

RESOLUCIÓN NO. 25 DEL 13 DE SEPTIEMBRE DE 2024

“Por medio de la cual se resuelven los recursos de reposición interpuestos contra la Resolución No. 21 expedida el 12 de julio 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”*

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*

¹ Artículo 177 Ley 100 de 1993.

² Artículo 14 Ley 1122 de 2007.

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 instructivos de radicación, mediante los cuales se indicó el paso a paso que debían seguir para la

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

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](https://medimas.com.co/INFORME_INDEMNIZACIONES_LABORALES.pdf) (medimas.com.co)

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*

⁶ Artículo 293 Decreto Ley 663 de 1993.

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.*”

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 algunas de las obligaciones excluidas de la masa de la liquidación fueron determinadas, calificadas y graduadas mediante la Resolución No. 21 del 12 de julio 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**

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.

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.*
- 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 1º 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

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.

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 No. 21 expedida el 12 de julio de 2024 como **Anexo. Cuadro Detallado de Auditoría Integral de Cuentas**, identificado particularmente con la siguiente estructura DXX_NºACREENCIA_NºDOCUMENTO, 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 indican, con relación a cada uno de los tipos de acreencias calificadas y graduadas en la Resolución No. 21 del 12 de julio de 2024

Glosas Aplicadas D03_Obligaciones Impuestos, Tasas y contribuciones:

- **GEN.1.1** FALTA DE LIGITIMACIÓN DE LA CAUSA
- **GEN.1.6.** CUANTÍA Y/O CONCEPTO INDETERMINADO
- **GEN.1.11** SOPORTES INSUFICIENTES
- **GEN.1.12** CARENCIA DE REQUISITOS ESENCIALES EN EL SOPORTE
- **GEN.1.30** DUDA SOBRE LA PROCEDENCIA O VALIDEZ DE LA RECLAMACIÓN
- **CON.2.2** FACTURA PARCIALMENTE PAGADA

Glosas Aplicadas D04_Obligaciones Financieras

- **GEN.1.3.** NO ACREDITÓ CERTIFICADO DE EXISTENCIA Y REPRESENTACIÓN Y/O PROPIEDAD
- **GEN.1.11.** SOPORTES INSUFICIENTES
- **GEN.1.12.** CARENCIA DE REQUISITOS ESENCIALES EN EL SOPORTE
- **GEN.1.13.** FALTA DE PRUEBA DEL CREDITO
- **GEN.1.30.** DUDA SOBRE LA PROCEDENCIA O VALIDEZ DE LA RECLAMACIÓN
- **OTC.12.1.** SE PRESENTA OTRO TIPO DE CAUSAL NO CONTEMPLADA EN LAS CATEGORÍAS ANTERIORES

Glosas Aplicadas D05_Obligaciones ICBF, Sena, Cajas De Compensación

- **GEN.1.1.** FALTA DE LEGITIMACIÓN EN LA CAUSA
- **GEN.1.5.** NO SE ACREDITÓ LA CALIDAD DE APODERADO
- **GEN.1.6.** CUANTÍA Y/O CONCEPTO INDETERMINADO
- **GEN.1.11.** SOPORTES INSUFICIENTES
- **GEN.1.13.** FALTA DE PRUEBA DEL CRÉDITO
- **GEN.1.30.** DUDA SOBRE LA PROCEDENCIA O VALIDEZ DE LA RECLAMACIÓN

Glosas Aplicadas D06_Obligaciones Aseguradoras (Pensiones, Salud, Riesgos)

- **GEN.1.1.** FALTA DE LEGITIMACIÓN EN LA CAUSA
- **GEN.1.6.** CUANTÍA Y/O CONCEPTO INDETERMINADO
- **GEN.1.10.** GASTOS DE ADMINISTRACIÓN
- **GEN.1.11.** SOPORTES INSUFICIENTES
- **GEN.1.12.** CARENCIA DE REQUISITOS ESENCIALES EN EL SOPORTE

- **GEN.1.13.** FALTA DE PRUEBA DEL CRÉDITO
 - **GEN.1.30.** DUDA SOBRE LA PROCEDENCIA O VALIDEZ DE LA RECLAMACIÓN
- Glosas Aplicadas D07_Obligaciones Prestadores Servicios de Salud

