

Resolución No. 24 del 16 de agosto de 2024

“Por la cual se resuelven los recursos de reposición oportunos interpuestos contra la Resolución No. 20 expedida el 15 de abril de 2024, mediante la cual se determinaron, calificaron y graduaron algunas obligaciones excluidas de la masa de la liquidación, y se determinaron, calificaron y graduaron algunas obligaciones a cargo de la masa de la liquidación oportunamente reclamadas, en el marco del proceso de liquidación forzosa administrativa de MEDIMÁS EPS S.A.S. -En Liquidación Forzosa Administrativa, con Nit. 901.097.473-5”

El Agente Especial Liquidador de **MEDIMÁS EPS S.A.S. EN LIQUIDACIÓN FORZOSA ADMINISTRATIVA** con NIT 901.097.473-5, en ejercicio de sus facultades legales y especialmente las contenidas en el artículo 12 de la Ley 1797 de 2016; en el Decreto Ley 663 de 1993; en la Ley 510 de 1999; en el Decreto 2555 de 2010 a partir del artículo 9.1.3.2.4, expide el presente acto administrativo con fundamento en las siguientes:

CONSIDERACIONES:

CAPÍTULO PRIMERO

RÉGIMEN JURÍDICO DEL PROCESO DE LIQUIDACIÓN FORZOSA ADMINISTRATIVA DE MEDIMÁS EPS S.A.S. EN LIQUIDACIÓN

ANTECEDENTES

Las Entidades Promotoras de Salud son las entidades responsables de la afiliación y el registro de los afiliados del recaudo de sus cotizaciones, por delegación del Fondo de Solidaridad y Garantía. Su función básica consiste en organizar y garantizar directa o indirectamente, la prestación del Plan de Salud Obligatorio o Plan de Beneficios de Salud (PBS) a los afiliados y girar, dentro de los términos previstos en la Ley 100 de 1993, y demás normas complementarias, la diferencia entre los ingresos por cotizaciones de sus afiliados y el valor de las correspondientes UPC al Sistema General de Seguridad Social en Salud¹.

Las Entidades Promotoras de Salud, tienen función de aseguramiento en salud, entendida como la administración del riesgo financiero, la gestión del riesgo en salud, la articulación de los servicios que garantice el acceso efectivo, la garantía de la calidad en la prestación de los servicios de salud y la representación del afiliado ante el prestador y los demás actores sin perjuicio de la autonomía del usuario, labor que exige que el asegurador asuma el riesgo transferido por el usuario y cumpla con las obligaciones establecidas en los Planes Obligatorios de Salud. Es así, como las EPS son las responsables de cumplir con las funciones indelegables de aseguramiento².

Que de conformidad con el párrafo 2 del Artículo 233 de la Ley 100 de 1993 *“el procedimiento administrativo de la Superintendencia Nacional de Salud será el mismo que se consagra por las disposiciones legales para la Superintendencia Bancaria”*

¹ Artículo 177 Ley 100 de 1993.

² Artículo 14 Ley 1122 de 2007.

Que el inciso 3° del artículo 68 de la Ley 715 de 2001 establece que *“La Superintendencia Nacional de Salud ejercerá la intervención forzosa administrativa para administrar o liquidar las entidades vigiladas que cumplan funciones de explotación u operación de monopolios rentísticos, cedidos al sector salud, Empresas Promotoras de Salud e Instituciones Prestadoras de Salud de cualquier naturaleza, así como para intervenir técnica y administrativamente las direcciones territoriales de salud, en los términos de la ley y los reglamentos.”* *(Subraya fuera de texto)*

Que el procedimiento de toma de posesión y liquidación de las entidades sometidas al control y vigilancia de la Superintendencia Bancaria se encuentra regido a partir del artículo 290 del Decreto Ley 663 de 1993, el cual es aplicable por remisión normativa a los procesos de liquidación de las Empresas Promotoras de Salud por así establecerlo el artículo 68 de la Ley 715 de 2002 y el artículo 233 de la Ley 100 de 1993.

Que los procesos de liquidación forzosa administrativa tienen por naturaleza y objeto el ser un proceso concursal y universal, que tiene por finalidad esencial la pronta realización de los activos y el pago gradual y rápido del pasivo externo a cargo de la respectiva entidad hasta la concurrencia de sus activos, preservando la igualdad entre los acreedores sin perjuicio de las disposiciones legales que confieren privilegios de exclusión y preferencia a determinada clase de créditos³.

Que dichos procesos se regirán por sus disposiciones especiales, esto es, que el régimen jurídico aplicable a los procesos de liquidación forzosa administrativa se encuentra regulado particularmente en el Estatuto Orgánico del Sistema Financiero (EOSF), y las demás normas que los modifiquen o complementen, y que en caso que existan cuestiones procesales no previstas en tales normas, se aplicarán las disposiciones de la parte primera del Código Contencioso Administrativo y los principios de los procedimientos administrativos, actualmente contenidos en la Ley 1437 de 2011 y la Ley 2080 de 2021.

Que la competencia para la liquidación, en los términos del artículo 19 de la Ley 35 de 1993, es de los liquidadores, los cuales lo adelantan bajo su inmediata dirección y responsabilidad⁴.

Que de conformidad con el artículo 9.1.2.3.4 del Decreto 2555 de 2010 es competencia del Agente Especial Liquidador la determinación de las sumas y bienes excluidos de la masa y de los créditos a cargo de la masa de la liquidación.

Que la prelación legal en los procesos de liquidación forzosa administrativa de las Empresas Promotoras de Salud se encuentra establecido en el artículo 12 de la Ley 1797 de 2016, caso en el cual se establecen obligaciones excluidas y a cargo de la masa de la liquidación que deben ser atendidas por parte de los Agentes Especiales Liquidadores.

Que mediante la Resolución No. 2022320000000864-6 del 8 de marzo de 2022, expedida por la Superintendencia Nacional de Salud, se *“ordenó la toma de posesión inmediata de los bienes, haberes y negocios y la intervención forzosa administrativa para liquidar a **MEDIMÁS EPS SAS**, identificada con NIT. 901.097.473-5”*.

Que de conformidad con lo establecido en el Artículo Quinto de la Resolución No. 2022320000000864-6 del 8 de marzo de 2022, expedida por la Superintendencia Nacional de Salud, se designó como Agente Especial Liquidador de **MEDIMÁS EPS S.A.S. EN LIQUIDACIÓN**, al doctor **FARUK URRUTIA JALILIE**, para que ejecute todos los actos necesarios para desarrollar y llevar hasta su culminación el proceso liquidatorio.

³ Numeral 1 Artículo 293 del Decreto Ley 663 de 1993.

⁴ Artículo 294 del Decreto Ley 663 de 1993.

Que, el 18 de mayo de 2023 la Superintendencia Nacional de Salud profirió la Resolución No. 2023130000003079-6, por medio de la cual, se remueve al Agente Especial Liquidador el doctor **FARUK URRUTIA JALILIE** como liquidador de **MEDIMÁS EPS S.A.S. EN LIQUIDACIÓN**, y designó al doctor **MIGUEL ÁNGEL HUMANEZ RUBIO**, para desempeñar las funciones como tal hasta la expiración del término de dos (02) años inicialmente previsto en la Resolución 2002320000000864-6 del 8 de marzo de 2022, auxiliar de la justicia posesionado mediante acta OL-L004-2023 del 19 de mayo de 2023, de conformidad con lo establecido en el Decreto 780 de 2016 ⁵y de acuerdo con lo previsto en las normas del Sistema General de Seguridad Social en Salud y particularmente en el Estatuto Orgánico del Sistema Financiero.

Que mediante Resolución No. 2024130000002073-6 del 6 de marzo de 2024, el Superintendente Nacional de Salud, en uso de sus facultades legales y reglamentarias resolvió prorrogar la toma de posesión inmediata de los bienes, haberes y negocios y la intervención forzosa administrativa para liquidar a MEDIMÁS EPS S.A.S. en liquidación, por el término de siete (7) meses y veintitrés (23) días, esto es, hasta el 31 de octubre de 2024, por las razones expuestas en la parte motiva de dicho acto administrativo. Lo anterior, previa solicitud realizada por el Agente Especial Liquidador y con el concepto favorable del Contralor con Funciones de Revisor Fiscal, tal y como lo exige el Decreto 2555 de 2010 y la Circular Única de la Superintendencia Nacional de Salud.

Que el día 15 de marzo de 2022, se realizó el primer emplazamiento a quienes tengan reclamaciones de cualquier índole contra MEDIMÁS EPS S.A.S. En Liquidación, y a quienes tengan en su poder, a cualquier título, activos de la intervenida, para los fines de su devolución y cancelación; el cual fue publicado en el periódico El Nuevo Siglo y en Portafolio, de conformidad con el artículo 9.1.3.2.1. del Decreto 2555 de 2010.

Que el día 23 de marzo de 2022, el Agente Liquidador emite aviso de corrección del primer aviso emplazatorio, aclarando que, por error involuntario, se estableció que la fecha de radicación de acreencias extemporáneas iniciaba el día 11 de abril de 2022, siendo lo correcto el día 02 de mayo de 2022.

Que el 23 de marzo de 2022 se publicó cuña radial en la cadena radial RCN, invitando a quienes se consideren con derecho a presentar sus créditos al proceso liquidatorio de MEDIMÁS EPS SAS EN LIQUIDACIÓN.

Que el 30 de marzo de 2022 se publicó segundo AVISO EMPLAZATORIO en los diarios de amplia circulación nacional EL NUEVO SIGLO y PORTAFOLIO, y en la página web de la entidad en liquidación, así como en todas las oficinas a nivel nacional, en los mismos términos de la publicación del 15 de marzo de 2022, corregido por aviso del día 23 del mismo mes y año.

Que a través de los avisos emplazatorios se difundió el trámite que debían agotar los acreedores para efectuar la reclamación, a través del diligenciamiento de un formulario de reclamación el cual estuvo disponible en la página web de la entidad <https://medimas.com.co/acreencias/> para ser descargado en forma gratuita, el cual también podía ser reclamado y recibir instrucciones para diligenciar y radicar en la sede de la EPS en liquidación ubicada en la Calle 12 60-36 de Bogotá D.C.

Que con el fin de facilitar el proceso de reclamación de créditos la entidad dispuso los mecanismos de radicación web y físico, además efectuó la publicación en la página web de la entidad de los

⁵ "Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Salud y Protección Social"

instructivos de radicación, mediante los cuales se indicó el paso a paso que debían seguir para la presentación de sus acreencias. Así mismo, a partir del 30 de marzo de 2022 se habilitó el correo electrónico orientacionacreencias@medimas.com.co y el servicio de orientación y atención a los acreedores en la sede ubicada en la Calle 12 No. 60- 36 de Bogotá D.C, con el objeto de absolver las inquietudes que pudieran presentarse en el proceso de radicación de créditos y a quienes hubieran escogido el método de radicación física, allí podían realizarlo.

Que por medio de la página web de la entidad en liquidación www.medimas.com.co se dio amplia difusión a los formatos y anexos técnicos, así mismo como las instrucciones para diligenciar el formato de reclamación y la forma como debían nombrarse y ordenarse la información soporte de la acreencia.

Que el artículo 9.1.3.2.2. del Decreto 2555 de 2010 señala el término de un (1) mes como periodo máximo para la presentación de reclamaciones con cargo a la masa de liquidación, el cual deberá ser contado a partir de la publicación del último aviso emplazatorio, que, para el caso de MEDIMAS EPS SAS en liquidación fue publicado en 30 marzo de 2022.

Que en atención a lo dispuesto en la norma citada se dispuso que el proceso de recepción de acreencias oportunas se surtiría en el período comprendido entre el 30 de Marzo de 2022 y el 30 de Abril de 2022, de lunes a sábado en el horario de 8 am a 12m y de 1pm a 5pm, en la sede ubicada en la Calle 12 60-36 de Bogotá D.C., además, para facilitar el proceso de radicación se dispuso que la presentación de las reclamaciones podía efectuarse de manera virtual a través de la página web de la entidad.

Que las reclamaciones remitidas por correo certificado, debían enviarse a la sede de **MEDIMAS EPS S.A.S EN LIQUIDACIÓN** ubicadas en la Calle 12 60-36 de Bogotá D.C, y su presentación se entendería oportuna, si y sólo si, la oficina receptora del envío, registra timbre anterior a la hora y fecha límite de la recepción de acreencias oportunas, todas aquellas reclamaciones que registren fechas de envío posteriores al a las 5:00 pm del día 30 de Abril de 2022 se consideran reclamaciones extemporáneas. Lo anterior en los términos del artículo 10 de la Ley 962 de 2005.

Que vía correo electrónico se remitió comunicación a todos los despachos judiciales del país establecidos en la base de datos de la rama judicial, por medio de la cual se informaba acerca de la intervención forzosa administrativa para liquidar la **MEDIMAS EPS S.A.S. EN LIQUIDACIÓN**, solicitando igualmente la aplicación de las medidas preventivas de ley.

Que se remitieron sendos escritos dirigidos a la Administradora de los Recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud – ADRES, la Superintendencia de Notariado Registro, oficinas de registro de instrumentos públicos, Ministerio de transporte, Ministerio de Salud y Protección Social, Procuraduría General de la Nación, Contraloría General de la República, a los entes fiscales y parafiscales, ICBF; SENA, DIAN, UGPP, Ministerio de Trabajo, entre otros, informando de la intervención forzosa administrativa para liquidar MEDIMAS EPS SAS y solicitando la aplicación de las medidas de ley.

Que el artículo 9.1.3.2.3 del Decreto 2555 de 2010 establece que, vencido el término para la presentación de reclamaciones oportunas, se dará traslado de estas, por el término de cinco días, a cualquier interesado, a fin de que los mismo presenten objeciones acompañadas de las pruebas que tuvieran en su poder.

Que el día 30 de abril de 2022, siendo las 5:00PM, se dispuso el CIERRE del proceso de radicación de acreencias oportunas conforme consta en ACTA DE CIERRE DE RADICACIÓN DE ACREENCIAS OPORTUNAS con registro de la hora y fecha señalada.

Que mediante Resolución No. 004 del 2 de mayo de 2022, el Agente Especial Liquidador de **MEDIMÁS EPS S.A.S. EN LIQUIDACIÓN** dispuso el cierre del periodo para la recepción de acreencias oportunamente reclamadas y corrió su traslado.

Que mediante Resolución No. 017 del 3 de noviembre de 2023, el Agente Especial Liquidador de **MEDIMÁS EPS S.A.S. EN LIQUIDACIÓN**, corrió traslado de créditos oportunamente reclamados no relacionados en la Resolución No. 004 del 2 de mayo de 2022, en el marco del proceso de liquidación forzosa administrativa de la EPS mencionada.

Que de conformidad con el artículo 293 del Decreto Ley 663 de 1993 la naturaleza y objeto del “(...) proceso de liquidación forzosa administrativa de una entidad vigilada por la Superintendencia Bancaria (**Superintendencia Nacional de Salud**) es un proceso concursal y universal, tiene por finalidad esencial la pronta realización de los activos y el pago gradual y rápido del pasivo externo a cargo de la respectiva entidad hasta la concurrencia de sus activos, preservando la igualdad entre los acreedores sin perjuicio de las disposiciones legales que confieren privilegios de exclusión y preferencia a determinada clase de créditos. **(Negrita fuera de texto)**. Razón por la cual se han ejecutado actuaciones tendientes al pago ordenado y gradual del pasivo de la intervenida de conformidad con las reglas aplicables para el pago de las obligaciones contenidas a partir del artículo 9.3.5.1. del Decreto 2555 de 2010.

