imposibilidad del *a quo* de determinar los intereses**

Sostuvo la parte demandante que sí cumplió con la carga de la prueba como lo eran las copias al carbón de las facturas que reposaban en el proceso ejecutivo, pues de no ser así, el *a quo* tampoco habría podido señalar que la responsabilidad en la dilación para el envío de las reclamaciones correspondía al Tribunal Superior, antes mencionado.

Indicó que, en tal sentido, dentro del expediente reposaban los documentos provenientes del liquidador mencionando el valor que generaban unos intereses.

Además, señaló que con la demanda anexó unas pruebas documentales con las que acreditaba la presentación de unas facturas en original directamente ante Cajanal el 4 de marzo de





2005, así como la petición del restablecimiento económico.

Precisó que Cajanal obstruyó la práctica de un dictamen pericial que se efectuó con la información que recolectó la demandante, puesto que impidió que las facturas salieran de su resorte, por lo que la carga de la prueba correspondía, entonces, a la caja demandada, pues se encontraba en facilidad de hacerlo, ya que la clínica no los tenía y los había entregado de buena fe.

Refirió que dicha entidad poseía los originales de las facturas que le fueron presentadas en su momento para el cobro de los servicios y las copias al carbón de las que eran cobradas ejecutivamente, y que el Tribunal le remitió, de manera, que era la entidad la que debía aportarlas.

#### **vii) Las glosas**

Añadió que al no existir intervención de los acreedores en la liquidación cuando era necesaria la designación de una Junta Asesora, operó una desigualdad frente a las glosas que la clínica no conoció y, que a pesar de haber tenido conocimiento de las mismas, no podía confrontar puesto que tanto los originales como las copias reposaban en la entidad demandada.

Indicó que de conformidad con el Decreto 050 de 2003, las normas aplicables al sector salud definían a las facturas radicadas ante Cajanal, tal como lo señaló el Liquidador con la Resolución 291 del 8 de noviembre de 2005, para las condiciones de rechazo de reclamaciones.

Concluyó que los actos administrativos demandados adolecen de falsa motivación, en tanto que el artículo 1° del Decreto 414 de 2001, reglamentario del Decreto 254 de 2000, preveía la serie de informes de todos los procesos judiciales y demás reclamaciones donde fuere parte la entidad en Liquidación, los cuales debían ser entregados a la Junta Liquidadora, que para el caso no existió.

Insistió en que la no conformación de dicha junta generó el vicio del procedimiento al impedir que existiera una vigilancia de ese



órgano respecto de los actos del Liquidador, cuya conformación, a su juicio, se tornaba necesaria debido a la pluralidad de acreedores.

#### **viii) Falta de prueba documental en el proceso de liquidación**

Manifestó que con la sentencia apelada se repite literalmente el fundamento que plasmó el Liquidador en los actos acusados, respecto de la falta de prueba documental en el proceso de liquidación.

Reiteró que la presentación de las facturas se regía por el proceso consagrado en el Decreto 050 de 2003 y no por el especial que indicó el *a quo*, por lo que resulta carente de sustento que se mencione que no obraban las pruebas documentales cuando estas se encontraban en poder de la demandada, cuya solicitud en la vía gubernativa fue desatendida.

Afirmó que con la sentencia apelada también se dejó de valorar que el peritaje practicado también recayó sobre las copias de dichas facturas, así como las radicadas en Cajanal antes y después de su liquidación, las remitidas por el Tribunal Superior y las presentadas directamente ante la entidad, con lo cual se demostraba el cobro de los intereses reclamados.

#### **7. Actuación procesal en esta instancia**

Por medio de auto del 16 de febrero de 2012 la Subsección A de la Sección Primera del Tribunal Administrativo de Cundinamarca concedió en el efecto suspensivo el recurso de apelación interpuesto y sustentado de manera oportuna por la sociedad demandante en contra de la sentencia proferida el 7 de diciembre de 2011<sup>12</sup>.

Mediante auto del 29 de junio de 2012 la Sección Primera del Consejo de Estado admitió la aludida alzada presentada en contra de la precitada decisión<sup>13</sup>.

---

<sup>12</sup> Folios 568 y 569.

<sup>13</sup> Folio 4 del cuaderno 2.



Mediante providencia del 11 de diciembre de 2014 se ordenó correr traslado a las partes y al Procurador Delegado por el término de 10 días para que presentaran sus alegatos de conclusión<sup>14</sup>.

## **8. Alegatos de conclusión**

### **8.1 Parte demandante**

Con sus alegaciones finales solicitó se accedieran a las súplicas de la demanda, al considerar que los actos administrativos demandados violaron las normas de orden superior en las que deberían fundarse.

Adujo que con las aludidas decisiones administrativas se le ocasionó un perjuicio económico por las diferencias entre los valores reconocidos (\$206.748.905.<sub>10</sub>) y el real monto adeudado (\$2.869.790.673.<sub>30</sub>).

Añadió que con la supresión de Cajanal se desconocieron las obligaciones que se contrajo con dicha entidad, a manera de una estafa generalizada.

En lo demás reiteró lo dicho en la demanda.

### **8.2 Partes demandadas**

De las partes inicialmente demandadas, las siguientes presentaron sus respectivos escritos:

#### **8.2.1 Ministerio de Salud y de la Protección Social**

Esta autoridad con sus alegaciones finales sostuvo que no es responsable de las actuaciones administrativas de Cajanal, toda vez que conforme lo dispone el Decreto 1777 de 2003 esta es una sociedad del orden nacional, vinculada al Ministerio de la Protección Social, con personería jurídica, patrimonio propio, autonomía administrativa y financiera. En lo demás reiteró su

---

<sup>14</sup> Folio 81 del cuaderno 2.



intervención.

### **8.2.2 Cajanal**

Esta entidad con su escrito manifestó que las resoluciones demandadas no constituyen actos complejos, por lo que el análisis de caducidad que efectuó el *a quo* lo encontró acertado. Precisó que la entidad demandante no logró desvirtuar la presunción de legalidad que recaía sobre dichas decisiones, en la medida en que no existe prueba que contradiga la auditoría integral realizada dentro del proceso liquidatorio.

Añadió que las actuaciones del liquidador se encuentran cobijadas por un marco legal, frente a la que no son aplicables las normas sectoriales de una EPS en desarrollo de su objeto social, de manera que, se podía rechazar la reclamación si se dudaba de su procedencia o validez.

Advirtió que la sociedad demandante debía demostrar probatoriamente que la suma reclamada de \$4.176.329.728 correspondía a servicios médicos asistenciales debidamente ejecutados, pues no basta con la simple afirmación de que se radicaron unas facturas antes de la orden de liquidación y con ello dar por probada la prestación del servicio.

## **9. Concepto del Ministerio Público**

El procurador delegado para la conciliación administrativa no rindió concepto.

## **II. CONSIDERACIONES**

### **1. Competencia**

Corresponde a la Sala de lo Contencioso Administrativo, a través de esta Sección, conocer el recurso de apelación interpuesto por la sociedad demandante en contra de la sentencia del 7 de diciembre de 2011 proferida por la Subsección A de la Sección primera del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, en los



términos del artículo 129 del Código Contencioso Administrativo, en concordancia con lo decidido en el Acuerdo de Descongestión 357 de 5 de diciembre de 2017, suscrito entre las Secciones Primera y Quinta de esta Corporación.