- **GEN.1.1.** FALTA DE LEGITIMACIÓN EN LA CAUSA
- **GEN.1.3.** NO ACREDITÓ CERTIFICADO DE EXISTENCIA Y REPRESENTACIÓN Y/O PROPIEDAD
- **GEN.1.6.** CUANTÍA Y/O CONCEPTO INDETERMINADO
- **GEN.1.10.** GASTOS DE ADMINISTRACIÓN
- **GEN.1.11.** SOPORTES INSUFICIENTES
- **GEN.1.12.** CARENCIA DE REQUISITOS ESENCIALES EN EL SOPORTE
- **GEN.1.13.** FALTA DE PRUEBA DEL CRÉDITO
- **GEN.1.25.** PRESCRIPCIÓN
- **GEN.1.30.** DUDA SOBRE LA PROCEDENCIA O VALIDEZ DE LA RECLAMACIÓN
- **CON.2.1.** FACTURA TOTALMENTE PAGADA
- **CON.2.2.** FACTURA PARCIALMENTE PAGADA
- **CON.2.3.** DEUCCIONES POR RETENCIONES E IMPUESTOS
- **309.** SOPORTES
- **423.** AUTORIZACIÓN
- **OTC.12.1** OTRO TIPOS DE CAUSAL

Glosas Aplicadas D08_Obligaciones Prestaciones Económicas (Licencias e Incapacidades)

- **GEN.1.11.** SOPORTES INSUFICIENTES
- **GEN.1.28.** INTERESES DE MORA NO RECONOCIDOS
- **GEN.1.31.** RECLAMACIÓN DUPLICADA
- **CON.2.1.** FACTURA TOTALMENTE PAGADA

Glosas Aplicadas D09_Obligaciones Liquidación de Contratos con Prestadores de Servicios de Salud

- **GEN.1.6.** CUANTÍA Y/O CONCEPTO INDETERMINADO
- **GEN.1.5.** NO SE ACREDITO LA CALIDAD DE APODERADO
- **GEN.1.11.** SOPORTES INSUFICIENTES
- **GEN.1.12.** CARENCIA DE REQUISITOS ESENCIALES EN EL SOPORTE
- **GEN.1.13.** FALTA DE PRUEBA DEL CRÉDITO

Glosas Aplicadas D11_Obligaciones Devolución de Aportes

- **GEN.1.1.** FALTA DE LEGITIMACIÓN EN LA CAUSA
- **GEN.1.5.** NO SE ACREDITÓ LA CALIDAD DE APODERADO
- **GEN.1.6.** CUANTÍA Y/O CONCEPTO INDETERMINADO
- **GEN.1.11.** SOPORTES INSUFICIENTES
- **GEN.1.12.** CARENCIA DE REQUISITOS ESENCIALES EN EL SOPORTE
- **GEN.1.13.** FALTA DE PRUEBA DEL CRÉDITO
- **GEN.1.30.** DUDA SOBRE LA PROCEDENCIA O VALIDEZ DE LA RECLAMACIÓN
- **DAP.5.1.** NO PRESENTA CERTIFICACIÓN DE MORA O CONSTANCIA DE PAZ Y SALVO DE LA EPS A LA QUE EL APORTANTE DEBÍA GIRAR LOS APORTES Y/O CERTIFICADO DE APORTES DE ESTA
- **DAP.5.5.** NO SE EVIDENCIA REGISTRO DE APORTE REALIZADO
- **DAP.5.7.** PERIODO YA PRESCRITO

- **DAP.5.10.** NO APLICA RECLAMACIÓN POR AFILIACIÓN VIGENTE

Glosas Aplicadas D12_Obligaciones Aportes PAC

- **GEN.1.1.** FALTA DE LEGITIMACIÓN EN LA CAUSA
- **GEN.1.6.** CUANTÍA Y/O CONCEPTO INDETERMINADO
- **GEN.1.11.** SOPORTES INSUFICIENTES
- **GEN.1.13.** FALTA DE PRUEBA DEL CRÉDITO
- **GEN.1.30.** DUDA SOBRE LA PROCEDENCIA O VALIDEZ DE LA RECLAMACIÓN