Que el artículo 9.1.3.5.2. ejúsdem establece que el pago de los gastos de administración de la liquidación se encuentra conformados por “Los créditos que se causen durante el curso de la liquidación por concepto de salarios, prestaciones sociales y aquellos en los que se incurra para la realización o recuperación de activos y aquellos derivados del artículo 9.1.3.10.1 del presente decreto, se pagarán de preferencia respecto de cualquier otro crédito, como gastos de administración de la liquidación. Igual tratamiento recibirán las obligaciones por concepto de impuestos, tasas y contribuciones siempre y cuando estos afecten la enajenación de los bienes de la liquidación, los honorarios profesionales que se causen con ocasión del proceso, los pagos a los auxiliares de la justicia y de conformidad con lo dispuesto por el literal h) del numeral 9 del artículo 295 del Estatuto Orgánico del Sistema Financiero todas las obligaciones que a juicio del Liquidador sean necesarias para la conservación de los activos de la entidad intervenida. (...) En todo caso, el Fondo de Garantías de Instituciones Financieras -FOGAFIN podrá señalar mediante instructivos de carácter general todos aquellos gastos administrativos que por su naturaleza constituyen gastos de funcionamiento.”

Que en cumplimiento de las instrucciones impartidas por la Superintendencia Nacional de Salud mediante Circular Externa No. 2022130000000055-5 del 6 de septiembre de 2022, que versa sobre los gastos administrativos que por su naturaleza constituyen gastos de funcionamiento, el día 1 de diciembre de 2023 fueron pagadas las indemnizaciones por despido sin justa causa (artículo 64 del CST), causadas con posterioridad a la toma de posesión de bienes, haberes y negocios con fines de liquidación de **MEDIMÁS EPS S.A.S. EN LIQUIDACIÓN**, tal y como se informó al público mediante el siguiente link: [INFORME INDEMNIZACIONES LABORALES.pdf \(medimas.com.co\)](https://medimas.com.co/INFORME_INDEMNIZACIONES_LABORALES.pdf)

Que en cumplimiento del párrafo segundo del artículo 5 de la Resolución No. 2022320000000864-6 DE 2022 de la Superintendencia Nacional de Salud, en el mes de febrero de 2024 se realizó el pago del gasto administrativo en salud que corresponde a aquellas obligaciones incurridas por la intervenida mientras se surtió el traslado de los usuarios como consecuencia de la liquidación de **MEDIMÁS EPS S.A.S. EN LIQUIDACIÓN**. Lo anterior, teniendo en cuenta las instrucciones emitidas por el máximo órgano de I.V.C del sector salud al determinar que dichas obligaciones conforman los gastos de administración de MEDIMÁS EPS S.A.S. -En Liquidación Forzosa Administrativa en los términos del artículo 9.3.5.2 del Decreto 2555 de 2010.

Que desde el día 1 de diciembre de 2023 se está realizando la auditoría del pasivo oportunamente reclamado a **MEDIMÁS EPS S.A.S. EN LIQUIDACIÓN**, teniendo en cuenta que previo a dicha fecha no se contaban con los recursos suficientes para efectos de iniciar dicha labor. Cabe precisar, que la auditoría de dicho pasivo se está ejecutando con el fin de salvaguardar la prelación de créditos regulada en el artículo 12 de la Ley 1797 de 2016.

Que de conformidad con lo establecido en el Decreto Ley 663 de 1993, Ley 100 de 1993, Decreto 4747 de 2008 y Resolución 3047 de 2008 y anexos del Ministerio de Salud, de manera especial en los literales a) y b) del artículo 9.1.3.2.4 del Decreto 2555 de 2010, que a su vez remiten a las reglas generales del Código Civil, Código General de Proceso, Código de Comercio, Código Sustantivo del Trabajo, Estatuto Tributario, demás disposiciones legales aplicables, se indica el Manual de Causales de Glosa o Rechazo de acreencias para el presente proceso liquidatorio en el cual se encuentra publicado en la página web oficial de **MEDIMÁS EPS S.A.S. EN LIQUIDACIÓN**

Que el artículo 9.1.1.2.2. del Decreto 2555 de 2010 establece que *“De conformidad con el artículo 291 del Estatuto Orgánico del Sistema Financiero, modificado por el artículo 24 de la Ley 510 de 1999, los agentes especiales ejercen funciones públicas transitorias, sin perjuicio de la aplicabilidad, cuando sea el caso, de las reglas de derecho privado a los actos que ejecuten en nombre de la entidad objeto de la toma de posesión”*.

Que el párrafo del artículo 9.1.3.1.1. del Decreto 2555 de 2010 establece que *“Cuando en el mismo acto de toma de posesión se disponga la liquidación, se deberá dar cumplimiento a lo previsto en el artículo 9.1.1.1.1 del presente decreto y las menciones hechas al agente especial en dicho artículo, se entenderán hechas al liquidador”*; situación que se presentó en los actos administrativos de toma de posesión y de nombramiento del presente liquidador.

Que en los numerales a) y b) del artículo 9.1.3.2.1 del Decreto 2555 de 2010, se establece que los posibles reclamantes deberán presentar prueba sumaria de los créditos, aquellos que se encuentren incorporados en títulos valores, determina el procedimiento de presentación de los mismos y el término para presentar reclamaciones oportunas, este último contenido igualmente en el artículo 9.1.3.2.2 de la norma anteriormente mencionada, el cual no podrá superar un mes contado a partir de la publicación del último aviso emplazatorio.

La prueba sumaria ha sido entendida por Antonio Rocha Alvira como *“aquella que aún no ha sido controvertida por aquel a quien puede perjudicar, y de conformidad con la jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia, la prueba sumaria es plena prueba, lo que quiere decir que debe reunir las mismas condiciones de fondo de cualquier prueba, que sea pertinente o conducente, esto es, que sea la adecuada para demostrar un hecho o un acto jurídico concretos. En ese sentido la doctrina ha sido uniforme en señalar que la prueba sumaria suministra al juez la certeza del hecho que se quiere establecer en idénticas condiciones que lo hace la plena prueba, con la diferencia que la prueba sumaria no ha sido sometida a contradicción, ni conocimiento o confrontación por la parte contra quien se quiere hacer valer. Siendo claro que la prueba sumaria, es aquella que reúne las características de plena prueba que aún no ha sido controvertida, su exigencia para el decreto de las medidas, no vulnera los postulados constitucionales ni menoscaba las posibilidades del debido proceso para el demandante, puesto que siendo las medidas cautelares de carácter preventivo y provisional, el debate probatorio sobre la titularidad de los derechos y la validez de los documentos aportados se da a plenitud dentro del proceso verbal respectivo ante los jueces competentes de la justicia ordinaria civil. Por tanto, para la Corte, el legislador obró conforme a los principios de razonabilidad y proporcionalidad en la definición de las formas”*

En consecuencia, el hecho que la norma jurídica exija que el reclamante debe acreditar una prueba siquiera sumaria para probar la existencia de su crédito, no significa que se trate de una prueba que no deba cumplir con los requisitos que se exigen a los medios probatorios para

acreditar la existencia de determinado hecho o derecho, ya que la misma debe ser pertinente, conducente y útil, de manera tal que pruebe con certeza un hecho o un acto jurídico concreto.

Precisamente, la finalidad de la norma es evitar discusiones estériles e inútiles que vayan en detrimento del derecho de crédito de los acreedores del concurso y que un funcionario público en ejercicio de funciones transitorias justifique largos e inacabables procesos de liquidación que van en detrimento de los recursos de la masa de liquidación.

Que en el numeral d) del artículo 9.1.3.2.1 del Decreto 2555 de 2010, de igual forma se hace mención de la suspensión de los procesos de ejecución en curso y a la inadmisibilidad de nuevos procesos de este tipo.

Que en el artículo 9.1.3.2.3 del Decreto 2555 de 2010, se contempla que vencido el término para la presentación de las acreencias se efectuará el traslado a los interesados por el lapso de cinco (5) días hábiles, para que en este término presenten objeciones, junto con las pruebas, sobre las reclamaciones presentadas.

Que para efectos de la determinación del pasivo a cargo de la entidad en liquidación de conformidad con el artículo 9.1.3.2.4. del Decreto 2555 de 2010, es necesario que el liquidador decida sobre las reclamaciones presentadas en el proceso liquidatorio, mediante resolución motivada, para lo cual se hace necesario la contratación de una firma especializada en la auditoría integral de las reclamaciones para efectos de determinar el gasto administrativo en salud y el pasivo a cargo de la masa de la liquidación de **MEDIMÁS EPS S.A.S.**, identificada con NIT. 901.097.473-5.

Que en los artículos 9.1.3.2.4, 9.1.3.2.5, 9.1.3.2.6, 9.1.3.2.7, 9.1.3.2.8 del Decreto 2555 de 2010, se establecen las reglas para la determinación de las sumas a cargo de la liquidación, expedición del acto administrativo, su notificación, interposición de los recursos, del pasivo cierto no reclamado y de la pérdida del poder adquisitivo.

Que el artículo 9.1.3.5.2. del Decreto 2555 de 2010 establece que *“Los créditos que se causen durante el curso de la liquidación por concepto de salarios, prestaciones sociales y aquellos en los que se incurra para la realización o recuperación de activos y aquellos derivados del artículo 9.1.3.10.1 del presente decreto, se pagarán de preferencia respecto de cualquier otro crédito, como gastos de administración de la liquidación. Igual tratamiento recibirán las obligaciones por concepto de impuestos, tasas y contribuciones siempre y cuando estos afecten la enajenación de los bienes de la liquidación, los honorarios profesionales que se causen con ocasión del proceso, los pagos a los auxiliares de la justicia y de conformidad con lo dispuesto por el literal h) del numeral 9 del artículo 295 del Estatuto Orgánico del Sistema Financiero todas las obligaciones que a juicio del Liquidador sean necesarias para la conservación de los activos de la entidad intervenida”*.

CAPÍTULO SEGUNDO

RECONOCIMIENTO Y PRELACIÓN DE ACREENCIAS

El proceso de liquidación forzosa administrativa de una Empresa Promotora de Salud, es de naturaleza concursal y universal, que tiene por finalidad legal especial la pronta realización de los activos y el pago gradual y rápido de los pasivos externos a cargo de la respectiva entidad, hasta la concurrencia de sus activos, este procedimiento se basa en el principio racional de justicia que exige la igualdad entre los acreedores, sin perjuicio de las disposiciones que confieren privilegios de exclusión y preferencia a determinada clase de créditos, en el que el carácter universal se deriva de la circunstancia de que el patrimonio mismo es una universalidad jurídica, en el cual el activo responde por el pasivo.

En consecuencia, el artículo 293 del Decreto Ley 663 de 1993 establece que dicho proceso “es concursal y universal, tiene por finalidad esencial la pronta realización de los activos y el pago gradual y rápido del pasivo externo a cargo de la respectiva entidad hasta la concurrencia de sus activos, preservando la igualdad entre los acreedores sin perjuicio de las disposiciones legales que confieren privilegios de exclusión y preferencia a determinada clase de créditos”.⁶

En el mismo sentido, el artículo 9.1.3.2.1 del Decreto 2555 de 2010 establece que el Agente Especial Liquidador debe realizar 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.

En consecuencia, de conformidad con el régimen concursal del proceso de liquidación forzosa administrativa, se configura la carga procesal de todos los acreedores de presentar sus créditos al liquidador (universalidad subjetiva) con el fin de hacer valer el respectivo derecho en el marco de este.

Conforme lo dispuesto en el literal a) y b) del Artículo 9.1.3.2.4 del Decreto 2555 de 2010, la resolución de reconocimiento de acreencias de las reclamaciones oportunamente presentadas, aceptadas y rechazadas deberá señalar la naturaleza de éstas, su cuantía y la prelación con observancia de las preferencias que la ley establece.

Así las cosas, el Acto de Calificación y Graduación de Créditos es un acto administrativo mediante el cual, el Agente Especial Liquidador, con base en las pruebas aportadas se pronuncia frente a cada crédito radicado, junto con las objeciones presentadas al proceso dentro de los términos señalados en el artículo 9.1.3.2.3 del Decreto 2555 de 2010.

De conformidad con lo anterior, el artículo 12 de la Ley 1797 de 13 de julio de 2016, dispone el orden de prelación de los créditos a cargo de **MEDIMÁS EPS S.A.S. EN LIQUIDACIÓN**, estableciéndose lo siguiente:

“(…)

Artículo 12. *Prelación de créditos en los procesos de liquidación de las Instituciones Prestadoras de Servicios de Salud, (IPS), y de las Entidades Promotoras de Salud, incluso los que están en curso, e Instituciones Prestadoras de servicios de Salud se aplicará la siguiente prelación de créditos, previo el cubrimiento de los recursos adeudados al Fosyga o la entidad que haga sus veces si fuere el caso y los recursos relacionados con los mecánicos de redistribución del riesgo:*

- a) *Deudas laborales;*
 - b) *Deudas reconocidas a Instituciones Prestadoras de Servicios de Salud. En estas deudas se incluirán los servicios prestados o tecnologías prestadas por urgencias, así no medie contrato. En estos casos la liquidación debe desarrollar la auditoría y revisión de cuentas para su reconocimiento en lo pertinente.*
 - c) *Deudas de impuestos Nacionales y municipales*
 - d) *Deudas con garantía prendaria o hipotecaria, y*
 - e) *Deuda quirografaria*
- (…)”

Que el literal j) del numeral 2 del artículo 299 del Decreto Ley 663 de 1993 establece que se encuentran excluidas de la masa de la liquidación “(...) las especies identificables que aun encontrándose en poder de la entidad intervenida pertenezcan a otra persona, para lo cual se deberán allegar las pruebas suficientes.”

⁶ Artículo 293 Decreto Ley 663 de 1993.

Así las cosas, el reconocimiento de los créditos dentro del proceso de liquidación de **MEDIMÁS EPS S.A.S. EN LIQUIDACIÓN**, gozan del orden de prelación legal dispuesto en el artículo 12 de la Ley 1797 de 13 de julio de 2016, el cual será pagado, según las disponibilidades en la liquidación, previo cubrimiento de los recursos adeudados a la ADRES o la entidad que haga sus veces y del reintegro de sumas y bienes excluidos de la masa si fuere el caso.

Que mediante la Resolución RGC No. 14 del diecisiete (17) de julio de 2023 *“Por la cual se resuelve el recurso de reposición interpuesto por la Administradora de los Recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud en contra de la Resolución No. 1 del 3 de abril de 2023 expedida por el Agente Especial Liquidador de MEDIMÁS EPS S.A.S. -En Liquidación Forzosa Administrativa”*, se decidió el cubrimiento de los recursos de la seguridad social que adeudaba la EPS MEDIMÁS -En Liquidación en los términos del inciso 1 del artículo 12 de la Ley 1797 de 2016 y de conformidad con la Resolución No. 574 de 2016 del Ministerio de Salud y Protección Social.