## **2. Problema jurídico**

El problema jurídico se contrae a determinar si los argumentos de inconformidad planteados por la parte demandante con su apelación, resultan suficientes para revocar el fallo proferido por la Subsección A de la Sección Primera del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, que: i) declaró probada parcialmente la excepción de caducidad, ii) probada la excepción de falta de legitimación en la causa por pasiva de los Ministerios del Interior y de Justicia y de la Protección Social, Fiduagraria S. A. y el director Ejecutivo de la Administración Judicial y, iii) denegó las pretensiones de la demanda presentada por la clínica Ceginob Ltda. contra Cajanal, al encontrar que esta última no infringió, con los actos administrativos acusados, las normas en los que deberían fundarse al reconocer una suma inferior al monto adeudado con ocasión de los servicios de salud prestados a sus afiliados y beneficiarios.

## **3. Análisis de los argumentos de la apelación**

La clínica Ceginob Ltda. sostuvo que Cajanal aplicó un procedimiento administrativo distinto al que legalmente correspondía respecto de la reclamación de las acreencias que esta le adeudaba por la prestación de los servicios de salud a sus afiliados y beneficiarios, pues, a su juicio, debía dársele aplicación al disposiciones del Código de Comercio, según lo dispuesto en el parágrafo 2° del artículo 52 de la Ley 489 de 1998.

En especial, cuestiona la sociedad demandante que en razón de ello el Liquidador estaba en la obligación de integrar la Junta Liquidadora (Decreto 254 de 2000) o Junta Asesora (Ley 1105 de 2006) ante la multiplicidad de acreedores.

Por su parte, el *a quo* declaró probada parcialmente la excepción



de caducidad, probada la excepción de falta de legitimación en la causa por pasiva de los Ministerios del Interior y de Justicia y de la Protección Social, Fiduagraria S. A. y el director Ejecutivo de la Administración Judicial y, denegó las pretensiones de la demanda presentada por la clínica Ceginob Ltda. contra Cajanal, al encontrar que esta última no infringió con los actos administrativos acusados las normas en los que deberían fundarse.

Con su apelación la sociedad demandante manifestó su inconformidad con las excepciones advertidas con la sentencia apelada, al tiempo que reiteró los argumentos esgrimidos con la demanda, al considerar que los actos administrativos acusados infringieron las normas en las que debían fundarse, puesto que el Liquidador adoptó un procedimiento distinto al que legalmente corresponde.

En especial, para la demandante el desconocimiento de sus derechos radica en la falta de conformación de la Junta Asesora que generó una desigualdad frente a las glosas que la clínica no conoció y, que a pesar de haber tenido conocimiento de las mismas, no podía confrontar puesto que tanto los originales como las copias reposaban en la entidad demandada.

De manera que, para la delimitación del recurso de apelación presentada la Sala analizará los siguientes cargos: i) la ausencia de caducidad, ii) la falta de legitimación en la causa por pasiva, iii) las normas aplicables al proceso de liquidación, iv) la designación de la Junta Asesora, v) la extemporaneidad de la reclamación, vi) la imposibilidad del *a quo* de determinar los intereses, vii) las glosas y viii) la falta de prueba documental en el proceso de liquidación, así:

#### **i) Caducidad de la acción**

Con la demanda la clínica Ceginob Ltda. cuestionó la legalidad de los siguientes actos demandados expedidos por el liquidador de Cajanal S. A. EPS en Liquidación:

1) Resolución 291 del 8 de noviembre de 2005, «*por la cual se*



*decide sobre las reclamaciones de créditos presentadas oportunamente contra CAJANAL S.A. EPS EN LIQUIDACIÓN; los bienes que integran la masa de liquidación y los que gozan del beneficio de exclusión de la masa a liquidar; las reclamaciones aceptadas como sumas de dinero excluidas de la masa de liquidación; los créditos aceptados con cargo a la masa de liquidación, el valor y las condiciones en que es reconocido cada uno de estos créditos; los privilegios y la prelación para los pagos de los créditos reconocidos; las objeciones presentadas y las causales de rechazo de los créditos no aceptados».*

2) Resolución 300 del 15 de noviembre de 2005, «*por la cual se aclara el considerando 9.6 de la Resolución 00291 del 8 de noviembre de 2005, expedida en el proceso liquidatorio de CAJANAL S.A. EPS, EN LIQUIDACIÓN*».

3) Resolución 000127 del 18 de abril de 2006, «*por la cual se resuelve el recurso de reposición interpuesto por la CLÍNICA CEGINOB LTDA – NIT. 800.024.102 contra las Resoluciones 291 del 8 de noviembre de 2005 y 300 del 15 de noviembre de 2005, expedida dentro del proceso de liquidación de CAJANAL S.A. EPS EN LIQUIDACIÓN*».

4) Resolución 001024 del 29 de diciembre de 2006, «*por la cual se decide sobre el Pasivo Certo No Reclamado dentro del proceso de liquidación CAJANAL S.A. EPS – EN LIQUIDACIÓN-; respecto de las acreencias por servicios asistenciales con cargo al Régimen contributivo, que aparezcan debidamente registrados y comprobados en los libros oficiales de contabilidad de la sociedad en Liquidación*».

5) Resolución 000113 del 28 de febrero de 2007, «*por la cual se decide parcialmente sobre las reclamaciones de créditos presentados extemporáneamente ante CAJANAL S.A. EPS – EN LIQUIDACIÓN-; el valor y las condiciones en que es reconocido cada uno de estos créditos, el privilegio y la prelación para su cargo, así como las causales de rechazo de los créditos no aceptados*».



6) Resolución 000169 del 23 de marzo de 2007, «*por la cual se resuelve el recurso de reposición interpuesto por el acreedor CLÍNICA CEGINOB LTDA, identificada con el NIT 800.024.102 contra la resolución No. 000113 del 28 de Febrero de 2007, expedida dentro del proceso de liquidación de CAJANAL S.A. EPS EN LIQUIDACIÓN*».

7) Resolución 000179 del 30 de marzo de 2007, «*por la cual se decide sobre las reclamaciones de créditos presentados extemporáneamente ante CAJANAL S.A. EPS EN LIQUIDACIÓN no calificadas en la Resolución 113 del 28 de febrero de 2007; el valor y las condiciones en que es reconocido cada uno de estos créditos, el privilegio y la prelación para su pago, así como las causales de rechazo*».

8) Resolución 000256 del 30 de mayo de 2007, «*por la cual se resuelve el recurso de reposición interpuesto por el acreedor CLÍNICA CEGINOB LTDA, identificado con el NIT 800.024.102 contra la resolución No. 000179 del 30 de Marzo de 2007, expedida dentro del proceso de liquidación de CAJANAL S.A. EPS. EN LIQUIDACIÓN*». Notificada personalmente el 15 de junio de 2007.