Glosas Aplicadas D15_Obligaciones Procesos Ordinarios

- **GEN.1.1.** FALTA DE LEGITIMACIÓN EN LA CAUSA
- **GEN.1.2.** FALTA DE LEGITIMACION EN LA CAUSA DE LA LIQUIDACION
- **GEN.1.5.** NO SE ACREDITÓ LA CALIDAD DE APODERADO
- **GEN.1.6.** CUANTÍA Y/O CONCEPTO INDETERMINADO
- **GEN.1.11.** SOPORTES INSUFICIENTES
- **GEN.1.12.** CARENCIA DE REQUISITOS ESENCIALES EN EL SOPORTE
- **GEN.1.13.** FALTA DE PRUEBA DEL CRÉDITO
- **GEN.1.15.** OBLIGACIÓN EXTINTA POR TRANSACCIÓN
- **GEN.1.28.** COBRO INTERESES
- **GEN.1.29.** MAYOR VALOR COBRADO
- **GEN.1.30.** DUDA SOBRE LA PROCEDENCIA O VALIDEZ DE LA RECLAMACIÓN
- **JUR.6.1.** PROCESO JUDICIAL INEXISTENTE
- **JUR.6.3.** NO ACUMULACION DEL PROCESO
- **JUR.6.5.** SIN TITULO ORIGINAL
- **JUR.6.7.** SIN CONSTANCIA DE EJECUTORIA
- **JUR.6.8.** PROVIDENCIAS NO EJECUTORIADAS
- **CON.2.5.** LA FACTURA RECLAMADA PRESENTA NOTAS DÉBITO O CRÉDITO LAS CUALES DISMINUYEN EL VALOR RECLAMADO
- **OTC.12.1.** SE PRESENTA OTRO TIPO DE CAUSAL NO CONTEMPLADA EN LAS CATEGORÍAS ANTERIORES.

Glosas Aplicadas D16_Obligaciones Ejecutivos

- **GEN.1.1.** FALTA DE LEGITIMACIÓN EN LA CAUSA
- **GEN.1.2.** FALTA DE LEGITIMACION EN LA CAUSA DE LA LIQUIDACION
- **GEN.1.3.** NO ACREDITÓ CERTIFICADO DE EXISTENCIA Y REPRESENTACIÓN Y/O PROPIEDAD
- **GEN.1.5.** NO SE ACREDITÓ LA CALIDAD DE APODERADO
- **GEN.1.6.** CUANTÍA Y/O CONCEPTO INDETERMINADO
- **GEN.1.7.** 1.GENERAL
- **GEN.1.11.** SOPORTES INSUFICIENTES
- **GEN.1.12.** CARENCIA DE REQUISITOS ESENCIALES EN EL SOPORTE
- **GEN.1.13.** FALTA DE PRUEBA DEL CRÉDITO
- **GEN.1.15.** OBLIGACIÓN EXTINTA POR TRANSACCIÓN
- **GEN.1.28.** COBRO INTERESES
- **GEN.1.29.** MAYOR VALOR COBRADO
- **GEN.1.30.** DUDA SOBRE LA PROCEDENCIA O VALIDEZ DE LA RECLAMACIÓN
- **JUR.6.1.** PROCESO JUDICIAL INEXISTENTE

- **JUR.6.3.** NO ACUMULACION DEL PROCESO
- **JUR.6.5.** SIN TITULO ORIGINAL
- **JUR.6.6.** NO PRESTA MÉRITO EJECUTIVO
- **JUR.6.7.** SIN CONSTANCIA DE EJECUTORIA
- **JUR.6.8.** PROVIDENCIAS NO EJECUTORIADAS
- **JUR.6.15.** PROCESO EJECUTIVO INCOMPLETO
- **JUR.6.16.** LA ACTUACIÓN DEL PROCESO EJECUTIVO ES POSTERIOR AL 08 DE MARZO DE 2022
- **CON.2.5.** LA FACTURA RECLAMADA PRESENTA NOTAS DÉBITO O CRÉDITO LAS CUALES DISMINUYEN EL VALOR RECLAMADO.
- **CON.2.2** FACTURA PARCIALMENTE PAGADA
- **OTC.12.1.** SE PRESENTA OTRO TIPO DE CAUSAL NO CONTEMPLADA EN LAS CATEGORÍAS ANTERIORES.

Glosas Aplicadas D17_Obligaciones Sentencias En Firme

- **GEN.1.1.** FALTA DE LEGITIMACIÓN EN LA CAUSA
- **GEN.1.3.** NO ACREDITÓ CERTIFICADO DE EXISTENCIA Y REPRESENTACIÓN Y/O PROPIEDAD
- **GEN.1.5.** NO SE ACREDITÓ LA CALIDAD DE APODERADO
- **GEN.1.6.** CUANTÍA Y/O CONCEPTO INDETERMINADO
- **GEN.1.7.** MÁS DE UNA RECLAMACIÓN
- **GEN.1.11.** SOPORTES INSUFICIENTES
- **GEN.1.12.** CARENCIA DE REQUISITOS ESENCIALES EN EL SOPORTE
- **GEN.1.13.** FALTA DE PRUEBA DEL CRÉDITO
- **GEN.1.29.** 1.GENERAL
- **GEN.1.28.** COBRO INTERESES
- **JUR.6.1.** PROCESO JUDICIAL INEXISTENTE
- **JUR.6.3.** NO ACUMULACION DEL PROCESO
- **JUR.6.4.** TÍTULO EJECUTIVO SIN FORMALIDADES LEGALES
- **JUR.6.5.** SIN TITULO ORIGINAL
- **JUR.6.6.** NO PRESTA MÉRITO EJECUTIVO
- **JUR.6.7.** SIN CONSTANCIA DE EJECUTORIA
- **JUR.6.8.** PROVIDENCIAS NO EJECUTORIADAS
- **JUR.6.15.** PROCESO EJECUTIVO INCOMPLETO
- **JUR.6.16.** LA ACTUACIÓN DEL PROCESO EJECUTIVO ES POSTERIOR AL 08 DE MARZO DE 2022
- **CON.2.2** FACTURA PARCIALMENTE PAGADA
- **OTC.12.1.** SE PRESENTA OTRO TIPO DE CAUSAL NO CONTEMPLADA EN LAS CATEGORÍAS ANTERIORES.