Aunado a lo anterior, cabe precisar que los recursos excluidos de la masa de la liquidación fueron determinados, calificados y graduados mediante la Resolución No. 20 del 15 de abril de 2024, expedida por el Agente Especial Liquidador de **MEDIMÁS EPS S.A.S. EN LIQUIDACIÓN**.

DEL ANÁLISIS, CALIFICACIÓN Y GRADUACIÓN DE LAS ACREENCIAS PRESENTADAS DE MANERA OPORTUNA AL PROCESO

El Agente Especial Liquidador, en uso de las facultades conferidas en el Decreto 663 de 1993 y en el Decreto 2555 de 2010, indicará al momento de calificar y graduar las acreencias presentadas de manera oportuna o extemporánea al proceso de liquidación de **MEDIMÁS EPS S.A.S.**, el tipo de glosa o concepto de rechazo de la acreencia presentada a fin de que el interesado o sujeto pasivo del acto conozca con claridad el motivo del rechazo o aceptación parcial de su acreencia y así poder ejercer en consecuencia el derecho constitucional de defensa.⁷ Para ello, se publica en la página web oficial de **MEDIMÁS EPS S.A.S. EN LIQUIDACIÓN** el Manual de Causales de Glosa o Rechazo, con los tipos y clase de glosas que dan lugar a rechazo para aplicar a las acreencias presentadas.

El párrafo primero del artículo 5º de la Resolución No. 2022320000000864-6 del 8 de marzo de 2022, expedida por la Superintendencia Nacional de Salud, por medio de la cual se *“ordenó la toma de posesión inmediata de los bienes, haberes y negocios y la intervención forzosa administrativa para liquidar a MEDIMÁS EPS SAS, identificada con NIT. 901.097.473-5”*, señala:

“(…)

PARÁGRAFO PRIMERO. El liquidador deberá realizar un proceso de auditoría integral de las cuentas médicas de la EPS, que se presenten de conformidad con lo dispuesto en el artículo 9.1.3.2.2 del Decreto 2555 de 2010, que por su naturaleza así lo requieran, directamente o a través del mecanismo que considere más idóneo y efectivo para la identificación y esclarecimiento de los créditos a cargo de la entidad.

Asimismo, elaborará y remitirá un inventario de pasivos de la EPS en liquidación, el cual se sujetará como mínimo a las siguientes reglas:

- 1. Contener una relación cronológica pormenorizada de todas las obligaciones a cargo de la entidad, incluyendo todas las obligaciones a término y aquellas que solo representan una contingencia para ella, entre otras, las condicionales, los litigios y las garantías.*

⁷ **Constitución Política. “Artículo 29”.** El debido proceso se aplicará a toda clase de actuaciones judiciales y administrativas. Nadie podrá ser juzgado sino conforme a leyes preexistentes al acto que se le imputa, ante juez o tribunal competente y con observancia de la plenitud de las formas propias de cada juicio.

2. Sustentarse en los estados financieros de la entidad y en los demás documentos contables siempre que permitan comprobar su existencia y exigibilidad.
3. Incluir la relación de las obligaciones laborales a cargo de la entidad.

...

...

Para los efectos a que haya lugar, el plazo al que alude el numeral 1° del artículo 9.1.3.2.4 del Decreto 2555 de 2010 para la determinación del pasivo a cargo de la EPS en liquidación y, en particular, para decidir sobre las reclamaciones presentadas oportunamente, comenzará a contabilizarse una vez el Liquidador de MEDIMÁS EPS S.A.S., obtenga el documento resultado del proceso de auditoría de las cuentas médicas que por su naturaleza lo requieran, sin que en todo caso, se exceda el plazo dispuesto en la presente resolución para culminar la liquidación.

(...)"

Finalmente, cabe traer a colación que la calificación y graduación de créditos, en el marco de un proceso de liquidación forzosa administrativa, consiste en la expedición de un acto administrativo en el cual el Agente Especial Liquidador con fundamento en las pruebas aportadas en el marco del procedimiento administrativo, se pronuncia frente a cada crédito reclamado, para determinar si el derecho cuya tutela se invoca, se encuentra fundamentado en la normatividad vigente, o si cuenta con la debida prueba del supuesto de hecho que sustenta la aplicación de determinada norma jurídica.⁸

En ese orden, el Agente Especial Liquidador por medio de la resolución que clasifica las acreencias y las ordena, según las pruebas allegadas, también está en la potestad de ajustar o modificar la clasificación inicial presentada, según encuentre elementos objetivos que le permitan hacerlo.

Dentro del proceso de auditoría, y con fundamento en las pruebas aportadas, se efectuó la valoración de estas, y con base en el Manual de las Causales de Glosas o Rechazo, que fue socializado a los acreedores, se impusieron los códigos pertinentes a cada uno de los conceptos cobrados, y que se reseñaron en la Resolución Nro. 20 del 15 de abril de 2024 como **Anexo. Cuadro Detallado de Auditoría Integral de Cuentas**, identificado particularmente con la siguiente estructura DXX_N°ACREENCIA_N°DOCUMENTO, el cual fue notificado junto con el acto administrativo mencionado.

De la valoración efectuada, se pudo determinar un escalafón de las causales de glosa impuestas detallando las más aplicadas, y que a continuación se ilustran, con relación a cada uno de los tipos de acreencias calificadas y graduadas en la Resolución No. 20 del 15 de abril de 2024

Tabla No. 1 Glosas Aplicadas D01 Obligaciones Salarios y Prestaciones Laborales

D01_Obligaciones Salarios y Prestaciones Laborales			
Cod Glosa	Descripcion	Vir. Rechazado	% Rechazado
GEN.1.10	Gasto Administrativo	12.879.727.927	48%
GEN.1.30	Duda sobre la procedencia o validez de la reclamación	5.378.358.221	20%
GEN.1.14	Obligación inexistente	3.225.109.110	12%
GEN.1.29	Mayor valor cobrado	1.305.529.363	5%
Total general		27.105.619.363	85%

Fuente: Elaboración HOC Auditores y Consultores

⁸ Sentencia T-734 de 2014. Referencia: expediente T-4.303.205. M.P. (E) MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ. Acción de tutela instaurada por Margarita María Botero Ángel contra la Superintendencia de Sociedades.

Tabla No. 2 Glosas Aplicadas D02_Obligaciones Descuentos por Libranzas y Embargos

Cod. Glosa	Descripción	Vir. Rechazado	% Rechazado
GEN.1.13	Falta de prueba del crédito	12.879.727.927	78%
GEN.1.6	Cuántia y/o concepto indeterminado	5.378.358.221	17%
GEN.1.2	Falta de legitimación	3.225.109.110	4%
GEN.1.11	Soportes insuficientes	1.305.529.363	1%
Total General		27.105.619.363	

Fuente: Elaboración HOC Auditores y Consultores

Tabla No. 3 Glosas Aplicadas D06_Obligaciones Aseguradoras (Pensiones, Salud, Riesgos)

D06_Obligaciones Aseguradoras (Pensiones, Salud, Riesgos)			
Cod Glosa	Descripción	Vir. Rechazado	% Rechazado
GEN.1.28	Cobro intereses	1.404.120.708	93%
OTC.12.1	Otro tipo de causal	62.578.654	4%
GEN.1.7	Más de una reclamación	19.549.621	1%
GEN.1.10	Gasto Administrativo	15.739.387	1%
Total general		1.275.666.824	99%

Fuente: Elaboración HOC Auditores y Consultores

Tabla No. 4 Glosas Aplicadas D08_Obligaciones Prestaciones Económicas (Licencias e Incapacidades)

D08_Obligaciones Prestaciones Económicas (Licencias e Incapacidades)			
Cod Glosa	Descripción	Vir. Rechazado	% Rechazado
GEN.1.12	Carencia de requisitos esenciales en el soporte	1.404.120.708	13%
GEN.1.11	Soportes insuficientes	62.578.654	13%
PRE.48	Ausencia de documentos legales que convaliden el derecho a la licencia y/o incapacidad	19.549.621	13%
GEN.1.6	Cuántia y/o concepto indeterminado	15.739.387	13%
Total general		1.275.666.824	52%

Fuente: Elaboración HOC Auditores y Consultores

CAPÍTULO TERCERO

ANTECEDENTES DE LA EXPEDICIÓN, NOTIFICACIÓN DEL ACTO ADMINISTRATIVO Y PRESENTACIÓN DE LOS RECURSOS DE REPOSICIÓN

El 15 de abril de 2024 se expidió por parte de **MEDIMÁS EPS S.A.S. EN LIQUIDACIÓN** la Resolución No. 20, mediante la cual determinó, calificó y graduó algunas obligaciones excluidas de la masa de la liquidación, y se determinó, calificó y graduó algunas obligaciones a cargo de la masa de la liquidación oportunamente reclamadas.

El resultado de la mencionada Resolución fue producto de la auditoría técnica, administrativa y jurídica que se realizó a las acreencias que fueron oportunamente radicadas ante la Entidad en liquidación. En tal sentido, el Agente Especial liquidador, se pronunció frente a cada crédito presentado junto con las objeciones argüidas en el proceso, dentro de los términos señalados en el artículo 9.1.3.2.3 del Decreto 2555 de 2010 y el resultado de la calificación y graduación de las acreencias presentadas al proceso liquidatorio expidió el Acto Administrativo, el cual fue notificado de conformidad con lo establecido en el Artículo 9.1.3.2.5 del Decreto 2555 de 2010.

Que el acto administrativo en mención, fue debidamente publicado en la página web de la entidad en liquidación (<https://medimas.com.co/wp-content/actos-administrativos/Resolucion-20-del-15-abril-2024.pdf>) el día 17 de abril de 2024 fue publicada la parte resolutive de la mencionada resolución, mediante aviso al que se refiere el artículo 9.1.3.2.5 del Decreto 2555 de 2010 en un periódico de amplia circulación.

Que en adición a lo mencionado, la Resolución No. 020 del 15 de abril de 2024 y los anexos que contienen los cuadros técnicos de auditoría, en los cuales se encuentra el detalle de

calificación de los créditos reclamados, fueron notificados al correo electrónico dispuesto por el recurrente, de conformidad con la guía de notificación electrónica, surtida en el momento en que el mensaje de datos ingresó al sistema de información del destinatario.

Con posterioridad a ello se procedió, de conformidad a lo establecido por el Decreto 2555 de 2010, a recibir los recursos de reposición radicados de conformidad con el artículo 9.1.3.2.6 ejúsdem, el cual establece lo siguiente:

“Artículo 9.1.3.2.6. Recurso contra la resolución que determina las sumas y bienes excluidos de la masa y los créditos a cargo de la masa de la institución financiera en liquidación.

Recurso contra la resolución que determina las sumas y bienes excluidos de la masa y los créditos a cargo de la masa de la institución financiera en liquidación. Contra la resolución que determina las sumas y bienes excluidos de la masa y los créditos a cargo de la masa de la institución financiera en liquidación, procederá el recurso de reposición, el cual deberá presentarse ante el liquidador acreditando la calidad en que se actúa, dentro de los cinco (5) días siguientes a la notificación de dicha resolución y con el lleno de los requisitos señalados en el artículo 77 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, o las normas que lo modifiquen, sustituyan o adicionen.

De los recursos presentados se correrá traslado en las oficinas de la institución financiera intervenida durante los cinco (5) días siguientes al vencimiento del término para su presentación.

Las resoluciones que decidan los recursos se notificarán personalmente al titular de la acreencia sobre la que se decida y a quien hubiera interpuesto el recurso, en la forma prevista en los artículos 67, 68, 69 y 71 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, o las normas que lo modifiquen, sustituyan o adicionen.

Una vez vencido el término para interponer los recursos de reposición, la resolución mediante la cual se adopta la decisión sobre las sumas y bienes excluidos de la masa y los créditos a cargo de la masa de la institución financiera en liquidación quedará ejecutoriada y en firme respecto de las reclamaciones sobre las cuales no se haya interpuesto recursos, y en consecuencia el cumplimiento de este acto administrativo procederá de forma inmediata.”

Así mismo, cabe precisar que tal y como se expresó en el aviso publicado el miércoles 17 de abril de 2024, el recurso de reposición *“deberá presentarse ante el liquidador acreditando la calidad en que se actúa, dentro de los cinco (5) días siguientes a la notificación de dicha resolución y con el lleno de los requisitos señalados en el artículo 77 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo. Recurso que **“podrá”** ser radicado en la PLATAFORMA WEB, habilitada por parte de MEDIMÁS EPS S.A.S. EN LIQUIDACIÓN (...)*”

Finalmente, se efectuó el proceso de recepción de recursos de reposición durante el tiempo establecido para ello, a través de las diferentes alternativas para el recibo de estos, tales como cargue de recursos y soportes mediante la página web de la Entidad, correo electrónico y se habilitó los medios físicos en las instalaciones de la Entidad para el proceso de radicación.

De esta actividad al cierre del plazo, se contaba con un total de 624 recursos oportunos radicados en contra de la Resolución Nro. 20 del 15 de abril de 2024, y que de conformidad con la normatividad, específicamente en el artículo 9.1.3.2.6 del Decreto 2555 de 2010, se efectuó el respectivo traslado, el cual fue publicado en la página web oficial, y que en el siguiente enlace se puede identificar cuáles fueron estos recursos: [TrasladoRecursosReposicionR20de2024.pdf \(medimas.com.co\)](https://medimas.com.co/TrasladoRecursosReposicionR20de2024.pdf)

Respecto de aquellos resultados de auditoría sobre los cuales no se interpuso recurso alguno ni oportuno, ni extemporáneo la decisión quedará ejecutoriada y en firme, conforme a lo establecido por el “...Artículo 9.1.3.2.6 del decreto 2555 de 2010...”

RECHAZO DE RECURSOS DE REPOSICIÓN

De igual manera es conveniente señalar que los recursos interpuestos deben cumplir con unos elementos formales reglados en cuya sustentación permitan identificar de alguna manera la inconformidad y/o elementos puestos a consideración del Agente Especial Liquidador, con el fin de que sea modificada o ajustada la decisión inicialmente tomada. Al respecto, el artículo 77 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, establece cuatro requisitos básicos que debe contener un recurso, en donde se indica:

“ARTÍCULO 77. Requisitos. Por regla general los recursos se interpondrán por escrito que no requiere de presentación personal si quien lo presenta ha sido reconocido en la actuación. Igualmente, podrán presentarse por medios electrónicos. Los recursos deberán reunir, además, los siguientes requisitos:

1. Interponerse dentro del plazo legal, por el interesado o su representante o apoderado debidamente constituido.
2. Sustentarse con expresión concreta de los motivos de inconformidad.
3. Solicitar y aportar las pruebas que se pretende hacer valer.
4. Indicar el nombre y la dirección del recurrente, así como la dirección electrónica si desea ser notificado por este medio ”.(...)

En consecuencia, aquellos recursos que no cumplan con los requisitos señalados en el artículo precedente serán rechazados de conformidad con el artículo 78 de la Ley 1437 de 2011, el cual establece que:

“ARTÍCULO 78. Rechazo del recurso. Si el escrito con el cual se formula el recurso no se presenta con los requisitos previstos en los numerales 1, 2 y 4 del artículo anterior, el funcionario competente deberá rechazarlo. Contra el rechazo del recurso de apelación procederá el de queja”

Por lo tanto, en este punto es necesario diferenciar el término para interponer los recursos de reposición de los requisitos con los cuales dichos recursos deben presentarse, puesto que se trata de fenómenos jurídicos diferentes con los cuales debe cumplir el reclamante tal y como claramente lo establece el artículo 9.1.3.2.6. del Decreto 2555 de 2010. Es así, como esta norma jurídica indica que el término para interponer el recurso es de 5 días hábiles, los cuales inician desde el día siguiente a la notificación, y por otra parte, los requisitos son los establecidos en el artículo 77 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (CPACA), arriba señalados.