9) Resolución RPA 000300 del 17 de julio de 2007, «*por la cual se ordena la restitución de los dineros excluidos de la masa y el pago del cuarto (4°) orden de los créditos de la primera clase y de los créditos de la quinta clase de la masa correspondientes al pasivo cierto no reclamado (PCNR) dentro del proceso de liquidación de CAJANAL S.A. EPS EN LIQUIDACIÓN*».

En la sentencia apelada se declaró la excepción de caducidad de las Resoluciones 291 y 300 de 2005, 000127 y 001024 de 2006, 000113 y 000169 de 2007, por lo que solo efectuó el respectivo análisis de fondo respecto de las Resoluciones 000179 del 30 de marzo de 2007, 000256 del 30 de mayo de 2007 y RPA 000300 del 17 de julio de 2007.

La sociedad demandante con su apelación insistió en que la demanda la presentó el 12 de octubre de 2007, es decir, dentro





del término de los 4 meses contemplados en el numeral 2° del artículo 136 del Código Contencioso Administrativo, pues de lo contrario se hubiera rechazado de conformidad con lo señalado en el artículo 143 *ibidem*.

Ello, en atención a que para la demandante se trata de unos actos de trámite hasta cuando se produjo el que resolvió de fondo la situación, el cual corresponde al expedido el 17 de julio de 2007 (Resolución 000300), por lo que, a su juicio existe una sucesión de actos conexos entre sí proferidos en el tiempo que configuran el acto administrativo complejo, en donde el último de ellos es el que corresponde a la ejecución de los primeros.

Para la Sala no se trata de simples actos de trámite en la medida de que estos no se limitaron a impulsar y determinar una decisión y, tampoco constituyen un acto administrativo complejo, pues para ellos no concurrieron una serie de actos que provinieran de diversas autoridades y que separadamente no tendrían existencia jurídica.

En efecto, de los actos administrativos acusados no se desprende una unidad de contenido tendiente a la conformación de un acto único, pues con dichas resoluciones se definió una situación jurídica frente a cada reclamación planteada<sup>15</sup>, a saber: por los créditos oportunamente presentados, el pasivo cierto no reclamado y las solicitudes de acreencias extemporáneas, así:

Con la Resolución 291 del 8 de noviembre de 2005 se decidió, entre otros asuntos, sobre las reclamaciones de créditos presentadas oportunamente contra Cajanal. Dicho acto fue aclarado con la Resolución 300 del 15 de noviembre de 2005 y con la Resolución 000127 del 19 de abril de 2005 se resolvió el recurso de reposición interpuesto por la referida clínica en contra de las precitadas decisiones administrativas.

De manera que, la vía gubernativa, entendida como aquel

<sup>15</sup> Asimismo, debe indicarse que de conformidad con lo dispuesto en el Decreto 2211 de 2004 (artículo 26), el Liquidador se encontraba facultado para decidir sobre las reclamaciones presentadas oportunamente mediante resolución motivada o mediante actos administrativos independientes.



presupuesto procesal para poder acudir ante la jurisdicción contenciosa administrativa, se agotó para esa actuación con la decisión que resolvió el recurso de reposición en contra del acto contenido en la Resolución 291 del 8 de noviembre de 2005.

Por tanto, el término de caducidad para presentar la demanda en el término previsto en el numeral 2° del artículo 136 del Código Contencioso Administrativo, es decir, los 4 meses se debían contabilizar desde la notificación del último acto que se efectuó personalmente el 28 de abril de 2006<sup>16</sup>.

Ahora bien, en cuanto a la actuación administrativa que dio origen a la Resolución 001024 del 29 de diciembre de 2006, por la que se decidió sobre el pasivo cierto no reclamado dentro del proceso de liquidación, debe precisarse que contra ella procedía únicamente el recurso de reposición, el cual a voces del artículo 51 *ibidem* no era obligatoria su interposición.

Por tanto, el acto administrativo contenido en la precitada resolución cobró firmeza por no haber sido interpuesto el recurso de reposición que procedía en su contra y en tal sentido, con ello se agotó la vía gubernativa conforme lo dispone el artículo 63 *ibidem*.

De manera que, la parte demandante podía demandarle ante la jurisdicción contenciosa administrativa dentro de los 4 meses siguientes a su notificación por edicto que permaneció fijado desde el 5 al 19 de enero de 2007<sup>17</sup>, es decir que contaba para ello hasta el 20 de mayo de 2007 (22 de mayo de 2007, día hábil siguiente).

Finalmente, se observa que respecto de los créditos presentados extemporáneamente ante Cajanal, la sociedad demandante cuestionó la Resolución 000113 del 28 de febrero de 2007, así como la Resolución 000169 del 23 de marzo de 2007, a través de la cual se resolvió el recurso de reposición que presentó en contra de aquella. Por lo que, al ser notificada personalmente esta última

<sup>16</sup> Folio 42 y 59 anverso, cuaderno anexo.

<sup>17</sup> Folios 67 y 68, cuaderno anexo.



el 12 de abril de 2007<sup>18</sup>, el término para acudir oportunamente en su demanda vencía el 13 de agosto de 2007.

La Sala precisa que con la sentencia apelada no se desconoce lo dispuesto en el artículo 143 del Código Contencioso Administrativo, puesto que dicho presupuesto se podía definir con la sentencia, en tanto que hizo parte de los argumentos de defensa de la contraparte al proponerla como excepción, los cuales debían resolverse con la decisión de fondo de conformidad con lo dispuesto en el artículo 164 *ibidem*, en consonancia con lo señalado en los artículos 302 y 304 del Código de Procedimiento Civil.

Por los motivos antes expuestos, el cargo de ausencia de caducidad no prospera.

#### **ii) La falta de legitimación en la causa por pasiva**

En relación con la falta de legitimación en la causa por pasiva advertida por el *a quo*, debe indicarse que al ser un presupuesto de la pretensión enerva la posibilidad de obtener una decisión de fondo sobre el asunto.

Sostuvo la sociedad apelante que a las demandadas le asistía el deber correlativo de satisfacer sus pretensiones, en tanto que a los ministerios les correspondía actuar como «*receptores de los informes contables*» de la entidad en Liquidación, al director Ejecutivo de la Administración Judicial en razón al envío extemporáneo de las reclamaciones por parte del Tribunal y a Fiduagraria S. A. porque fue el agente liquidador, acorde con el artículo 4° del Decreto 4409 de 2004.

Al respecto, encuentra la Sala que los actos administrativos acusados fueron proferidos por el agente Liquidador de Cajanal S. A. EPS, entidad que de conformidad con lo dispuesto en el artículo 2° del Decreto 1777 de 2003, en consonancia con lo consagrado en la Ley 490 de 1998, es una sociedad por acciones del orden nacional, vinculada al Ministerio de la Protección Social,

---

<sup>18</sup> Folio 127, cuaderno anexo.



con personería jurídica, patrimonio propio, autonomía administrativa y financiera.

De manera que, los titulares de la correspondiente relación jurídica sustancial respecto de las reclamaciones de las acreencias presentadas corresponden a la sociedad demandante y Cajanal, en virtud de la relación contractual que existió entre ambas entidades para la prestación de servicios de salud, pues la pretensión que esta formuló recayó sobre el pago de una suma de dinero junto con los respectivos intereses por lo facturado.