Glosas Aplicadas D19_Obligaciones Disciplinarios y Sanciones

- **GEN.1.3.** NO ACREDITÓ CERTIFICADO DE EXISTENCIA Y REPRESENTACIÓN Y/O PROPIEDAD
- **GEN.1.5.** NO SE ACREDITÓ LA CALIDAD DE APODERADO
- **GEN.1.11.** SOPORTES INSUFICIENTES
- **GEN.1.13.** FALTA DE PRUEBA DEL CRÉDITO
- **GEN.1.12.** CARENCIA DE REQUISITOS ESENCIALES EN EL SOPORTE
- **JUR.6.10.** JURÍDICA
- **CON.2.2** FACTURA PARCIALMENTE PAGADA

- **OTC.12.1. OTROS TIPOS DE CAUSAL**

Glosas Aplicadas D20_Obligaciones Proveedores Administrativos

- **GEN.1.6. CUANTÍA Y/O CONCEPTO INDETERMINADO**
- **GEN.1.10. GASTOS DE ADMINISTRACIÓN.**
- **GEN.1.11. SOPORTES INSUFICIENTES**
- **GEN.1.12. CARENCIA DE REQUISITOS ESENCIALES EN EL SOPORTE**
- **GEN.1.13. FALTA DE PRUEBA DEL CRÉDITO**
- **GEN.1.28. COBRO INTERESES.**
- **GEN.1.30. DUDA SOBRE LA PROCEDENCIA O VALIDEZ DE LA RECLAMACIÓN**
- **ADM.9.3. NO EXISTE PRUEBA DE LA ENTREGA DEL BIEN O LA PRESTACIÓN DE LOS SERVICIOS RECLAMADOS**
- **OTC.12.1. OTROS TIPOS DE**

Glosas Aplicadas D21_Obligaciones Cobro por Bienes de Terceros

- **GEN.1.1. FALTA DE LEGITIMACIÓN EN LA CAUSA**
- **GEN.1.3. NO ACREDITÓ CERTIFICADO DE EXISTENCIA Y REPRESENTACIÓN Y/O PROPIEDAD**
- **GEN.1.6. CUANTÍA Y/O CONCEPTO INDETERMINADO**
- **GEN.1.11. SOPORTES INSUFICIENTES**
- **GEN.1.12. CARENCIA DE REQUISITOS ESENCIALES EN EL SOPORTE**
- **GEN.1.13. FALTA DE PRUEBA DEL CRÉDITO**
- **GEN.1.30. DUDA SOBRE LA PROCEDENCIA O VALIDEZ DE LA RECLAMACIÓN**

Glosas Aplicadas D22_Obligaciones Otros Créditos

- **GEN.1.1. FALTA DE LEGITIMACIÓN EN LA CAUSA**
- **GEN.1.2. FALTA DE LEGITIMACIÓN EN LA CAUSA DE LA LIQUIDACIÓN**
- **GEN.1.3. NO ACREDITÓ CERTIFICADO DE EXISTENCIA Y REPRESENTACIÓN Y/O PROPIEDAD**
- **GEN.1.5 NO SE ACREDITÓ LA CALIDAD DE APODERADO**
- **GEN.1.11. SOPORTES INSUFICIENTES**
- **GEN.1.12. CARENCIA DE REQUISITOS ESENCIALES EN EL SOPORTE**
- **GEN.1.23. FALTA DE COMPETENCIA**
- **JUR.6.12. EL CONTRATO, ACUERDO O TRANSACCIÓN SIN REQUISITOS**
- **CON.2.2 FACTURA PARCIALMENTE**