En ese entendido, los recursos de reposición radicados de manera extemporánea, es decir, aquellos que fueron radicados después del quinto día hábil posterior a la notificación, en contra de la Resolución No. 20 del 15 de abril de 2024, serán rechazados de conformidad al Art. 78, en concordancia con el Nro. 1 del art. 77 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (CPACA), y artículo 9.1.3.2.6. del Decreto 2555 de 2010. Respecto de los cuales, fueron radicados un total de 41 recursos extemporáneos, los cuales pueden ser consultado en el siguiente link: <https://medimaseps365->

my.sharepoint.com/:b/g/person/ayjimenezr_medimas_com_co/EcM97EsjGp1MnPXewe-QREkB8IEC2ApRMBf23mV0Y84nSw?e=HArWZq

En consecuencia, para dichos casos se ratifica la auditoría inicial, es decir queda en firme la decisión tomada en la Resolución ya notificada, como ya se indicó.

Ahora bien, con respecto a los recursos que fueron radicados oportunamente, dentro del proceso de auditoría fueron evaluados cada uno de los recursos allegados, observándose el cumplimiento de las demás causales de rechazo (1, 2 y 4) del Art. 77 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (CPACA), encontrándose un total de 17 recursos que no cuentan con elementos suficientes para que sean aceptados y estudiados de fondo. Estos resultan ser recursos de reposición que no cuentan con un documento en el que se presente argumentos o expresiones concretas de los motivos de inconformidad, así como tampoco incluyen anexos que estén relacionados con la auditoría de la acreencia previamente evaluada y notificada mediante la Resolución Nro. 20 del 15 de abril 2024. Al no encontrarse el cumplimiento de ninguno de los requisitos mencionados, se procedió al rechazo de los recursos presentados, los cuales se pueden consultar en el siguiente enlace:

https://medimaseps365-my.sharepoint.com/:b/g/person/ayjimenezr_medimas_com_co/EfvS8GEWRvJEqlTEMq7fE1sBsnSzG8iSPwNiHZ3Lkob3VA?e=UA4nf3

CAPÍTULO CUARTO

PRONUNCIAMIENTO GENERAL DE MEDIMÁS EPS S.A.S. EN LIQUIDACIÓN CON RESPECTO A LOS ARGUMENTOS EXPUESTOS POR LOS RECURRENTES.

El carácter concursal supone la realización de unas etapas sucesivas y ordenadas definidas por la ley, esto es, emplazamiento a los acreedores; recepción de reclamaciones; decisión mediante acto administrativo de graduación y calificación de créditos, recepción de recursos de reposición, auditoría integral de los recursos presentados, analizando las respectivas objeciones presentadas por los recurrentes y notificación del Acto administrativo que resuelve los respectivos recursos.

Al respecto el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo Sección Tercera, Bogotá D.C., tres (3) de diciembre de dos mil quince (2015)⁹ se pronuncia en el siguiente sentido:

(...)

8. *En concordancia con el artículo 293 del Estatuto Orgánico Financiero contenido en el Decreto No. 663 de 1993, ya en anteriores oportunidades esta Corporación había señalado que el procedimiento de liquidación forzosa es un proceso concursal, universal, de carácter forzoso, cuyas reglas son aplicables de manera preferente a las previstas para otro tipo de procedimientos.*

El Agente Especial Liquidador con el fin de dar claridad y transparencia al trámite de calificación y graduación de créditos de las reclamaciones y los respectivos recursos de reposición presentados al proceso liquidatorio de **MEDIMÁS EPS S.A.S. EN LIQUIDACIÓN**, con base en

⁹ Consejo de Estado Sala de lo Contencioso Administrativo Sección Tercera Subsección C. Consejero ponente: JAIME ORLANDO SANTOFIMIO GAMBOA. Bogotá D.C., tres (3) de diciembre de dos mil quince (2015). Radicación número: 25000-23-26-000-2008-00593-01(46224) Actor: AGA FANO FABRICA NACIONAL DE OXIGENO S.A. Demandado: DEPARTAMENTO DE CUNDINAMARCA - BENEFICENCIA DE CUNDINAMARCA - FUNDACIÓN SAN JUAN DE DIOS EN LIQUIDACIÓN. Referencia: ACCIÓN DE CONTROVERSIAS CONTRACTUALES (APELACIÓN SENTENCIA)

la normativa especial que rige este tipo de procesos, adoptó un catálogo de glosas, integrado por conceptos de rechazo de tipo administrativo, jurídico, técnico y contable informadas a los acreedores mediante el Anexo de la Resolución No. 20 del 15 de abril de 2024, cuya aplicación se realizó según la naturaleza del crédito reclamado, y de conformidad con los formatos y anexos exigidos, de acuerdo a las facultades otorgadas en el Decreto 663 de 1993 y Decreto 2555 de 2010.

Resulta entonces de vital importancia aclarar que para efectuar el proceso de auditoría y calificación de las acreencias presentadas, se basa en las pruebas aportadas por los acreedores tanto en la recepción de acreencias como en las pruebas aportadas en los respectivos recursos de reposición allegados oportunamente, no siendo dable validar trámites realizados con antelación al inicio del proceso de liquidación forzosa administrativa y mucho menos cuando no es posible contar con la prueba adecuada que el acreedor con anterioridad presentó la reclamación de la acreencia con todos sus soportes, toda vez que la carga de la prueba recae exclusivamente en el acreedor.

Reiterando que este debió presentar ante el proceso de liquidación, la prueba siquiera sumaria de la existencia de una acreencia, sin perder de vista que al momento de radicación de las acreencias, la liquidación en los Anexos Técnicos contenidos en la página web oficial, indicaba sumariamente que se debía adjuntar dentro del acervo probatorio.

La particularidad y detalle efectuado por parte de la EPS en Liquidación y el equipo auditor que realizó la evaluación de los créditos presentados oportunamente junto a los respectivos recursos de reposición impetrados por parte de los acreedores frente a la calificación de sus créditos, determinó que la ausencia de los requisitos y/o soportes, descritos en las diferentes normas legales, produce la imposibilidad de reconocer los créditos allegados que no cumplan expresamente con las condiciones para ser una obligación clara, expresa y exigible a cargo de **MEDIMÁS EPS S.A.S. EN LIQUIDACIÓN**, resultado de auditoría que será debidamente notificado de manera individual a cada uno de los recurrentes. Sin embargo, con el fin dar mayor claridad a todos los recurrentes, se procederá a efectuar el pronunciamiento detallado de las objeciones que en mayor medida fueron presentadas por los acreedores que han recurrido en tiempo la actuación administrativa (Resolución No. 20 de 15 de abril de 2024) expresando de forma clara y de fondo la sustentación de hecho y de derecho que motiva las decisiones adoptadas frente al reconocimiento o rechazo de los créditos reclamados tanto en la creencia inicial como en la sustentación brindada por el recurrente en los escritos de reposición, de la siguiente manera:

1. FRENTE A LA FALTA Y FALSA MOTIVACIÓN DEL ACTO ADMINISTRATIVO DE CALIFICACIÓN Y GRADUACIÓN ALEGADO POR LOS RECURRENTES:

El acto administrativo de calificación y graduación proferido mediante Resolución No. 020 del 15 de abril de 2024, junto con todos sus anexos, se encuentra debidamente motivada de conformidad con la normatividad vigente y aplicable a la materia. En ella se ilustró cada uno de los conceptos reclamados y se explicó de manera individual a cada uno de los acreedores los motivos por los cuales se tomó una u otra decisión en el resultado de la auditoría de las reclamaciones de acreencias, incluyendo la glosa y el motivo de aplicación de esta, que como ya se ha manifestado está contemplado en el **Anexo. Cuadro Detallado de Auditoría Integral de Cuentas**, identificado particularmente con la siguiente estructura DXX_N°ACREENCIA_N°DOCUMENTO, dependiendo en tipo de acreencia, el número de radicación y el número de identificación. Sin embargo, frente a los argumentos presentados en los recursos de reposición se encontró que se adujeron dos tipos de inconformidades

relacionadas con la motivación expuesta en el acto administrativo, las cuales presentamos a continuación:

a. RESPECTO DE LA IMPROCEDENCIA DE LA FALSA MOTIVACIÓN DEL ACTO ADMINISTRATIVO RECURRIDO:

Entre los argumentos que presentaron los acreedores está relacionada la falsa motivación de la decisión adoptada en la Resolución No. 20 de 15 de abril de 2024, menciona el recurrente que:

“Ahora bien, está decantado que toda decisión administrativa debe ser debidamente motivada y sustentada, razón por la que NO PUEDEN SER RECHAZADAS licencias e incapacidades que forman parte de la acreencia, sin que existan elementos de juicio suficientes para negar el pago de las sumas de dinero en ellas contenidas, toda vez que analizadas una a una las causales de rechazo invocadas por el señor agente liquidador, es evidente que no se realizó un estudio exhaustivo de todos los soportes entregados por mi representada en los que se demuestra el crédito reclamado.

Cabe anotar, que las licencias e incapacidades objeto de la acreencia fueron expedidas a trabajadores de MEDICUC IPS LTDA y debidamente radicadas para cobro ante MEDIMAS EPS S.A.S. de manera oportuna y con el lleno de los requisitos exigidos para tal efecto.

En tal virtud, resulta desproporcionado el desgaste administrativo al que somos sometidos como acreedores al momento de la calificación y graduación de la acreencia presentada, toda vez que el señor agente liquidador se limita a enlistar causales de rechazo, sin señalar de manera específica a que hace referencia cada una de ellas y sin remitir el soporte de las que manifiesta encontrarse pagadas. Esta situación nos enfrenta a un escenario de inseguridad jurídica porque no se logra entender como una acreencia debidamente presentada, con los soportes suficientes que demuestran el crédito reclamado sea rechazada, imputando unas causales que no aplican, que son injustas e improcedentes como se explicará más adelante.

Lo anterior da lugar a evidenciar imprecisión e irrazonabilidad de los actos administrativos emitidos por el Agente Liquidador, dado que nos colocan en un escenario de inseguridad jurídica que atenta contra la confianza legítima y el debido proceso que tenemos todos los administrados.

No se puede olvidar que el debido proceso es un derecho constitucional (...).

Así las cosas, el señor Agente liquidador realiza una “falsa motivación” teniendo en cuenta que se infiere razonablemente que no fueron examinados todos los soportes entregados por (...) en los que se prueba sumariamente la existencia de los créditos a cargo de MEDIMAS EPS SAS EN LIQUIDACIÓN” (Negrilla fuera del texto).

Es menester del presente proceso liquidatorio efectuar claridad a los acreedores, que efectivamente fueron revisados todos y cada uno de los documentos que reposan en las bases de datos de **MEDIMÁS EPS S.A.S. EN LIQUIDACIÓN**, junto con la información y que en su momento fue radicada junto con la reclamación de la acreencia. Dicha revisión de auditoría fue notificada de manera individual a cada uno de los reclamantes, al correo y/o dirección aportada, en donde se les explicó detalladamente los motivos de las glosas aplicadas y cuyos argumentos generales fueron expresados en el marco de la Resolución No. 20 del 15 de abril de 2024.

Al respecto, debe tenerse en cuenta que sobre la falsa motivación, la Sección Cuarta del H. Consejo de Estado¹⁰ ha precisado que “esta causal autónoma e independiente se relaciona directamente con el principio de legalidad de los actos y con el control de los hechos determinantes de la decisión

¹⁰ Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Cuarta. C.P.: Milton Chaves García Bogotá D. C, 26 de Julio de 2017. Radicación Número: 11001-03-27-000-2018-00006-00 (22326). Actor: Camilo Alberto Riaño Abaunza. Demandado: Dirección De Impuestos Y Aduanas Nacionales – DIAN.

administrativa". Para que prospere la pretensión de nulidad de un acto administrativo con fundamento en la causal denominada falsa motivación, la Sala ha señalado que "es necesario que se demuestre una de dos circunstancias: a) O bien que los hechos que la Administración tuvo en cuenta como motivos determinantes de la decisión no estuvieron debidamente probados dentro de la actuación administrativa; o b) Que la Administración omitió tener en cuenta hechos que sí estaban demostrados y que si hubiesen sido considerados habrían conducido a una decisión sustancialmente diferente".

En primer lugar, se tendría que hablar entonces que los actos administrativos gozan de presunción de legalidad mientras no hayan sido anulados por la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, conforme lo dispuesto en el artículo 88 de la Ley 1437 de 2011 *"por la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo"*, el cual reza:

"Los actos administrativos se presumen legales mientras no hayan sido anulados por la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo. Cuando fueren suspendidos, no podrán ejecutarse hasta tanto se resuelva definitivamente sobre su legalidad o se levante dicha medida cautelar."

Igualmente, en virtud del principio de legalidad, se exige que el acto administrativo se encuentre constituido conforme a las normas de carácter constitucional e igualmente con aquellas jerárquicamente inferiores a ésta, de allí que los actos expedidos por el Agente Especial Liquidador no solo se presumen legales, sino que también sean obligatorios hasta tanto no se declaren nulos por las autoridades competentes para ello, es decir, por los jueces de lo contencioso administrativo, tal como lo establece el numeral 2 del artículo 295 del Decreto – Ley 663 de 1993.

De modo que, la Resolución No. 020 del 15 de abril de 2024 *"Por la cual se determinan, califican y gradúan algunas obligaciones excluidas de la masa de la liquidación, y se determinan, califican y gradúan algunas obligaciones a cargo de la masa de la liquidación oportunamente reclamadas en el marco del proceso de liquidación forzosa administrativa de MEDIMÁS EPS S.A.S. -En Liquidación Forzosa Administrativa, con Nit. 901.097.473-5"*, a la fecha goza completamente de presunción de legalidad, por cuanto no ha sido anulada o suspendida por órgano judicial competente.

En segundo lugar, resulta fundamental establecer si los hechos que tuvo en cuenta el Agente Especial Liquidador para adoptar la decisión no se encuentran probados o si se omitió tomar en consideración hechos que sí estaban demostrados que podrían cambiar la decisión. Entonces, se tiene que las disposiciones tomadas a través de la Resolución No. 020 del 15 de abril de 2024 se encuentran fundamentadas en el proceso integral de auditoría y calificación que realizó **MEDIMÁS EPS S.A.S. EN LIQUIDACIÓN** por parte del equipo jurídico, financiero y técnico establecido para ello, el cual está contenido en los anexos detallados de calificación que hacen parte integral del acto administrativo recurrido. Adicionalmente, se debe mencionar que dicho proceso se realizó minuciosamente, individualizando cada uno de los soportes presentados por los acreedores, lo cual permitió tomar en consideración todos los hechos y factores que sustentan a cabalidad las decisiones adoptadas en dicha Resolución. En consecuencia, cabe resaltar que los elementos fácticos y jurídicos, así como los argumentos que soportan la decisión del Agente Especial Liquidador deben ser examinados en conjunto entre los cuadros de auditoría, el soporte de auditoría que contiene el examen minucioso a las reclamaciones y el acto administrativo que decide la reclamación, con lo cual, del examen de estos elementos se fundamenta fáctica y jurídicamente la decisión en conjunto.