Por tanto, para la Sala el deber correlativo de satisfacer las pretensiones de la demandante, en principio, no puede cederse ni transmitirse en razón de unas funciones administrativas en cabeza de los ministerios, y mucho menos, por el envío extemporáneo de las reclamaciones por parte del Tribunal, en la medida que la representación legal de dicha caja finalizó el 30 de marzo de 2008, en virtud de los plazos que dispuso el Gobierno Nacional para ejecutar dicho encargo<sup>19</sup>.

No obstante, en relación con el pago de obligaciones, se encuentra que de conformidad con el artículo 32 del Decreto 254 de 2000, modificado por el artículo 18 de la Ley 1105 de 2006, dispuso lo siguiente:

*«ARTÍCULO 32.-Pago de obligaciones. Corresponderá al liquidador cancelar las obligaciones pendientes a cargo de la masa de la liquidación, previa disponibilidad presupuestal, con el fin de realizar su liquidación progresiva; para ello se tendrán en cuenta las siguientes reglas:*

- 1. Toda obligación a cargo de la entidad en liquidación deberá estar relacionada en un inventario de pasivos y debidamente comprobada.*
- 2. En el pago de las obligaciones se observará la prelación de créditos establecida en las normas legales. Para el pago de las*

---

<sup>19</sup> Mediante del Decreto 4184 de 2007, se prorrogó el plazo establecido en el artículo 1° de Decreto 4673 de 2006, que amplió el plazo establecido en el inciso segundo del artículo 1° del Decreto 4409 de 2004, por el término de 5 meses, el cual vence el 30 de marzo de 2008, para concluir el proceso de disolución y liquidación de Cajanal S. A. EPS.



*obligaciones laborales el liquidador deberá elaborar un plan de pagos, de acuerdo con las indemnizaciones a que hubiere lugar; éste programa deberá ser aprobado por la junta liquidadora, cuando sea del caso.*

*3. Las obligaciones a término que superen el plazo límite fijado para la liquidación podrán cancelarse en forma anticipada, sin lugar al pago de intereses distintos de los que se hubieren estipulado expresamente.*

*4. El pago de las obligaciones condicionales o litigiosas se efectuará solamente cuando éstas se hicieren exigibles.*

*5. Para el pago del pasivo se tendrá en cuenta la caducidad y la prescripción de las obligaciones, contenidas en las normas legales vigentes.*

*PARÁGRAFO-Las obligaciones de la entidad en liquidación, incluyendo los pasivos laborales, se cancelarán con el producto de las enajenaciones, con observancia de las normas legales y presupuestales del caso, teniendo en cuenta la prelación de créditos. Los pasivos laborales incluirán el valor correspondiente al cálculo actuarial del pasivo pensional, el cual se entregará a la entidad que deba asumir el pago de las pensiones y de bonos pensionales, si hubiere lugar a ello, con la preferencia reconocida por las normas vigentes sobre obligaciones laborales.*

*En caso de que los recursos de la liquidación de un establecimiento público o de una empresa industrial y comercial del Estado del orden nacional no societaria sean insuficientes, las obligaciones laborales estarán a cargo de la **Nación o de la entidad pública del orden nacional que se designe en el decreto que ordene la supresión y liquidación de la entidad.** Para tal efecto se deberá tomar en cuenta la entidad que debía financiar la constitución de las reservas pensionales» (negrilla fuera de texto).*

Asimismo, se advierte que de conformidad con lo señalado en el artículo 4º del Decreto 4409 de 2004, si bien el que fungió como liquidador de Cajanal fue Fiduagraria S. A., al suscribir el convenio interadministrativo 0399 del 31 de diciembre de 2004 con el



Ministerio de la Protección Social, dentro de las funciones del liquidador se estableció que la responsabilidad por los hechos, actos y omisiones en que incurra el liquidador, son predicables al mismo y no a la mencionada cartera.

A su vez, debe precisarse que con el párrafo 2° del artículo 18 del Decreto 4409 de 2004, se le asignó al Ministerio de la Protección Social que una vez culminada la liquidación, asumiría los procesos judiciales y reclamaciones en que fuere parte Cajanal S. A., EPS, al igual que las obligaciones derivadas de estos, razón por la cual, la legitimación endilgada por la sociedad demandante partió de una función administrativa de índole diferente, a la de ser receptor de los informes contables.

Así las cosas, para la Sala, de conformidad con lo expuesto en precedencia el cargo formulado por la demandante en relación con la legitimación en la causa por pasiva de dichas entidades no prospera, pero solo en lo que respecta al Ministerio del Interior y de Justicia y al director Ejecutivo de la Administración Judicial, puesto que la fiducia demandada actuó como agente liquidador a la fecha de los hechos y de la presentación de la demanda, y al Ministerio de la Protección Social le correspondía asumir las mencionadas funciones por disposición expresa del Decreto 4409 de 2004.

De manera, que modificará la sentencia apelada, para indicar que la ausencia de dicho presupuesto no se predica de Fiduagraria S. A. y del Ministerio de la Protección Social.

### **iii) Las normas aplicables al proceso de liquidación**

Ahora bien, de conformidad con lo expuesto en precedencia el análisis de fondo en relación con los demás cargos planteados con la apelación los cuales confluyen en el desconocimiento de las normas en las que deberían fundarse, se efectuará respecto de las Resoluciones 000179 del 30 de marzo de 2007, 000256 del 30 de mayo de 2007 y RPA 000300 del 17 de julio de 2007, por no haber operado la caducidad frente a estos actos administrativos.



En relación con la Resolución RPA 000300 del 17 de julio de 2007, debe indicarse que la sociedad demandante solo hizo alusión a ella para señalar que a partir de su notificación debía contabilizarse la caducidad de la acción contenciosa administrativa; sin embargo, no formuló cargos específicos en su contra.

Con la Resolución 000179 del 30 de marzo de 2007, se decidió sobre las reclamaciones de créditos presentados extemporáneamente ante Cajanal S. A. EPS en Liquidación *«...no calificadas en la Resolución 113 del 28 de febrero de 2007; el valor y las condiciones en que es reconocido cada uno de estos créditos, el privilegio y la prelación para su pago, así como las causales de rechazo»*.

A través de la Resolución 000256 del 30 de mayo de 2007 se resolvió el recurso de reposición interpuesto por la sociedad demandante, en contra del precitado acto administrativo, al confirmar la decisión.

Mediante Resolución RPA 000300 del 17 de julio de 2007, se ordenó la restitución de los dineros excluidos de la masa y el pago del 4° orden de los créditos de la primera clase y de los créditos de la quinta clase de la masa correspondientes al pasivo cierto no reclamado dentro del proceso de liquidación.

Con su apelación, la sociedad demandante sostuvo que el artículo 93 de la Ley 489 de 1998, ratifica el sometimiento a las normas del orden privado, esto es, el previsto en el Código de Comercio, en atención a que la naturaleza jurídica de Cajanal corresponde a la de una empresa industrial y comercial del Estado.