En consecuencia, cabe mencionar que teniendo en cuenta el volumen y cantidad de las reclamaciones así como de los soportes allegados, se estableció un procedimiento lo más diáfano posible y respetuoso de las garantías procesales y sustanciales de los acreedores, con el fin que ellos encuentren el detalle de los elementos de juicio que se tuvieron en cuenta para

efectos de decidir la auditoría y la reclamación presentada en el marco del proceso de liquidación forzosa administrativa de MEDIMÁS EPS S.A.S. -En Liquidación.

Para el efecto se recuerda que conforme al Parágrafo Primero del ARTÍCULO QUINTO de la Resolución No. 2022320000000864-6 de 2022 expedida por la Superintendencia Nacional de Salud, *“PARÁGRAFO PRIMERO. El Liquidador deberá realizar un proceso de auditoría integral de las cuentas médicas de la EPS, que se presenten de conformidad con lo dispuesto en el artículo 9.1.3.2.2 del Decreto 2555 de 2010, que por su naturaleza así lo requieran, directamente o a través del mecanismo que considere más idóneo y efectivo para la identificación y esclarecimiento de los créditos a cargo de la entidad”*, de allí que no resulten procedentes los argumentos en contra del mecanismo elegido por el Agente Especial Liquidador para efectuar el proceso de auditoría realizado con base en las pruebas aportadas por los acreedores que reposan dentro del proceso liquidatorio y que en virtud de la carga de la prueba sumaria correspondía a los acreedores presentar, pues tal como lo ha señalado la Sección Primera del Consejo de Estado en Sentencia del 05 de julio de 2019¹¹:

*“(…) Para el demandante constituía una obligación la de acreditar con prueba siquiera sumaria¹² estos cobros, para lo cual, debía aportar los soportes que probaran, en debida forma, entre otros aspectos, la prestación efectiva del servicio.
(…)*

Así las cosas, los cargos de falsa motivación y desviación de las atribuciones propias del Agente Liquidador carecen de sustento, teniendo en cuenta que la primera de ellas se fundamentó, en el presente caso, en la inconformidad del apelante frente a las razones por las cuales el liquidador rechazó la reclamación presentada, las que en virtud del análisis precedente han quedado suficientemente agotadas. (…)”.

Se debe considerar además que las facultades conferidas al Agente Especial Liquidador para la calificación de acreencias son especiales y priman sobre otra normatividad aplicable a la entidad cuando la misma podía ejecutar su objeto social, esto es, antes de la liquidación, por tanto las decisiones adoptadas en el proceso liquidatorio deben ser evaluadas independiente de las actuaciones adelantadas por **MEDIMÁS EPS S.A.S.** antes de su liquidación, en especial porque es imperativo que cualquier tipo de reconocimiento a los créditos presentados se realice soportado en el acervo probatorio aportado por el acreedor que reposa en el expediente de la acreencia radicada y bajo el cumplimiento del principio de legalidad e igualdad entre los acreedores, siendo esta precisamente la actividad desarrollada por el Agente Especial Liquidador a través de la auditoría contenida en la Resolución No. 020 del 15 de abril de 2024. Lo anterior, teniendo en cuenta que quien tiene la carga de la prueba en materia de liquidaciones forzosas administrativas es el acreedor, aunado al hecho que por el volumen y complejidad de las operaciones y considerando que las EPS que son objeto de liquidación por parte de la Superintendencia Nacional de Salud, precisamente sufren este tipo de medidas por falencias de tipo administrativo, técnico, financiero y jurídico que desembocan en su inminente y anunciada liquidación, como es el caso de la concursada que nos ocupa.

¹¹ Consejo de Estado, Sección Primera, sentencia de 05 de julio de 2019, radicado número: 76001-23-31-000-2010-00172-01, C.P. NUBIA MARGOTH PEÑA GARZÓN

¹² La Corte Constitucional mediante Sentencia C-523 de agosto 4 de 2009 M.P. María Victoria Calle Correa, se refirió a la prueba sumaria en los siguientes términos: “Aunque la legislación colombiana no define lo que debe entenderse por prueba sumaria, su noción ha sido precisada por la doctrina y la jurisprudencia nacionales. Así, para Antonio Rocha Alvira, la prueba sumaria es aquella que aún no ha sido controvertida por aquel a quien puede perjudicar, y de conformidad con la jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia, la prueba sumaria es plena prueba, lo que quiere decir que debe reunir las mismas condiciones de fondo de cualquier prueba, que sea pertinente o conducente, esto es, que sea la adecuada para demostrar un hecho o un acto jurídico concretos. En ese sentido la doctrina ha sido uniforme en señalar que la prueba sumaria suministra al juez la certeza del hecho que se quiere establecer en idénticas condiciones que lo hace la plena prueba, con la diferencia que la prueba sumaria no ha sido sometida a contradicción, ni conocimiento o confrontación por la parte contra quien se quiere hacer valer.” (Subrayas fuera del texto original).

Por todo esto, se tiene que con las manifestaciones realizadas por el recurrente no se logra desvirtuar la presunción de legalidad del acto administrativo recurrido, ni se demuestran las circunstancias necesarias para que prospere la pretensión de nulidad de un acto administrativo con fundamento en la causal denominada **falsa motivación**, es decir, no se prueba que la Resolución No. 020 del 15 de abril de 2024 NO tuvo en cuenta elementos determinantes de la decisión, y estos, no estuvieron debidamente probados dentro de la actuación administrativa, ni mucho menos que se haya omitido tener en cuenta hechos que sí estaban demostrados y que si hubiesen sido considerados habrían conducido a una decisión sustancialmente diferente. Por tal razón, no procede el argumento presentado por el recurrente, quién, pudo allegar la documentación que se debía tener en cuenta, según le fue glosado, junto con su recurso de reposición pero no lo hizo en todas las facturas reclamadas, por lo que le fue levantadas parcialmente las glosas.

b. RESPECTO DE LA IMPROCEDENCIA DE LA FALTA DE MOTIVACIÓN DEL ACTO ADMINISTRATIVO RECURRIDO:

Entre los argumentos que presentaron los acreedores está relacionada la falta de motivación de la actuación administrativa, entendiéndose ésta como la ausencia de motivos para objetar una reclamación realizada. Sobre este, el recurrente manifiesta que:

"En efecto, debe indicarse que en la aplicación de las causales de glosa que se realizó a través de la Resolución N° 20 del 15 de abril del 2024 se evidencia que las mismas resultan ser ambiguas y abstractas, generando un desconocimiento de las normas aplicables y un estado de falta de certeza y seguridad jurídica en desmedro de mis intereses. Así las cosas, es claro que MEDIMAS EPS EN LIQUIDACIÓN incurrió en una aplicación indebida de las causales de glosa, generando un desconocimiento al derecho que me asiste al reconocimiento de la totalidad de las acreencias que presente y soporte en forma completa y oportuna. No es posible negar el reconocimiento de las sumas debidas con base en una interpretación que desconoce el alcance de la normatividad de imperativo cumplimiento".

En respuesta a lo argumentado por el recurrente, con respecto a la falta o ausencia de motivación, la Sección Cuarta del H. Consejo de Estado¹³ ha precisado que:

"La motivación de un acto implica que la manifestación de la administración tiene una causa que la justifica y debe obedecer a criterios de legalidad, certeza de los hechos, debida calificación jurídica y apreciación razonable; los motivos en que se instituye el acto deben ser ciertos, claros y objetivos. Los motivos del acto administrativo deben ser de tal índole, que determinen no sólo la expedición de un acto administrativo sino su contenido y alcance; la motivación debe ser clara, puntual y suficiente, hasta tal punto que justifique la expedición de los actos y que suministre al destinatario las razones de hecho y de derecho que inspiraron la producción de los mismos. En cuanto a la falta de motivación, la Sala recuerda que este cargo se denomina técnicamente expedición en forma irregular del acto. En efecto, cuando la Constitución o la ley mandan que ciertos actos se dicten de forma motivada y que esa motivación conste, al menos en forma sumaria, en el texto del acto administrativo, se está condicionando la forma del acto administrativo, el modo de expedirse. Si la Administración desatiende esos mandatos normativos, incurre en vicio de expedición irregular y, por ende, se configura la nulidad del acto administrativo. En efecto, la expresión de los motivos por los cuales se profiere un acto administrativo de carácter particular y concreto es indispensable, pues es a partir de los mismos que el administrado puede controvertir aquellos aspectos de hecho y de derecho que considera no pueden ser el soporte de la decisión, pero cuando se prescinde de la motivación se impide que el particular afectado con la decisión pueda ejercitar cabalmente su derecho de defensa y contradicción".

¹³ Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Cuarta. C.P.: Milton Chaves García Bogotá D. C, 26 de Julio de 2017. Radicación Número: 11001-03-27-000-2018-00006-00 (22326). Actor: Camilo Alberto Riaño Abaunza. Demandado: Dirección De Impuestos Y Aduanas Nacionales – DIAN.

Se tiene entonces que, para no incurrir en la enunciada causal de nulidad, los actos administrativos deben estar motivados expresando las disposiciones normativas, las razones de hecho y de derecho que sirven de fundamento a la decisión, tal como ocurre en el presente caso, pues no se observa omisión alguna frente a los argumentos que sustentan las decisiones tomadas en la Resolución No. 020 del 15 de abril de 2024, ya que el soporte fáctico y jurídico que justifica, sustenta y constituye la expedición de este acto administrativo, aparece en la parte considerativa del mismo y en los anexos que hacen parte integral del acto recurrido, ya que contienen el resultado del proceso de auditoría llevado a cabo por el equipo dispuesto para ello, bajo los componentes jurídico, financiero y técnico.

Sobre el particular, se debe agregar que, el H. Consejo de Estado¹⁴, también ha manifestado: *“En todo caso, aunque no se mencionen expresamente los motivos, debe existir una realidad fáctica y jurídica que le brinde sustento a la decisión administrativa, que normalmente está contenida en los “antecedentes del acto” representados por lo general en distintos documentos, como estudios, informes, actas, etc.”* Para el caso concreto, se puede evidenciar que el acto administrativo recurrido se encuentra debidamente motivado, pues no solo en su cuerpo se exponen los fundamentos legales y jurisprudenciales acogidos para la toma de decisiones, sino además, en sus anexos (los cuales son completamente válidos a la luz de lo expresado por el H. Consejo de Estado) se auditan individual y detalladamente las acreencias presentadas oportunamente ante **MEDIMÁS EPS S.A.S. EN LIQUIDACIÓN**.

2. ARGUMENTOS RELACIONADOS CON LA FALTA DE VALORACIÓN DE LOS DOCUMENTOS PRESENTADOS.

Con respecto a una falta de valoración de los documentos aportados, se ha argumentado por parte de algunos recurrentes que le fueron desconocidos elementos materiales probatorios que habían sido allegados a la liquidación previamente. Sobre el particular, se dijo por parte de uno de los recurrentes lo siguiente:

“Desconocimiento de las pruebas aportadas: El liquidador ha hecho caso omiso a las pruebas documentales presentadas por la empresa, las cuales demuestran de forma clara y contundente la validez de las acreencias reclamadas”

Frente a este tema, el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, sección segunda¹⁵, ha señalado que:

“(…) En los procesos de toma de posesión para liquidación forzosa de Entidades Estatales, la gran cantidad de reclamaciones monetarias que concurren y el corto tiempo para terminar el trámite con que cuenta la Administración, exigen la aplicación de procedimientos expeditos que permitan dar respuesta en tiempo y de fondo.

Es por ello que no es extraño ni jurídicamente irregular que el Agente Liquidador en los actos administrativos de liquidación de acreencias asuma la técnica de abordar de manera general los asuntos jurídicos contenidos en las peticiones e incluso ante la inexistencia de pruebas o la impertinencia de la reclamación omita un pronunciamiento, derivando el contenido de la respuesta positiva o negativa a los anexos en los cuales de manera individual se expresan los reconocimientos monetarios, como ocurrió en este caso. (...)” (Subrayado fuera del texto).

¹⁴ Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Segunda. Subsección A. C.P.: Gabriel Valbuena Hernández. Bogotá D. C, 05 de julio de 2018. Radicación Número: 110010325000201000064 00 (0685-2010). Actor: Jorge Humberto Valero Rodríguez. Demandado: Nación-Ministerio de Educación

¹⁵ Consejo de Estado Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Subsección “B”. Consejera ponente: Bertha Lucia Ramírez De Páez (E), sentencia de veintiuno (21) de noviembre de dos mil trece (2013), radicación número: 13001-23-31-000-2004-01051-01(0441-13). Actor: Carmen Marina Martínez de Osorio. Demandado: E.S.E. Hospital Universitario De Cartagena, En Liquidación.

Así, por ejemplo, en los anexos de la Resolución No. 020 del 15 de abril de 2024 se contiene no solo las glosas, sino también múltiples observaciones realizadas que sustentan en debida forma la aplicación de las respectivas glosas y respecto a cada uno de los soportes presentados por los acreedores ante el proceso de liquidación, las cuales fueron elaboradas por un grupo interdisciplinario que analizó dichos soportes minuciosamente desde los ámbitos jurídico, financiero y técnico.

En consecuencia, la causal de nulidad del acto por expedición irregular por falta de motivación argüido por algunos recurrentes, no tiene vocación de prosperidad, toda vez que la motivación, entendida como la exposición de razones en que se funda la voluntad de la administración de forma que se permita a los dirigidos ejercer efectivamente los derechos de defensa y contradicción, es clara, puntual y suficiente, pues obedece a criterios de legalidad, certeza de los hechos, debida calificación jurídica y apreciación razonable.

Al respecto, resulta pertinente reiterar y resaltar el carácter concursal que presenta el proceso de liquidación sobre el cual se sustenta el traslado de la prueba en cabeza del acreedor, quien, además de presentar en forma oportuna sus créditos, debe soportar su reclamación con las pruebas necesarias, que permitan al Agente Especial Liquidador sin lugar a dudas, verificar la acreencia reclamada y cotejar los soportes documentales que la acompañan, sin perjuicio de las revisiones y verificaciones a las que haya lugar en procura de reconocer lo que en derecho corresponda y subsanar, adicionar o aclarar el crédito y presentar los soportes que sean requeridos por la concursada, todo encaminado a obtener el reconocimiento pretendido, de lo contrario, la reclamación no está llamada a ser aprobada.

3. FRENTE A LA GARANTÍA DEL DEBIDO PROCESO EN EL ACTO ADMINISTRATIVO RECURRIDO

Por parte de algunos recurrentes se presentaron recursos donde se argumentó una posible vulneración al debido proceso, sobre el particular en el documento presentado se manifestaron inconformidades tales como:

“El rechazo de la acreencia afecta mis derechos, especialmente el derecho a estar informado y en tal sentido se vulnera el derecho de defensa y por consiguiente el debido proceso, ya que no se presentó la oportunidad de controvertir las pruebas o de aclarar los valores glosados”.

En consideración al argumento presentado, se le informa al recurrente, y demás interesados, que el proceso liquidatorio se adelantó con todas las garantías y oportunidades para controvertir las decisiones tomadas por parte del Agente Especial Liquidador, muestra ello es la oportunidad para presentar recursos frente a la decisión tomada en la auditoría inicial de las reclamaciones y la información oportuna y puesta al conocimiento público en la página web de la Entidad en liquidación, así como la notificación individual de la resolución y el resultado de la auditoría de cada una de las reclamaciones allegadas.

Ahora bien, frente al tema del derecho al debido proceso al interior de un procedimiento de liquidación forzosa administrativa, el Consejo de Estado en sentencia de 26 de abril de 2017¹⁶, precisó que los reclamantes tienen acceso para discutir sus acreencias mediante el recurso de reposición. Al respecto, señaló:

¹⁶ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección “A”, radicado número: 25000-23-26-000-2010-00810-01(47651), C.P. MARTA NUBIA VELÁSQUEZ RICO

“(..) 5. Anotación final acerca del debido proceso

Se puntualiza que la decisión de primera instancia no desconoció el derecho de defensa de la parte actora, puesto que en el procedimiento de liquidación administrativa esta tuvo acceso para discutir sus acreencias, mediante el recurso de reposición correspondiente contra el acto del liquidador y, en caso de que no se le hubiere concedido el reconocimiento, en su oportunidad pudo haber incoado la acción ante la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, para obtener la nulidad de la decisión y la inclusión de los créditos, como, por ejemplo, lo reconoció el Consejo de Estado a otro de los acreedores (...).¹⁷”

Quedando claro que la reposición es el único recurso para controvertir en sede administrativa los actos proferidos por el Agente Especial Liquidador y con ello agotar la respectiva actuación administrativa, es preciso esbozar la normativa relacionada con la procedencia, requisitos y causales de rechazo del recurso de reposición previstos en el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (CPACA).

El Agente Especial Liquidador expidió el acto administrativo a través del cual calificó y graduó la acreencia reclamada, resolución debidamente motivada y en la que se analizó las pruebas aportadas por los acreedores para que le fuera reconocido el crédito descrito en documentos radicados. En tal virtud, no es de recibo que en esta etapa del proceso liquidatorio, el recurrente afirme que el acto administrativo atacado haya vulnerado el debido proceso, puesto que el Liquidador, amparado en la ley especial que rige el proceso de liquidación, calificó y graduó la acreencia y en consecuencia, rechazó todos aquellos créditos que por su condición y de conformidad con las pruebas aportadas no cumplían con las características de una obligación clara expresa, exigible y cuya persona este debidamente acreditada.

Igualmente, es necesario manifestar que en el proceso de liquidación, se ha ejecutado todas y cada una de sus actuaciones en aplicación del principio de buena fe, estableciendo claramente las causales de rechazo de las acreencias y la tipificación de las glosas, respetando de este modo, las garantías constitucionales de todos los acreedores de **MEDIMÁS EPS S.A.S. EN LIQUIDACIÓN**, así, el rechazo de los créditos presentados, con base en el estudio y valoración de las pruebas allegadas, por lo que no se configura violación alguna al debido proceso. Toda vez que la presunción de legalidad que reviste a los actos administrativos proferidos por el Agente Especial Liquidador se fundamenta, entre otros, en los principios constitucionales al debido proceso y buena fe. Este último, incorpora el valor de la confianza, el cual se traduce en que la declaración de voluntad del Agente Especial Liquidador frente al reconocimiento o rechazo de los créditos reclamados se encuentra amparado bajo los principios de honestidad, rectitud y credibilidad a la cual se encuentra sometido en las relaciones que se tiene con los acreedores.

El principio de buena fe irradia entonces toda la actuación administrativa de **MEDIMÁS EPS S.A.S. EN LIQUIDACIÓN**, cumpliendo un papel integrador del ordenamiento jurídico y de las relaciones entre los acreedores y el proceso de liquidación. De este modo, el mencionado principio fue respetado por el Agente Especial Liquidador en sus actuaciones y también por los acreedores, quienes se encuentran en la obligación de aportar la información concreta y veraz al interior del proceso de liquidación.

¹⁷ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, Consejera Ponente: Maria Claudia Rojas Lasso, sentencia de 16 de abril de 2015, radicación: 08001-23-31-000-2007- 00734-01, actor: Sociedad Distribuciones Clínicas Ltda., Disclínica Ltda, demandado: E.S.E. Jose Prudencio Padilla en Liquidación, referencia: apelación sentencia – acción de nulidad y restablecimiento del derecho. En esa oportunidad se decidió la nulidad parcial del acto administrativo complejo conformado por la Resolución ROA N° 033-2007 del 4 de enero de 2007 expedida por el apoderado especial del Liquidador de la Empresa Social del Estado ESE. JOSÉ PRUDENCIO PADILLA, que en el artículo 2° dispuso: “Rechazar los valores señalados en el anexo uno, columna valor glosado, de conformidad con lo expuesto en la parte motiva de esta resolución” - lo anterior, en relación con la reclamación de Disclínica Ltda.

Bajo ese contexto, los acreedores tenían la obligación de entregar los documentos respectivos con el lleno de los requisitos legales para ser reconocidos y tenidos en cuenta como título valor susceptible de contener una obligación a cargo de la entidad intervenida, o en su defecto allegarlos con la radicación del recurso de reposición, dentro del término establecido para ello. Si ello no ocurre, no existe una obligación clara, expresa y exigible, lo que imposibilitaría la aceptación y reconocimiento de lo reclamado por el recurrente dentro del proceso de liquidación, sin que dicha actuación constituya violación alguna al derecho al debido proceso que recae en los acreedores, pues los actos administrativos proferidos por el Agente Especial Liquidador si bien son susceptibles de control judicial tienen implícita la presunción de legalidad y encuentran respaldo en los postulados de la buena fe.

De tal forma que las actuaciones administrativas de **MEDIMÁS EPS S.A.S. EN LIQUIDACIÓN** se han adelantado de conformidad con las normas procedimentales y de competencia establecidas en la Constitución y la ley, con su normativa especial y preferente y con plena garantía de los derechos que asisten a los acreedores.

En conclusión, los principios que rigen el proceso de liquidación forzosa administrativa de **MEDIMÁS EPS S.A.S. EN LIQUIDACIÓN** cumplen y obedecen las normas de orden público de obligatorio cumplimiento para las partes. El no reconocimiento o rechazo de los créditos presentados no atenta contra los principios que rigen tanto al proceso de liquidación forzosa administrativa como los principios generales del derecho en materia administrativa. Estos derechos funcionan en doble sentido y, por tanto, se insiste en la obligación legal de los acreedores de presentar sus reclamaciones con el lleno de los requisitos legales exigidos. El hecho del rechazo de los créditos presentados por los acreedores por la ausencia de los requisitos y soportes necesarios no constituye el acaecimiento de violación al debido proceso por parte del Agente Especial Liquidador. Toda vez que los recurrentes tenían la responsabilidad y obligación legal de radicar las facturas, cuentas de cobro, documentos similares, con la totalidad de los soportes y requisitos para constituirse como título valor, y demostrar la efectiva prestación del servicio junto con la respectiva solicitud de autorización ante la entidad responsable del pago, ya que de lo contrario no se constituiría una obligación clara, expresa y exigible, y en consecuencia no podía ser reconocido en el proceso de liquidación.

En consecuencia, la falta de diligencia en la radicación oportuna e integral de los soportes que acreditan su deuda, en el entendido que la carga de la prueba recae en los acreedores no puede ser superada apelando al principio constitucional de debido proceso.

4. EN LOS PROCESOS DE LIQUIDACIÓN FORZOSA ADMINISTRATIVA LA CARGA DE LA PRUEBA RECAE EXCLUSIVAMENTE EN EL ACREEDOR

En varios casos se encontró que el recurrente, en su legítimo ejercicio de controvertir la decisión administrativa, manifestó haber entregado la documentación suficiente para el reconocimiento de las acreencias. En tal sentido, se manifestó por algunos acreedores argumentos tales como:

“se aportaron los soportes probatorios suficientes, cumpliendo con la carga de la prueba y que deben ser analizados, para reconocer lo reclamado”

Por tal motivo, con el fin de darle claridad a los reclamantes, se les informa que dentro del proceso de liquidación forzosa administrativa, corresponde al acreedor, que se crea con derecho a reclamar ante la entidad en liquidación, presentar la prueba siquiera sumaria de la obligación a cargo de la Entidad intervenida. Así, dichas pruebas deben ser allegadas de manera oportuna y dentro del término fijado en el emplazamiento que otorgó el Agente Especial Liquidador para

presentar reclamaciones o en su defecto subsanar aquellos yerros al momento de presentar el recurso de reposición en contra de la resolución de calificación y graduación de la acreencia reclamada. Esta afirmación proviene inicialmente de lo contenido en las normas especiales que rigen el proceso de liquidación, en especial el artículo 9.1.3.2.1 del Decreto 2555 de 2010 dónde se preceptúa el emplazamiento que debe hacerse a los acreedores de las entidades en liquidación.

Por su parte, la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado en sentencia del 30 de septiembre de 2021¹⁸, al referirse al régimen que regula un proceso de liquidación de una entidad, confirmó que la carga procesal y probatoria en los procesos de liquidación recae en el acreedor al tener que presentar ante el Agente Especial Liquidador la acreencia a reclamar junto con la prueba en que fundamenta esta:

*(...)“tal carga procesal se encuentra en cabeza de la entidad demandante en la medida en que el régimen que regula el proceso de liquidación de la Dirección Departamental de Salud del Cauca **le impone a los acreedores, se reitera, comparecer dentro del término fijado en el emplazamiento para presentar su reclamación aportando la prueba en que se fundamenta, bajo la advertencia consistente en que si el liquidador duda sobre la procedencia y validez de la reclamación, la rechazará, como acaeció en este caso.**” (Negrita fuera de texto).*

Esta posición ha sido reiterada por el Consejo de Estado, pues la Sección Quinta, en proveído de 12 de julio de 2018¹⁹, reafirmó que la carga probatoria recae en el acreedor que quiere hacer valer su derecho en el proceso de liquidación:

*“Tratándose de decisiones dictadas al interior de un proceso liquidatorio de entidades públicas como ocurre en esta oportunidad, también resulta pertinente destacar que **“la carga de la prueba corresponde de forma exclusiva al acreedor”** (Subrayado fuera del texto)*

Igualmente, el Consejo de Estado, en sentencia del 29 de septiembre de 2016, estableció:

*“[P]ierde solidez el argumento de discrepancia del apelante según el cual, la demandante no estaba obligada a aportar documentos adicionales a las facturas con las que dice resultaba suficiente la acreditación de las reclamaciones presentadas ante CAJANAL S.A. EPS EN LIQUIDACIÓN, dada la relación contractual entre las partes, por cuanto dicha afirmación desconoce que si bien es cierto el contrato es ley para las partes, igualmente lo es que no se puede desconocer la prevalencia de las exigencias legales en torno al tema, que está dada por el marco normativo en precedencia analizado. Dado lo expuesto, **la actora tenía que aportar además de las 27 facturas del total de 221 frente a las cuales recayó la solicitud de restablecimiento del derecho y que sirvieron de fundamento para la elaboración del dictamen pericial, otros documentos como los soportes de contabilidad que acreditaran la prestación del servicio, en vista de que no lo hizo, no es posible acoger este planteamiento de disenso.***

*Como lo ha destacado la jurisprudencia de esta Corporación, la carga de la prueba en cabeza de los acreedores que pretenden controvertir los actos dictados al interior de los procesos liquidatorios, **se desprende de algunas de las normas especiales que rigen los mismos, que tienen en cuenta la situación de anormalidad en que se encuentran las entidades intervenidas, en ocasiones relacionadas con significativas deficiencias en el manejo de la información contable y la gestión documental, y por consiguiente, a los retos que deben enfrentarse los agentes liquidadores al hacerse cargo de aquéllas durante términos perentorios, de allí el especial esfuerzo que deben***

¹⁸ Confróntese: Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera. Sentencia del 30 de septiembre de 2021. Radicado: 19001233100020080013301 C. P. Roberto Augusto Serrato Valdés.

¹⁹ Consejo de Estado, Sección Quinta, Sala de lo Contencioso Administrativo. Sentencia del 12 de julio de 2018. Radicado: 08001-23-31-000-2006-02242-01. C. P. Rocío Araújo Oñate

realizar los reclamantes en acreditar la existencia, titularidad, validez y vigencia de las acreencias que reclaman.²⁰ (Negrita fuera de texto).

En conclusión, de conformidad con la línea jurisprudencial emitida por el máximo órgano de lo contencioso administrativo, se logra determinar que la carga de la prueba corresponde a los acreedores de las entidades en liquidación, toda vez que es al acreedor a quien incumbe demostrar ante EPS en liquidación la existencia de un crédito a su favor.

Con base en lo anterior, no es dable afirmar por parte de los recurrentes que con anterioridad a la entrada en liquidación de **MEDIMÁS EPS S.A.S.**, ya contaba con los documentos necesarios para probar la acreencia, y con base en ello, solicitar el reconocimiento del crédito, pues la norma es clara al exigir al reclamante aportar la prueba para que el Agente Especial Liquidador cuente con la certeza de la existencia de la obligación a cargo de la intervenida y de esta forma poder proceder a reconocerla.

5. LA PRESCRIPCIÓN PARA EFECTOS DEL RECONOCIMIENTO DE PRESTACIONES ECONÓMICAS COMO INCAPACIDADES Y LICENCIAS DE MATERNIDAD.

Dentro de la auditoría de prestaciones económicas se encontraron algunos casos cuya reclamación se encontraba prescrita, en tal sentido se argumentó por parte de los recurrentes inconformidades tales como:

“MEDIMÁS EPS S.A.S. EN LIQUIDACIÓN, se basa de forma objetiva en la norma, sin hacer un estudio juicioso de los soportes aportados, ya que se limita a referir que ya se encuentra prescrito el derecho, aun cuando las incapacidades fueron radicadas ante la E.P.S dentro de los 3 años siguientes al pago de las mismas, de igual manera, es importante resaltar que LAS INCAPACIDADES SE ENCUENTRAN TRANSCRITAS EN ESTADO LIQUIDADA PARA SU RESPECTIVO PAGO, por tanto, la prescripción de las mismas se interrumpió, razón por la cual no se encuentran prescritas las prestaciones económicas, Lo anterior basados en los artículos artículo 488, artículo 489 del Código Sustantivo del Trabajo y artículo 151 del Código Procesal Del Trabajo y de La Seguridad Social”.

En respuesta a los recurrentes que consideran se les ha evaluado de manera errónea la prescripción de su prestación económica el Agente Especial Liquidador se permite detallar, para efectos de los argumentos presentados en ocasión del rechazo de reclamaciones por encontrarse prescritas, que para para la auditoría se tuvo en cuenta el Artículo [151](#) Código Procesal del Trabajo y de la Seguridad Social, en cuanto al término de prescripción de los derechos laborales, en el cual se consagra:

“ARTÍCULO 151. PRESCRIPCIÓN. Las acciones que emanen de las leyes sociales **prescribirán en tres años**, que se contarán desde que la respectiva obligación se haya hecho exigible

El Artículo 488 del Código Sustantivo del Trabajo

“ARTÍCULO 488. REGLA GENERAL. Las acciones correspondientes a los derechos regulados en este código prescriben en tres (3) años, que se cuentan desde que la respectiva obligación se haya hecho exigible, salvo en los casos de prescripciones especiales establecidas en el Código Procesal del Trabajo o en el presente estatuto.(...)