Al respecto, debe indicarse que en relación con las normas aplicables al proceso de liquidación se encuentra que el Decreto 4409 de 2004, por el cual el Gobierno Nacional dispuso la disolución y liquidación de la Sociedad Cajanal S. A. EPS, en su artículo 2° consagró:

*«ARTÍCULO 2o. RÉGIMEN DE LIQUIDACIÓN. Por tratarse de una sociedad pública por acciones, del orden nacional, sometida*



*al régimen de las Empresas Industriales y Comerciales del Estado, vinculada al Ministerio de la Protección Social, la liquidación de la Sociedad Cajanal S.A., EPS, 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 parágrafo 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.**» (negrilla fuera del texto)*

A su vez, el artículo 1º del Decreto 254 de 2000, por el cual se expide el régimen para la liquidación de las entidades públicas del orden nacional, modificado por el artículo 1º de la Ley 1105 del 13 de diciembre de 2006, estableció:

*«ARTICULO 1o. ÁMBITO DE APLICACIÓN. La presente ley se aplica a las entidades públicas de la Rama Ejecutiva del Orden Nacional, respecto de las cuales se haya ordenado su supresión o disolución. La liquidación de las Sociedades Públicas, las Sociedades de Economía Mixta en las que el Estado posea el noventa por ciento (90%) o más de su capital social y las Empresas Sociales del Estado, se sujetarán a esta ley.*

*Los vacíos del presente régimen de liquidación se llenarán con el **Estatuto Orgánico del Sistema Financiero** y las normas que lo desarrollan.*

*Aquellas que por su naturaleza tengan un régimen propio de liquidación, contenido en normas especiales, una vez decretada su supresión o disolución realizarán su liquidación con sujeción a dichas normas.»<sup>20</sup> (negrilla fuera del texto)*

De conformidad con lo anterior, el régimen jurídico para la

---

<sup>20</sup> El texto anterior establecía: «ARTÍCULO 1. El presente decreto se aplica a las entidades públicas del orden nacional, respecto de las cuales se haya ordenado su supresión o disolución.

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

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





liquidación de Cajanal así como el consecuente pago de las obligaciones adquiridas se encontraban sujetos a los Decretos 254 de 2000 y 4409 de 2004, y en lo no previsto a las disposiciones del Código de Comercio y al Estatuto Orgánico del Sistema Financiero, sobre liquidación.

Nótese como el Decreto 4409 de 2004 le concedió una aplicación prevalente a los preceptos contenidos en el Decreto 254 de 2000 y a las especiales reguladas en aquel acto, y de forma supletiva, es decir, en caso de vacíos legales, a las disposiciones pertinentes del Código de Comercio. Por tanto, el pago de las obligaciones pendientes a cargo de la masa de la liquidación se sujetó a lo establecido en el artículo 32 del Decreto 254 de 2000.

Asimismo, era procedente que la demandada recurriera al Estatuto Orgánico del Sistema Financiero e invocara el Decreto 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, en virtud de la habilitación legal permitida con la modificación que se hiciera al Decreto 254 de 2000 con la Ley 1105 de 2006.

Por tanto, se reitera, no hubo desconocimiento de las normas en las que debería fundarse los mencionados actos y, por tanto, el precitado tampoco prospera.

#### **iv) La designación de la Junta Asesora**

A su vez, la apelante considera que de conformidad con lo dispuesto en el artículo 3° del Decreto 254 de 2000, ante la pluralidad de acreedores, era obligatorio la designación de la Junta Asesora y no una simple facultad contenida en el «*podrá preverse*».

Al respecto, debe indicarse que la Ley 1105 de 2006 «*Por medio de la cual se modifica el Decreto-ley 254 de 2000, sobre procedimiento de liquidación de entidades públicas de la Rama Ejecutiva del Orden Nacional y se dictan otras disposiciones*», consagró:



«Artículo 3°. El artículo 3° del Decreto-ley 254 de 2000 quedará así:

*Artículo 3°. La dirección de la liquidación estará a cargo de un liquidador. En el acto que ordene la supresión o disolución de la entidad, **podrá preverse:***

*a) La existencia de una junta asesora, **si es del caso**, integrada por las personas y con las funciones que en dicho acto, o en uno posterior que lo adicione o modifique, se señalen, y*

*b) La existencia de un revisor fiscal, cuando así se disponga, que tendrá las mismas calidades y funciones establecidas para este cargo en el Capítulo VII Título I Libro Segundo del Código de Comercio.» (negrillas fuera del texto)*

Una vez precisado el régimen aplicable para la liquidación de Cajanal, esto es, el consagrado en el Decreto 254 de 2000, debe señalarse que de conformidad con su artículo 3°, la existencia de la Junta Asesora era una atribución facultativa que debía ser dispuesta en el acto que ordenara la supresión o disolución de la entidad «*si era del caso*», la cual estaría integrada por las personas y con las funciones que en dicho acto, o en uno posterior que lo adicione o modifique, se señale.

De acuerdo con lo anterior en los términos antes citados la conformación de la mencionada Junta era potestativa, mas no obligatoria. Por tanto, dicho cargo no prospera, en tanto que para la Sala de la citada norma no se deriva la obligación que pretende hacer valer la demandante.

#### **v) La extemporaneidad de la reclamación**

En este cargo, señaló la sociedad demandante que la morosidad en la remisión en su oportunidad de la reclamación del crédito al proceso liquidatorio es atribuible al Tribunal Superior de Cúcuta, de manera que, con la providencia apelada se incurrió en una omisión al indicar que dicho aspecto no era objeto de estudio ni discusión dentro del proceso.

Al respecto, se encuentra que dentro de las aludidas funciones se



contempló que el Liquidador debía «...dar aviso a los jueces de la República del inicio del proceso de liquidación, con el fin de que terminen los procesos ejecutivos en curso contra la entidad, advirtiéndole que deben acumularse al proceso de liquidación y que no se podrá continuar ninguna otra clase de proceso contra la entidad sin que se notifique personalmente al liquidador» (letra d del artículo 6° *ibidem*), lo cual aconteció, tal como se reseñó en el numeral 4.7 de la Resolución 000179 del 30 de marzo de 2007, que en lo pertinente señaló:

*«...los procesos ejecutivos que remitieron los jueces a partir del 21 de febrero de 2005 y hasta el 31 de diciembre de 2006, se tendrán como extemporáneamente presentados por cuanto su incorporación se surtió después del traslado de los créditos, y en todo caso, el reconocimiento de estas reclamaciones también estará sujeto a las consideraciones generales para la aceptación, calificación y graduación establecidas en la presente resolución, aplicables en lo pertinente a cada caso en particular.*

*Que en cumplimiento de este ordenamiento legal, se dio aviso directamente a los Jueces de la República y a los Tribunales del país, mediante sendos oficios enviados entre el 11 de enero y 15 de Febrero de 2005, y los avisos de emplazamiento difundidos por los diversos medios de comunicación...*

*Que conforme a lo anterior, los procesos ejecutivos allegados extemporáneamente al proceso liquidatorio de CAJANAL S.A. E.P.S. EN LIQUIDACIÓN, es decir radicados después del 29 de marzo de 2005, fecha en la que de acuerdo con el Auto 001 del 18 de marzo de 2005 se culminó el traslado de las reclamaciones presentadas oportunamente hasta el 21 de febrero de 2005, corresponden a los procesos que se encuentran relacionados en el ANEXO No. 36 de la presente Resolución, el cual hace parte integral de la misma.»*

Asimismo, se advierte que en el Anexo 36 de la citada resolución se incluyó el crédito de la sociedad demandante, correspondiente al proceso ejecutivo allegado extemporáneamente al proceso liquidatorio de Cajanal (acumulado desde el 18 de abril de 2005), pues fue radicado después del 29 de marzo de 2005, fecha en la que de acuerdo con el Auto 001 del 18 de marzo de 2005 se



culminó el traslado de las reclamaciones presentadas oportunamente hasta el 21 de febrero de 2005.