²⁰ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, C.P. María Claudia Rojas Lasso, del 29 de septiembre de 2016, Rad. 25000-23-24-000-2007-00351-01 estableció

De acuerdo con lo anterior la prescripción de tres años para las acciones correspondientes a derechos laborales, se ratifica, en tres años desde que la respectiva obligación se haya hecho exigible. Ahora bien, la Corte en sentencia de 14 de agosto de 2012, rad. 41.522, se refirió al tema en los siguientes términos:

“De manera que se equivocó el ad quem al dilucidar exclusivamente el asunto en litigio bajo la égida del Artículo 488 del C.S.T., porque la verdad es que debió ventilarse a la luz de las disposiciones propias de los trabajadores oficiales, dislate que, no obstante, no tiene la entidad suficiente para quebrar la sentencia, en ese puntual aspecto, porque de todas maneras se arribaría a la misma conclusión del Tribunal, esto es, a la prescripción trienal de los derechos laborales en discusión.

“En efecto, la interpretación que, en reiteradas oportunidades, ha realizado el Consejo de Estado, también sostiene que el término de prescripción para el cobro de salarios e indemnizaciones por accidentes de trabajo para los trabajadores al servicio del Estado es el que consagran los Artículos 488 del CST, 151 del CPL y 41 del Decreto 3135 de 1968, esto es, un término de tres años para todos los casos, pues ‘la prescripción establecida en el citado Artículo 151 [del Código de Procedimiento Laboral] se refiere a las acciones que emanen de las leyes sociales, en un sentido general, lo que quiere decir que comprende no sólo las acciones que se refieren a los trabajadores particulares sino también a los que amparan a los servidores oficiales”.

Ahora bien, puntualmente, con respecto al pago y reconocimiento de las prestaciones económicas de incapacidades, El artículo 2063 de la Ley 100 de 1993, establece que para los afiliados al régimen contributivo del Sistema General de Seguridad Social en Salud - SGSSS, es decir a los cotizantes, el sistema a través de las Entidades Promotoras de Salud – EPS, les reconocerá la incapacidad por enfermedad general. En este sentido, debe señalarse que la regla general en el –SGSSS-, es que la incapacidad sea reconocida por la EPS una vez ésta es expedida por el profesional adscrito o perteneciente a la misma, caso en cual, dicha entidad deberá reconocer la prestación económica derivada de la incapacidad por enfermedad general, en la medida en que se haya cotizado en los términos previstos en el artículo 2.1.13.4 del Decreto 780 de 2016, el cual reza:

“Artículo 2.1.13.4 Incapacidad por enfermedad general. Para el reconocimiento y pago de la prestación económica de la incapacidad por enfermedad general, conforme a las disposiciones laborales vigentes, se requerirá que los afiliados cotizantes hubieren efectuado aportes por un mínimo de cuatro (4) semanas.

No habrá lugar al reconocimiento de la prestación económica de la incapacidad por enfermedad general con cargo a los recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud, cuando éstas se originen en tratamientos con fines estéticos o se encuentran excluidos del plan de beneficios y sus complicaciones”.

Con respecto al término de prescripción para el pago de las prestaciones económicas el artículo 28 de la Ley 1438 de 20116 , dispone:

“ARTÍCULO 28. PRESCRIPCIÓN DEL DERECHO A SOLICITAR REEMBOLSO DE PRESTACIONES ECONÓMICAS. El derecho de los empleadores de solicitar a las Entidades Promotoras de Salud el reembolso del valor de las prestaciones económicas prescribe en el término de tres (3) años contados a partir de la fecha en que el empleador hizo el pago correspondiente al trabajador”.

Periodo, que como se revisó, resulta ser el mismo para efectos de las acciones laborales, que en el caso específico aplica para aquellos acreedores que reclaman el pago por concepto de incapacidades y/o licencias de maternidad cuya exigencia es mayor a tres años. Razón por la cual, en su momento se rechazó la reclamación y en la gestión de los recursos se validó nuevamente, encontrándose que efectivamente operaba el fenómeno de la prescripción para reclamar por estos conceptos.

Por tal razón, se determinó que aquellas incapacidades reclamadas o cualquier otro tipo de prestación económica que no cumpliera con la normatividad expuesta sería glosada por considerarse prescrita.

6. GASTO ADMINISTRATIVO COMO MOTIVO DE RECHAZO

El proceso de clasificación de las acreencias debidamente reclamadas permite determinar que corresponde o no al gasto administrativo, por lo que aquellas acreencias que se encontraban en el periodo de gasto administrativo fueron glosadas. Al respecto, algunos recurrentes manifestaron en los recursos interpuestos que:

“Los gastos de administración hacen referencia a los servicios de salud prestados y en el presente caso estamos frente a una incapacidad médica. Cabe anotar que estas incapacidades fueron radicadas oportunamente ante la entidad para su respectivo reconocimiento y pago”.

Al respecto, es importante precisar que el hecho que se determine que una reclamación corresponde a gasto administrativo solo la excluye del curso normal del proceso concursal de la liquidación, en lo relacionado con las acreencias, que corresponden en principio a todos aquellos gastos que se generaron antes del inicio de la liquidación, pero esto no implica que la misma no sea revisada y/o pagada por la Entidad en liquidación, si efectivamente se cumplen las condiciones para el reconocimiento de este.

Así, para claridad de los recurrentes, se aclara que el gasto de administración comprende aquellas obligaciones causadas en fecha posterior al inicio del proceso de Liquidación Forzosa Administrativa, es decir, con posterioridad al 8 de marzo de 2022, fecha en la cual se expidió el Acto Administrativo por parte de la Superintendencia Nacional de Salud y que por su naturaleza corresponden a gastos originados en el proceso de liquidación.

Con fundamento en lo anterior, las acreencias que fueron rechazadas por este concepto en el marco de la Resolución No. 20 de 15 de abril de 2024, y que fueron clasificadas como Gasto Administrativo, corresponden a deudas cuyo pago surte un proceso diferente.

7. CONCEPTOS EXCLUIDOS DE LA MASA DE LA LIQUIDACIÓN

Para efectos de aclarar a los acreedores que han manifestado que las acreencias de prestaciones económicas D08_Obligaciones Prestaciones Económicas (Licencias e Incapacidades) corresponden a aquellas que deben ser incluidas en la masa de la liquidación, el Agente Especial Liquidador se permite informar, que tal como se manifestó en la Resolución No. 20 del 15 de abril de 2024, otro concepto de acreencias excluidas de la masa de la liquidación corresponde a obligaciones o recursos que tiene la entidad o la empresa por cuenta de un tercero y que no le pertenecen, razón por la cual no pueden ser incluidos dentro del patrimonio a liquidar.

Al respecto, el literal j) del numeral 2 del artículo 299 del Decreto Ley 663 de 1993 establece que se encuentran excluidas de la masa de la liquidación “(...) las especies identificables que aun encontrándose en poder de la entidad intervenida pertenezcan a otra persona, para lo cual se deberán allegar las pruebas suficientes.”

En el marco del ejercicio de la función de aseguramiento en salud en el régimen contributivo se garantizan además de la atención en salud de los afiliados y beneficiarios, las prestaciones económicas de manera exclusiva al afiliado cotizante, las cuales consisten en el pago de las incapacidades laborales por enfermedad y las licencias de maternidad y paternidad.

Particularmente, el artículo 206 de la Ley 100 de 1993 establece que se “reconocerá las incapacidades generadas en enfermedad general de conformidad con las disposiciones legales vigentes”, las cuales se encuentran reguladas a partir del Título 3 del Capítulo 1 (art. 2.2.3.1.1) del Decreto 780 de 2016. En este sentido, actualmente se reconocen prestaciones económicas en los términos del Decreto 780 de 2016 sobre las cuales se realizó la labor de auditoría sobre los conceptos reclamados a saber: licencia de maternidad, paternidad, parentales en sus diferentes modalidades, derivadas del proceso gestacional y licencia para el cuidado de la niñez.

Para efectos, las mismas fueron excluidas de la masa en el entendido que son pagadas por el Sistema General de Seguridad Social en Salud (SGSSS), pues tal como lo establece el literal A del 2.6.1.6.1 del Decreto 780 de 2016, las licencias e incapacidades corresponde a un pago propio del régimen contributivo, por lo que si bien se encuentra en cabeza de la EPS, dichos recursos provienen y son recobrados al Sistema General de Seguridad Social.

8. DEUDAS POR CONCEPTO DE LIBRANZAS

Respecto a este concepto cuyo valor reclamado fue glosado al encontrarse deudas pendientes con entidades financieras, se presentaron argumentos por parte de los recurrentes donde manifestaban que ya se encuentran al día en sus obligaciones o que las mismas ya fueron canceladas, se presentaron argumentos como estos:

“Medimás no realizó los pagos que le descontaron, razón por la cual debió cancelarlos directamente a Comfacundi, allegó paz y salvo de Comfacundi y solicita que se le reintegre el valor descontado y no trasladado”.

Entendiendo la preocupación de los recurrentes con respecto a este tipo de acreencias, se hace necesario hacer claridad del manejo y tratamiento que se adelantó con la revisión de estos casos que fueron debidamente recurridos.

La Ley 1527 de 2012, estableció la existencia de las libranzas como una modalidad de crédito o de adquisición de productos financieros para los empleados mediante la posibilidad de un descuento directo de su salario o de honorarios según sea el caso, por lo que la ley nos dice:

“ARTÍCULO 1. Objeto de la libranza o descuento directo. (Modificado por la Ley 1902 de 2018, art. 1) *Cualquier persona natural asalariada, contratada por prestación de servicios, asociada a una cooperativa o precooperativa, fondo de empleados o pensionada, podrá adquirir productos y servicios financieros o bienes y servicios de cualquier naturaleza, acreditados con su salario, sus pagos u honorarios o su pensión, siempre que medie autorización expresa de descuento dada al empleador o entidad pagadora, quien en virtud de la suscripción de la libranza o descuento directo otorgada por el asalariado, contratista o pensionado, estará obligado a girar los recursos directamente a la entidad operadora”.*

Al respecto, el papel de **MEDIMÁS EPS S.A.S. EN LIQUIDACIÓN** es de un intermediario que garantiza el pago mediante los salarios percibidos por el trabajador, descontando del mismo la cuota mensual del crédito o de la obligación financiera contraída. Así las cosas, la citada Ley define en su artículo 2, dos conceptos claves para efectos de entender el papel de la EPS como empleador y pagador de la obligación financiera del empleado:

“ARTÍCULO 2. Definiciones aplicables a los productos y servicios financieros adquiridos mediante libranza o descuento directo. Las siguientes definiciones se observarán para los efectos de aplicación de la presente ley:

a) Libranza o descuento directo. Es la autorización dada por el asalariado o pensionado, al empleador o entidad pagadora, según sea el caso, para que realice el descuento del salario, o pensión disponibles por

el empleado o pensionado, con el objeto de que sean giradas a favor de las entidades operadoras para atender los productos, bienes y servicios objeto de libranza.

b) Empleador o entidad pagadora. *Es la persona natural o jurídica, de naturaleza pública o privada, que tiene a su cargo la obligación del pago del salario, cualquiera que sea la denominación de la remuneración, en razón de la ejecución de un trabajo o porque tiene a su cargo el pago de pensiones en calidad de administrador de fondos de cesantías y pensiones” (...).*

En tal sentido, es importante precisar que debido al papel de **MEDIMÁS EPS S.A.S. EN LIQUIDACIÓN** de transferir los recursos para el pago de una obligación financiera contraída por el empleado, requiere de absoluta claridad con respecto del estado del crédito, ya que resulta indispensable saber quién es el titular y/o qué descuento se debe realizar del salario u honorarios pendientes de pago.

Así las cosas, y con el fin de obtener la claridad necesaria, se decretó de oficio pruebas mediante la Resolución No. 23 del 24 de julio de 2024, con el fin de solicitarle a los trabajadores que hayan pagado su crédito de manera parcial o total, que aporten los soportes del mismo y/o a los operadores de libranza que entreguen los estados de cartera actualizados y soportados con la existencia de la deuda. En tal sentido, el Agente Especial Liquidador se podrá pronunciar y establecer quién es el titular con mayor derecho para el correcto pago del dinero retenido como cuota de crédito por libranza, con lo cual se pretende esclarecer alguno de los siguientes escenarios:

- Qué **MEDIMÁS EPS S.A.S. EN LIQUIDACIÓN** haya retenido el valor pagadero en el mes que entró en liquidación y/o meses siguientes pero no los haya pagado a la entidad financiera.
- Qué la deuda del empleado haya sido pagada en su totalidad de manera independiente y dicha situación sea desconocida por **MEDIMÁS EPS S.A.S. EN LIQUIDACIÓN**.

De otra parte, se hace necesario, para efectos de determinar los derechos a que haya lugar, el análisis de varios aspectos relacionados con la situación actual de la concursada **MEDIMÁS EPS S.A.S. EN LIQUIDACIÓN**, y que corresponden precisamente a la situación de liquidación forzosa, sobre la cual se sustenta la aplicabilidad de normas de carácter especial y por lo tanto de aplicación prevalente. En tal sentido, deben observarse varios aspectos respecto del cobro de las acreencias relacionadas con las libranzas:

En primer lugar, es preciso reiterar que, conforme a las normas que rigen y orientan los procesos concursales, encontramos la terminación de los contratos de trabajo, así como todos aquellos que no sean necesarios para la conservación de los activos, tal como se señala en los artículos 9.1.1.1.1 y siguientes del Decreto 2555 de 2010, dando lugar a la liquidación e indemnización de los trabajadores, por la terminación sin justa causa de sus contratos.

La terminación de la totalidad de los contratos, obedece a la necesidad de establecer un “punto cero”, en el proceso de liquidación, a partir del cual, nace para los acreedores, incluidos los laborales, de presentar sus acreencias, en procura de establecer el pasivo a cargo de la concursada, dicho pasivo debe ser aquel causado en fecha anterior a la orden de liquidación, puesto que, con posterioridad al mismo, los pasivos causados hacen parte de los denominados gastos de administración, puesto que, de no aplicarse lo anterior, no sería posible la finalización del proceso de liquidación.

En tal sentido, el “punto cero”, corresponde entonces al momento en que se ordenó la liquidación, es decir el 8 de marzo de 2022 y las reclamaciones de créditos deben versar, únicamente sobre conceptos causados y no pagados por la concursada hasta dicha fecha.

Sobre la base anterior y en el caso puntual que nos asiste, se tienen los descuentos efectuados a los trabajadores con fecha anterior al concurso y que no fueron trasladados oportunamente a las empresas operadoras de libranza, créditos que por su naturaleza corresponde a recursos de terceros y sobre los cuales, la norma señala que deben ser trasladados a los acreedores en calidad de excluidos de la masa. Conforme a lo establecido literal “j” del numeral 2 del artículo 299 del Decreto Ley 663 de 1993, modificado por el Art. 26 de la Ley 510 de 1999, establece que se encuentran excluidas de la masa de la liquidación:

“En general, las especies identificables que aun encontrándose en poder de la entidad intervenida pertenezcan a otra persona, para lo cual se deberán allegar las pruebas suficientes.”

En tal sentido, dichos dineros deberán ser entregados a la persona que le pertenezca en derecho el monto retenido por **MEDIMÁS EPS S.A.S.** a corte del mes de febrero de 2022 en ocasión de los acuerdos y créditos de libranzas que se tenían hasta la fecha, para cual, se aplicó los siguientes criterios:

- Las libranzas respecto de los cuales se allegó el paz y salvo de la obligación crediticia por parte de las entidades financieras u operadoras de libranza, cuyos montos retenidos serán pagados a los trabajadores que se encuentran en cabeza de esos créditos, debido a que ya no existe la obligación, siempre y cuando hayan presentado la respectiva reclamación de este concepto, y que en el evento de haber sido rechazado en la primer auditoria, hubiese presentado recurso de reposición, con las pruebas pertinentes.
- Aquellos créditos de libranza en que se evidencie el pago de la cuota del mes de febrero de 2022 serán pagados al trabajador como titular del derecho de la devolución de estos saldo que él pagó con su pecunio, siempre y cuando hayan presentado la respectiva reclamación de este concepto, y que en el evento de haber sido rechazado en la primer auditoria, hubiese presentado recurso de reposición, con las pruebas pertinentes.
- Los créditos de libranza donde se evidencie el no pago o saldo pendiente de la cuota del mes de febrero del 2022, cuyo crédito continúa vigente, será cancelado a la compañía de libranzas, siempre y cuando hayan presentado la respectiva reclamación de este concepto, y que en el evento de haber sido rechazado en la primer auditoria, hubiese presentado recurso de reposición, con las pruebas pertinentes.

Ahora bien, del análisis de las acreencias presentadas, se encontró el cobro de créditos por parte de las operadoras de libranza, derivadas de la autorización dada por el trabajador, para que, en el caso de la terminación de su contrato laboral, la empresa destinará un porcentaje de dicho pago a la operadora de libranza, como parte de pagos de las cuotas que se causen a futuro en el crédito adquirido por el trabajador.

De dicha situación, es importante señalar en primer lugar, que, conforme a lo dispuesto en las normas concursales y tal como se señaló anteriormente, el contrato de trabajo finaliza con el inicio del proceso de liquidación, por mandato legal y como consecuencia de dicha circunstancia, los contratos accesorios a él pierden la garantía que este generaba, como le ocurre al acuerdo suscrito entre el trabajador y la operadora de libranza.

Por otra parte, vale la pena señalar que la circunstancia sobre la cual se finaliza el contrato de trabajo es excepcional, razón por la cual, la norma reconoce el pago de la liquidación y las

indemnizaciones a que haya lugar, considerando que dicha terminación, no fue ocasionada por el trabajador.

Así mismo, debe observarse con especial cuidado, que los contratos accesorios al contrato laboral, tal como se mencionó anteriormente terminó con la finalización de la relación laboral existente entre el trabajador y la concursada, razón por la cual los acuerdos por libranza finalizaron y por consiguiente la relación que hubiere entre la **MEDIMÁS EPS S.A.S. EN LIQUIDACIÓN** y las administradoras de libranza.

Otro aspecto relevante en el concepto de libranzas corresponde a que el cobro de los porcentajes derivados de la liquidación e indemnización destinada al trabajador, tendría la connotación de un pago anticipado del crédito, el cual solo sería justificable en virtud de un incumplimiento de dicha obligación, de lo contrario correspondería a la cancelación del crédito con anterioridad a su vencimiento, lo que implicaría una aceleración del pago de lo adeudado por el trabajador. Situación que excede la competencia del concurso, puesto que dicho escenario supera la fecha de inicio del proceso de liquidación y no es la liquidación, la llamada a determinar créditos de terceros.

Por lo expuesto anteriormente, debe reiterarse que el pago de las acreencias que le asiste determinar al proceso concursal, en la situación de liquidación en la que actualmente se encuentra **MEDIMÁS EPS S.A.S. EN LIQUIDACIÓN**, corresponde única y exclusivamente a créditos “**causados**” en fecha anterior al 8 de marzo de 2022, por lo tanto y teniendo en cuenta que la relación derivada de la libranza, compete al trabajador y al operador de libranza, el crédito reclamado por el operador de libranza respecto de los pagos futuros o descuentos sobre la indemnización o liquidación, no operaría en el proceso de liquidación, ya que dichos pagos se orientan, bien sea al pago de cuotas futuras o al pago del crédito en forma anticipada, razón por la cual, el crédito reclamado por la operadora de libranza en este aspecto, no está llamado a prosperar.

9. PAGOS EFECTUADOS

Fueron allegadas reclamaciones de acreencias que al corroborarse por parte del proceso de auditoría se encontró que previamente habían sido pagadas por **MEDIMÁS EPS S.A.S. EN LIQUIDACIÓN**, por lo que se indicó que había registros del pago efectuado.

En ese entendido, se presentaron argumentos en contra del resultado de auditoría tales como:

“No se acepta el rechazo, no existe soporte del pago parcial que asegura la entidad haber realizado, por lo tanto no es posible determinar que exista un anticipo o abono a dicha incapacidad, de ser el caso se debió correr traslado de dicho soporte para poder validar esa información, de igual manera en gracia de discusión se debería entonces reconocer y pagar el saldo pendiente de pago.

No se acepta esta causal dado que no existe comprobante del pago que la EPS dice haber realizado, por tal razón se cobra el valor total de la incapacidad radicada”

Se precisa que cada una de las reclamaciones que fueron glosadas por este concepto fueron validadas en los sistemas de información de **MEDIMÁS EPS S.A.S. EN LIQUIDACIÓN**, evidenciándose pago, ya sea parcial o total, informando de ello al acreedor, en su respectiva auditoría.

En tal sentido, se presenta la excepción del cobro de lo no debido, siendo este uno de los modos de extinción de las obligaciones, el cual es recogido en el artículo 1625 del Código Civil:

“ARTÍCULO 1625. <MODOS DE EXTINCIÓN>. Toda obligación puede extinguirse por una convención en que las partes interesadas, siendo capaces de disponer libremente de lo suyo, consientan en darla por nula.

*Las obligaciones se extinguen además en todo o en parte:
1o.) Por la solución o pago efectivo”(…).*

Así las cosas, en lo que corresponde a lo establecido en la Resolución No. 20 del 15 de abril de 2024 fueron glosadas todas aquellas acreencias que registran en los aplicativos contables de **MEDIMÁS EPS S.A.S. EN LIQUIDACIÓN** como pagas por parte de la Entidad. Por lo que, los recursos de reposición que fueron recibidos y que aduce la inexistencia del pago, le será notificado, con la presente Resolución el comprobante respectivo que acredita el cumplimiento de la obligación o el pago parcial de la misma.

10. RESPUESTA A CÓDIGOS DE GLOSAS Y DOCUMENTOS APORTADOS.

Teniendo en cuenta las glosas aplicadas, señaladas en el Capítulo Segundo de la presente resolución, **DEL ANÁLISIS, CALIFICACIÓN Y GRADUACIÓN DE LAS ACREENCIAS PRESENTADAS DE MANERA OPORTUNA AL PROCESO**, se pudo evidenciar en el estudio de los recursos de reposición relacionados con las acreencias, manifestaciones de duda por parte de los recurrentes con respecto a la glosa aplicada, por lo cual, se hace las siguientes precisiones con el fin dar claridad a los recurrentes:

- D01 Obligaciones Salarios y Prestaciones Laborales, que los recurrentes, con respecto a los Códigos de Glosa:
 1. GEN.1.10: GASTOS DE ADMINISTRACIÓN. Fue aceptada en su mayoría de manera expresa por los recurrentes
 2. GEN.1.30 DUDA SOBRE LA PROCEDENCIA O VALIDEZ DE LA RECLAMACIÓN. Los recurrentes remitieron documentos como contratos laborales, liquidaciones, cédulas y certificaciones bancarias para efectos de subsanar la glosa sobre el origen de la reclamación.
 3. GEN.1.14: OBLIGACIÓN INEXISTENTE. Con los mismos documentos aportados por el acreedor subsana dicha objeción
 4. GEN.1.29 MAYOR VALOR COBRADO. Este concepto iba asociado en la mayoría de los casos al cobro de la indemnización y a los días liquidados en los diferentes conceptos del 08 de marzo del 2022 hasta la fecha efectiva del retiro., los cuales corresponden a gastos de administración, valores que fueron aceptados los acreedores.
- D02 Obligación Descuento por Libranzas y Embargos, que los recurrentes, con respecto a los Códigos de Glosa:
 1. GEN.1.13 FALTA DE PRUEBA DEL CRÉDITO. Los recurrentes no aportaron documentos diferentes a los radicados con la acreencia, motivo por el cual en principio no se podía subsanar la glosa impuesta.
 2. GEN.1.6 CUANTÍA O CONCEPTO INDETERMINADO. Los recurrentes no aportaron documentos diferentes a los radicados con la acreencia, motivo por el cual en principio no se podía subsanar la glosa impuesta
 3. GEN.1.2 FALTA DE LEGITIMACIÓN EN LA CAUSA DE LA LIQUIDACIÓN. Los recurrentes no aportaron documentos diferentes a los radicados con la acreencia, motivo por el cual en principio no se podía subsanar la glosa impuesta

4. GEN.1.11 SOPORTES INSUFICIENTES. Los recurrentes no aportaron documentos diferentes a los radicados con la acreencia, motivo por el cual en principio no se podía subsanar la glosa impuesta

Bajo este entendido, y ante la situación compleja que implicaba no poder determinar la titularidad de los derechos reclamados, en la medida que lo reclamaban en algunos casos los extrabajadores y los operadores de libranza, se vio la necesidad de decretar pruebas de oficio, y por medio de la Resolución No. 23 del 24 de julio de 2024, *“Por la cual se decretan pruebas de oficio sobre las acreencias identificadas como D02_Obligación Descuento por Libranzas y Embargos, oportunamente reclamadas en el marco del proceso de liquidación forzosa administrativa de MEDIMÁS EPS S.A.S. -En Liquidación Forzosa Administrativa, con Nit. 901.097.473-5”*, se procedió con esta actuación, teniendo como resultado que la mayoría de los extrabajadores, y los operadores de libranza, allegaron documentos como paz y salvo de la deuda, certificación de deuda, extractos, entre otros que permitieron en algunos de los casos la subsanación de la glosa, siempre y cuando se puede determinar la titularidad, la cuantía, y que los soportes fueran lo suficientemente claros para el análisis de cada uno de los conceptos cobrados.

- D06_Obligaciones Aseguradora (Pensiones, Salud y Riesgos), que los recurrentes, con respecto a los Códigos de Glosa:
 1. GEN.1.28 COBRO INTERESES. No se presentó respuesta a esta glosa, en la medida que el acreedor al cual se le aplicó esta glosa no interpuso recurso de reposición
 2. OTC.12.1 OTROS TIPOS DE CAUSAL. El recurrente no efectúa observación sobre la glosa impuesta
 3. GEN.1.7 MÁS DE UNA RECLAMACIÓN. No se presentó respuesta a esta glosa, en la medida que el acreedor al cual se le aplicó esta glosa no interpuso recurso de reposición
 4. GEN.1.10 GASTOS DE ADMINISTRACIÓN No se presentó respuesta a esta glosa, en la medida que el acreedor al cual se le aplicó esta glosa no interpuso recurso de reposición.

Es importante resaltar que los dos recurrentes de este tipo de acreencia, si bien presentaron un escrito, en el mismo no hicieron referencia a ninguno de los conceptos cobrados y glosados, como tampoco presentaron pruebas adicionales, que permitieran subsanar las glosas impuestas.

- D08_Obligaciones Prestaciones Económicas (Licencias e Incapacidades), con respecto a los Códigos de Glosa:
 1. GEN.1.12 CARENIA DE REQUISITOS ESENCIALES EN EL SOPORTE. Los recurrentes remitieron documentos como transcripciones, licencias y/o incapacidades e historias clínicas para efectos de subsanar la glosa sobre el origen de la reclamación. Sin embargo, al verificar estos soportes se identifica que las fechas de varios de estos documentos no son las mismas registradas en la reclamación De igual manera remitieron cédulas, registro civil de nacimiento.
 2. GEN.1.11 SOPORTES INSUFICIENTES. Los recurrentes remitieron documentos como transcripciones, licencias y/o incapacidades e historias clínicas para efectos de subsanar la glosa sobre el origen de la reclamación. Sin embargo, al verificar estos soportes se identifica que las fechas de varios de estos documentos no son

- las mismas registradas en la reclamación
3. PRE.4.8 AUSENCIA DE DOCUMENTOS LEGALES. Los recurrentes remitieron documentos como cédulas, registro civil de nacimiento.
 4. GEN.1.6 CUANTÍA Y/O CONCEPTO INDETERMINADO. Los recurrentes remitieron documentos como transcripciones, licencias y/o incapacidades e historias clínicas para efectos de subsanar la glosa sobre el origen de la reclamación, ya que con ellos se pudo establecer el valor real de las prestaciones económicas.

En mérito de lo expuesto, el Agente Especial Liquidador en el ejercicio de las facultades legales que se lo autorizan,

RESUELVE:

ARTÍCULO PRIMERO: Ratificar la Resolución No. 20 del 15 de abril de 2024, de conformidad con los motivos expuestos en los considerandos del presente acto administrativo, y respecto a los 223 recursos, que se relacionan en el siguiente enlace https://medimaseps365-my.sharepoint.com/:b:/g/personal/ayjimenezr_medimas_com_co/EWPStlJS3LNGshj7jcfpbPoBSYd-j_QccN8Fg1PRR_NoLw?e=0t0bUD

ARTÍCULO SEGUNDO: Revocar parcialmente la Resolución No. 20 del 15 de abril de 2024, de conformidad con los motivos expuestos en los considerandos del presente acto administrativo, y respecto a los 401 recursos, que se relacionan en el siguiente enlace https://medimaseps365-my.sharepoint.com/:b:/g/personal/ayjimenezr_medimas_com_co/EVZ2s2On_15JoaPNt0h7iigBeP5jDGVCCymCT4Pjnhpi9w?e=lihLwK

ARTÍCULO TERCERO: Confirmar en todas sus partes los demás articulados de la parte considerativa y resolutive de la Resolución No. 20 del 15 de abril de 2024.

ARTÍCULO CUARTO: Notificar la presente Resolución, de conformidad con lo señalado en los artículos 67, 68, 69 y 71 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, tal y como lo ordena el artículo 9.1.3.2.6 del Decreto 2555 de 2010,

ARTÍCULO QUINTO: Publicar la presente Resolución en la página web de la entidad <https://medimas.com.co> en los términos previstos en el artículo 69 y 73 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

ARTÍCULO SEXTO: Contra la presente resolución NO PROCEDE RECURSO.

NOTIFÍQUESE, COMUNÍQUESE Y CÚMPLASE,

Dada en la Ciudad de Bogotá D.C. al décimo sexto (16) día del mes de agosto de 2024

MIGUEL ÁNGEL HUMANEZ RUBIO
Agente Especial Liquidador
MEDIMÁS EPS S.A.S. EN LIQUIDACIÓN
NIT 901.097.473-5