Para la Sala la responsabilidad en la remisión de las reclamaciones que reposaban en el proceso ejecutivo es un asunto que escapa del resorte de la presente controversia y frente a lo que el ordenamiento jurídico prevé otras vías procesales, de manera que no puede justificar su omisión ni cuestionar la legalidad de los actos demandados, bajo el argumento de que el Tribunal se demoró en enviar la documentación.

Al respecto, debe indicarse que la sociedad demandante desaprovechó la oportunidad con la que contaba en sede gubernativa de haber acreditado la reclamación que ahora plantea en sede judicial, bajo el argumento de que no contaba con las facturas originales ni las copias al carbón de las que eran cobradas ejecutivamente, pues tenía un deber mínimo de diligencia de acudir al proceso liquidatorio en las fechas establecidas si quería que su acreencia se calificara como oportuna.

Por lo anterior, el mencionado cargo no prospera.

#### **vi) La imposibilidad del *a quo* de determinar los intereses**

Por otro lado, sostuvo la parte demandante que dentro del expediente reposaban los documentos provenientes del liquidador donde le indicaban el valor que generaban unos intereses, esto es, las copias al carbón de las facturas que reposaban en el proceso ejecutivo cuya cuantía era de \$2.869.790.673.<sup>30</sup>, los anexos de la demanda ordinaria que acreditaban la presentación de unas facturas el 4 de marzo de 2005, así como de la petición de restablecimiento del equilibrio económico ante Cajanal.

Asimismo, indicó la sociedad apelante que Cajanal obstruyó la práctica del dictamen pericial decretado dentro del proceso ordinario, pues le impidió al perito acceder a la documentación requerida y en razón de ello, la carga de la prueba recaía en dicha entidad, que era donde reposaban las facturas objeto de



reclamación.

Por lo que, en tal sentido, para la sociedad apelante no existía imposibilidad alguna para que el *a quo* pudiera determinar los intereses reclamados hasta el 30 de diciembre de 2004 conforme lo establece el artículo 1653 del Código Civil, según el cual le correspondía a Cajanal imputar el abono a los intereses debidos y, el restante como abono a capital.

A su vez, el *a quo* consideró que le era imposible determinar si la sociedad demandante tenía derecho al reconocimiento de los intereses moratorios pedidos, así como si debía sumársele el valor solicitado en vía gubernativa con respecto al del restablecimiento del equilibrio económico del contrato, por la siguiente razón:

*«...la Sala hace la advertencia de que la Resolución No. 000179 de 2007, no se logra observar el valor de \$206.748.905.10 aducido por la Clínica Ceginob Ltda como reconocido; no obstante de los anexos de la Resolución No. 000256 de 30 de mayo de 2007...mediante la cual se resolvió el recurso de reposición interpuesto contra la Resolución No. 000179, se observa un valor reconocido por Cajanal de \$269.902.424.73, el cual no coincide con el valor que considera reconocido la demandante, ni tampoco corresponde a la Resolución No. 000179 de 2007, pues en dicho anexo aparece señalado: 'INFORME VALOR TOTAL RECONOCIDO AUDITORIA RECURSOS DE [REPOSICIÓN] RESOLUCIÓN 113 DE 2007 - RECLAMACIONES EXTEMPORÁNEAS'.*

*El valor de \$269.902.424,73 también aparece en un comprobante de pago de los valores reconocidos de reclamaciones extemporáneas, el cual se encuentra dentro del expediente a folio 362 del cuaderno principal.»*

Al respecto, se precisa que el Decreto 4409 de 2004, por el cual se dispone la disolución y liquidación de la Sociedad Cajanal S.A., EPS, estableció lo siguiente:

*«ARTÍCULO 3o. PROHIBICIÓN PARA INICIAR NUEVAS ACTIVIDADES. Como efecto de la liquidación aquí ordenada,*



*Cajanal S.A., EPS en Liquidación, no podrá iniciar nuevas actividades en desarrollo de su objeto social, por lo tanto, conservará su capacidad jurídica únicamente para realizar los actos, operaciones y contratos necesarios en orden a efectuar su pronta liquidación.»*

Como el aludido decreto fue publicado en el Diario Oficial No. 45.777 de 30 de diciembre de 2004, de manera que, a partir de dicha fecha la sociedad en liquidación no podía iniciar nuevas actividades en desarrollo de su objeto social y por tanto, el liquidador no podía reconocer intereses moratorios más allá de dicha fecha.

Así las cosas, se encuentra que CAJANAL S. A. EPS entró en liquidación obligatoria mediante el Decreto 4409 del 30 de diciembre de 2004, por lo que a partir de dicha fecha se dio inicio al proceso de disolución y liquidación, el cual debía concluir en 2 años, y únicamente podía desarrollar los actos, operaciones y contratos necesarios en orden a efectuar su pronta liquidación.

A su vez, se advierte que CAJANAL S. A. EPS en Liquidación, emplazó a todos sus acreedores para que presentaran sus respectivas reclamaciones al 21 de febrero de 2005; sin embargo, las facturas a las que hizo referencia la sociedad apelante se presentaron de forma tardía, puesto que las remitidas por el Tribunal se acumularon desde el 18 de abril de 2005 (radicada después del 29 de marzo de 2005) y las allegadas directamente, se radicaron el 4 de marzo de la misma anualidad.

En ese orden de ideas, debe precisarse que la causación y reconocimiento de los intereses moratorios a cargo de dicha entidad operaba hasta antes del momento de la entrada en liquidación de la misma, puesto que una vez se impartió la orden de liquidación forzosa por parte del Gobierno Nacional se generaba una situación nueva y completamente irresistible, que tornaba imposible el pago de los intereses con posterioridad a tal fecha.

Por tanto, no es posible darle aplicación a la normativa pretendida por la clínica demandante, artículo 1653 del Código Civil, según el



cual le correspondía a Cajanal imputar el abono a los intereses debidos y, el restante como abono a capital, puesto que, tal como quedó establecido en precedencia el régimen que regía el proceso de liquidación era especial.

Asimismo, se insiste que las reclamaciones sobre las cuales pretende la sociedad demandante el reconocimiento de dichos intereses fueron allegadas al proceso liquidatorio de forma extemporánea el 18 de abril de 2005 (las del proceso ejecutivo) y el 4 de marzo de la misma anualidad (facturas radicadas ante la misma entidad), sobre las cuales se pronunció la administración en las Resoluciones 000179, 000256 de 2007 y sus anexos 41 y 42.

De manera que, debe indicarse que, en atención a la prohibición de iniciar nuevas actividades en desarrollo de su objeto social<sup>21</sup>, Cajanal no podía reconocer intereses moratorios a partir del 30 de diciembre de 2004 respecto de las reclamaciones radicadas contra dicha entidad, por lo que en caso de presentarse éstas debían ser rechazadas, al igual que las reclamaciones por desvalorización monetaria causadas con posterioridad a dicha fecha, como en efecto aconteció con las Resoluciones 000179<sup>22</sup> y 000256 de 2007.

Así las cosas, se considera acertado que el *a quo* haya señalado que dicha disposición no resultaba aplicable al proceso de liquidación de Cajanal, en primer lugar, en razón de las normas de carácter especial que regía dicho procedimiento y, además, que ante la falta de **claridad** sobre el valor que adujo la clínica Ceginob Ltda. le reconoció Cajanal, no fuera posible determinar si la demandante tenía derecho a los intereses pretendidos.

En relación con este último aspecto, debe indicarse que ni siquiera con el dictamen pericial practicado se logró desvirtuar la legalidad de tales actos, en la medida que carece de rigor técnico, pues estableció el «*saldo de capital por conceptos de servicios*»<sup>23</sup>

<sup>21</sup> Artículo 3° del Decreto 4409 de 2004 (publicado el 30 de diciembre de 2004).

<sup>22</sup> Numerales 4.1 y 4.2 de la parte motiva y artículo 8° de la parte resolutive.

<sup>23</sup> Para un total de \$5.749.145.019.



y el «restablecimiento contractual»<sup>24</sup>, con inclusión de la indexación e intereses, para un total de \$7.656.745.948, sin tener en cuenta el régimen especial que regía a la extinta entidad ni la prohibición temporal que recaía sobre dichos intereses, al contabilizar periodos para cuando ya se encontraba en curso el proceso de liquidación.

En consecuencia, para la Sala no resultan procedentes los intereses moratorios solicitados, en atención a que: i) la liquidación de la entidad demandada se rigió por normas de carácter especial, ii) la presentación de las reclamaciones provenientes del Tribunal, así como las allegadas el 4 de marzo de 2005, fueron extemporáneas y, iii) los referidos intereses no podían reconocerse más allá del 30 de diciembre de 2004.

Ahora bien, debe indicarse que con el artículo 30 del Decreto 2211 de 2004<sup>25</sup>, se contempló la compensación por la desvalorización monetaria sufrida por la falta de pago oportuno, sin embargo, este no constituye un derecho cierto sino eventual, pues depende la existencia del remanente que pudiera quedar, 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.

En relación con el precitado cargo debe precisarse que el argumento relacionado con la «carga dinámica de la prueba» no puede servir como excusa para encubrir la inactividad probatoria, puesto que era obligación de la clínica demandante acreditar la

<sup>24</sup> Para un total de \$1.907.600.929.

<sup>25</sup> Por medio del cual se determina el procedimiento aplicable a las entidades financieras sujetas a toma de posesión y liquidación forzosa administrativa. «Artículo 30. 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 44 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 27 y 28 del presente decreto».

Si bien este decreto fue derogado por el Decreto 2555 de 2010 (artículo 2.1.2.1.1.4), lo cierto es que este último en su artículo 9.1.3.2.8 reprodujo la norma anterior.





108

causación de dichos intereses. En tal sentido, como no se pudo determinar el monto de los intereses pretendidos por la parte demandante, no había lugar a su reconocimiento. Por tanto, este cargo tampoco prospera.

### **vii) Las glosas y la falta de prueba documental en el proceso de liquidación**

Añadió la sociedad apelante que al no existir intervención de los acreedores en la liquidación cuando era necesaria la designación de una Junta Asesora, operó una desigualdad frente a las glosas que la clínica no conoció y, que a pesar de ello, no podía confrontar puesto que tanto los originales como las copias reposaban en la entidad demandada.

Asimismo, la clínica demandante indicó que la presentación de las facturas no se regía por la norma especial (Decretos 254 de 2000 y 4409 de 2004), sino por el Decreto 050 de 2003, por cuanto eran las normas aplicables al sector salud las que definían el procedimiento para el trámite de las facturas radicadas ante Cajanal y, que además, en relación con estas, no se valoró el peritaje que recayó sobre dichos documentos.

Al respecto, se encuentra que dicho decreto contempló:

*«Artículo 39. Trámite de facturas. El numeral 2 del artículo 3° del Decreto 723 de 1997, en lo que se refiere a las Administradoras del Régimen Subsidiado (ARS), quedará así:*

*'Una vez radicada y presentada la factura, las Administradoras del Régimen Subsidiado (ARS) revisarán y pagarán las cuentas no glosadas dentro de los términos contractuales pactados, sin exceder de 30 días calendario contados a partir de la radicación. Dentro del mismo término y efectuada la revisión integral de la factura, las Administradoras del Régimen Subsidiado (ARS) glosarán hasta por una sola vez la cuenta y la notificarán a la Institución Prestadora de Servicios de Salud (IPS).*

*Las glosas deberán ser resueltas y pagadas por las partes dentro de los dos (2) meses siguientes a la fecha en que fueron notificadas. En caso de que no se logre el acuerdo dentro del*



*término anterior, se debe recurrir a mecanismos como la conciliación, arbitraje, amigables componedores u otros'.*

*Parágrafo 1°. Se considera práctica insegura ejercer presión frente al prestador de los servicios para que presente sus cuentas por fuera de los plazos pactados.*

*Parágrafo 2°. Los pagos de las facturas y cuentas de cobro se podrán realizar a través de consignación en cuentas.» (negritas fuera del texto)*

Por lo que, a juicio de la apelante, al no haber sido glosadas las facturas de la reclamación dentro de los términos estipulados en las precitadas normas, mal hizo la Liquidadora en reconocer con la Resolución 000179 de 2007 valores distintos a los reclamados por la clínica demandante, con fundamento en las facturas allegadas del proceso ejecutivo o a las aportadas directamente el 4 de marzo de 2005, pues estaba en la obligación de cancelarlos en su integridad, de conformidad con la información de los archivos de la entidad.

Al respecto, considera la Sala que tal argumento no tiene vocación de prosperar, puesto que, por un lado, como se señaló anteriormente, la conformación de dicha junta es facultativa, mas no obligatoria y, por el otro, de conformidad con la normatividad que reguló el proceso de liquidación, se encontraba facultada legalmente para glosarlas en caso de dudar de la procedencia o validez de la reclamación.

En tal sentido, debe indicarse que por medio de los artículos 23 y 26 del Decreto 2211 de 2004, aplicable por remisión del Decreto 254 de 2000, se señaló:

*«Artículo 23. Emplazamiento. Dentro de los cinco (5) días siguientes a la fecha en que se disponga la liquidación de la institución, se emplazará a quienes tengan reclamaciones de cualquier índole contra la intervenida y a quienes tengan en su poder, a cualquier título, activos de la intervenida, para los fines de su devolución y cancelación.*

...



*El aviso de emplazamiento contendrá lo siguiente:*

*a) La citación a todas las personas naturales o jurídicas de carácter público o privado que se consideren con derecho a formular reclamaciones de cualquier índole contra la institución financiera en liquidación, a fin de que se presenten con prueba siquiera sumaria de sus créditos, en el lugar que para el efecto se señale. Cuando se trate de derechos incorporados en títulos valores deberá presentarse el original del título. Sin embargo, cuando sea necesaria la presentación de un título valor en varios procesos liquidatorios a la vez, el original del título valor se aportará en uno de los procesos liquidatorios y en los demás se aportará copia del mismo con certificación del liquidador del proceso en que se haya aportado el original, sobre la existencia del mismo. ...*

*Artículo 26. 1. Determinación de las sumas y bienes excluidos de la masa y de los créditos a cargo de la masa de la liquidación. Dentro de los treinta (30) días hábiles siguientes al vencimiento del término para presentar reclamaciones, el Liquidador decidirá sobre las reclamaciones presentadas oportunamente mediante resolución motivada o mediante actos administrativos independientes en los que además de resolver las objeciones presentadas se señalará lo siguiente:*

...

***Parágrafo. Si el Liquidador dudare de la procedencia o validez de cualquier reclamación prevista en el presente decreto, la rechazará.»*** (negrilla fuera del texto)

Asimismo, cabe aclarar que la Liquidadora con la Resolución 000256 del 30 de mayo de 2007, por la cual se resolvió el recurso de reposición en contra de la Resolución 000179 de 2007, de forma clara estableció que en virtud de que el Juzgado 2° Civil del Circuito de Cúcuta se abstuvo de librar mandamiento de pago dentro del proceso ejecutivo acumulado como reclamación extemporánea, era absolutamente necesario auditar cada una de las facturas que lo componían. Facultad que también aplicó la administración respecto de las facturas allegadas el 4 de marzo de 2005, identificadas con los números 18770, 18866, 18929, 18930, 18963, 19079 y 19082 (anexos 41 y 42).



Debe indicarse que el Decreto 723 de 1997, por el cual se dictan disposiciones que regulan algunos aspectos de las relaciones entre las entidades territoriales, las entidades promotoras de salud y los prestadores de servicios de salud, resulta aplicable siempre y cuando la entidad demandada no se encontrara en proceso de liquidación.

Por lo anterior, es claro que a partir de las normas aplicables al proceso liquidatorio, la Liquidadora podía efectuar las glosas que considerara pertinentes en caso de dudar de la procedencia o validez de cualquier reclamación presentada extemporáneamente, las cuales no podía desconocer la parte demandante bajo la justificación de que no se conformó la Junta Asesora que ejerciera una vigilancia sobre los actos del Liquidador, dentro de los cuales debían incluirse los informes de todos los procesos judiciales y demás reclamaciones donde fuere parte la entidad. Por lo que, este cargo tampoco prospera.

En consecuencia, se modificará en numeral primero de la parte resolutive de la sentencia apelada, en lo relacionado con la legitimación en la causa por pasiva de Fiduagraria S. A., en tanto que actuó como liquidador para la época de los hechos y además expidió los actos administrativos acusados, así como, del Ministerio de la Protección Social, pues de conformidad con lo dispuesto en los Decretos 254 de 2000 y 4409 de 2004, dicha cartera debía asumir los procesos judiciales y reclamaciones en que fuere parte Cajanal S.A. EPS, al igual que las obligaciones derivadas de éstos.

En lo demás, se confirmará la providencia del 7 de diciembre de 2011, proferida por la Subsección A de la Sección Primera del Tribunal Administrativo de Cundinamarca.

Finalmente, a folios 142 y 143 del cuaderno de apelación obra renuncia del poder conferido por el Ministerio de Salud y Protección Social a la señora Carmen Elba de León Brand, junto con la respectiva comunicación al poderdante, según lo previsto en el artículo 77 del Código General del Proceso, razón por la cual, en la parte resolutive de esta providencia le será reconocida personería y, al propio tiempo, le será aceptada la renuncia.



190

Asimismo, a folios 145 a 149 del cuaderno de apelación obra poder conferido por el jefe de la Oficina Asesora Jurídica del Ministerio del Interior al señor César Augusto Ramírez Sánchez, con los respectivos soportes, razón por la cual en la parte resolutive de esta providencia le será reconocida personería para actuar en el proceso.

De igual manera, se encuentra que a folios 152 a 161 reposa el poder conferido por el director Técnico de la Dirección Jurídica del Ministerio de Salud y Protección Social a la señora Liliana Moncada Vargas, junto con los soportes del caso, por lo que también le será reconocería personería para actuar en el proceso.

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

#### FALLA

PRIMERO: Modifícase el numeral primero de la parte resolutive de la sentencia del 7 de diciembre de 2011 proferida por la Subsección A de la Sección Primera del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, el cual quedará así:

*«PRIMERA. DECLÁRASE probada parcialmente la excepción de caducidad propuesta por Fiduagraria S.A. (quien coadyuvó los argumentos de Cajanal) y Cajanal S.A. E.S.P, en liquidación respecto de las resoluciones Nos. 291 de 2005, 300 de 2005, 000127 de 2006, 001024 de 2006, 000113 de 2007 y 000169 de 2007; y probada la excepción de falta de legitimación por pasiva propuesta por el Ministerio del Interior y de Justicia y el Director Ejecutivo de la Administración Judicial. Se declaran no probadas las excepciones de falta de legitimación en la causa por pasiva del Ministerio de la Protección Social y de Fiduagraria S. A.».*

SEGUNDO: Confírmase la providencia apelada, en lo demás, por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

TERCERO: Acéptase la renuncia de la señora Carmen Elba de León Brand como apoderada del Ministerio de Salud y Protección

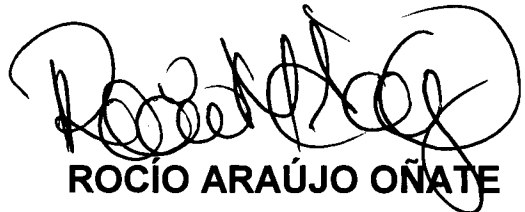


Social, según el documento que visible a folio 142. A su vez, se reconoce personería para actuar como apoderada de la referida parte demandada a la señora Liliana Moncada Vargas, en los términos del poder que obra a folio 152 del cuaderno de apelación y al señor César Augusto Ramírez Sánchez, como apoderado del Ministerio del Interior, conforme al poder que reposa a folio 145 del expediente.

CUARTO: En firme esta sentencia y previas las comunicaciones del caso, devuélvase el expediente al Tribunal de origen.

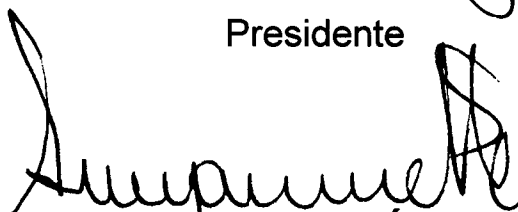
Este proyecto fue discutido y aprobado en sesión de la fecha.

CÓPIESE Y NOTIFÍQUESE



**ROCÍO ARAÚJO OÑATE**

Presidente



**LUCY JEANNETTE BERMÚDEZ BERMÚDEZ**  
Consejera *Aclaro voto*



**CARLOS ENRIQUE MORENO RUBIO**  
Consejero



**ALBERTO YEPES BARREIRO**  
Consejero



SC5780-6-1



GP059-6-1