Glosas Aplicadas D23_Obligaciones Reembolsos de Servicios de Salud

- **GEN.1.1. FALTA DE LEGITIMACIÓN EN LA CAUSA**
- **GEN.1.6. CUANTÍA Y/O CONCEPTO INDETERMINADO**
- **GEN.1.5. NO SE ACREDITÓ LA CALIDAD DE APODERADO**
- **GEN.1.11. SOPORTES INSUFICIENTES**
- **RBM.7.2 PROFESIONAL NO REGISTRADO EN EL SISTEMA DE INFORMACIÓN**
- **RBM.7.3 NO APORTA DOCUMENTOS MÍNIMOS REQUERIDOS EN LA RESOLUCIÓN EN LA RESOLUCIÓN 5261 DE 1994 ARTÍCULO 14**
- **RBM.7.6. NO EVIDENCIA LA REALIZACIÓN DEL TRÁMITE ADMINISTRATIVO POR PARTE DEL RECLAMANTE**

CAPÍTULO TERCERO

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

El 12 de julio de 2024 se expidió por parte de **MEDIMÁS EPS S.A.S. EN LIQUIDACIÓN** la Resolución No. 21, 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_21_DEL_12_DE_JULIO_DE%20_2024.pdf) el día 16 de julio 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. 021 del 12 de julio 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, de igual manera se notificó por Aviso, a algunos acreedores, de conformidad con el artículo 69 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

Es importante señalar, que como bien se indicó en los mensajes de notificación de la Resolución No. 21 del 12 de julio de 2024, y su anexos, se puso a disposición de los acreedores un formato digital para dar respuesta a las glosas con el fin de servir un instrumento de guía y ayuda para el diligenciamiento y envío de los motivos de inconformidad relacionadas con las glosas impuestas en el acto administrativo mencionado y así pudiesen interponer de manera ágil y rápida el recurso de reposición. Así mismo, cabe resaltar que dicho formato no es una camisa de fuerza para la radicación del recurso, toda vez que los acreedores estaban en plena capacidad y libertad de enviar el recurso en la estructura que consideren y a través del correo electrónico de notificaciones judiciales de la entidad, así como en la sede física de la entidad.

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 reiterar y precisar que tal y como se expresó en el aviso publicado el martes 16 de julio 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 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 1052 recursos oportunos radicados en contra de la Resolución No. 21 del 12 de julio de 2024, y que de conformidad con la normatividad, específicamente en el artículo 9.1.3.2.6 del Decreto 2555 de 2010, se efectuaron los respectivos traslados, los cuales fueron publicados en la página web oficial, y que en el siguiente enlace se puede identificar cuáles fueron estos recursos: [Traslado recursos Resolución 21](#) y [Recursos Reposición Notificación por Aviso](#).

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...*”

DE LOS REQUISITOS DEL RECURSO 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 de transcurrido el término de 5 días señalado, serán rechazados de conformidad al Art. 78, en concordancia con el No. 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 189 recursos extemporáneos, los cuales son rechazados y pueden ser consultado en el siguiente link: [Recursos extemporáneos](#)

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 169 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 No. 21 del 12 de julio 2024. Por tal razón, 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: [BD RECURSO REPOSICION CPACA RECHAZADOS V3](#)

De igual manera, es importante resaltar, que en algunos casos, los recurrentes, se pronunciaron en los recursos de reposición, por medio de los enlaces y claves, que les fueron informados para la radicación del recursos sobre las acreencias calificadas, sobre acreencias que no estaban oportunamente trasladadas.

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*

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)

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 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. 21 del 12 de julio 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 viable 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 sobre 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. 21 de 12 de julio 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. 021 del 12 de julio 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 del 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. 21 de 12 de julio de 2024, menciona el recurrente que:

“El acto administrativo se encuentra viciado de nulidad debido a su falsa motivación y falta de motivación, ya que si bien el agente liquidador de MEDIMÁS EPS S.A.S. EN LIQUIDACIÓN, motivó el acto administrativo mediante el cual se calificó acreencias, el argumento de negación utilizado no corresponde a la realidad, esto conllevaría según el inciso 2° del artículo 137 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, la declaratoria de nulidad de actos administrativos procederá en los siguientes supuestos: a) cuando infrinjan las normas en que deberían fundarse; b) cuando hayan sido expedidos por funcionarios u organismos incompetentes; c) cuando hayan sido proferidos en forma irregular; d) cuando su expedición se haya producido en violación del derecho de audiencias y defensa; e) cuando se produzca se expedición por falsa motivación; f) y, finalmente, en el evento en que se haya proferido tales actos con desviación de las atribuciones propias del funcionario o corporación que los expidió. El deber de motivar los actos administrativos se planta como una herramienta que garantiza el principio democrático, entre otras cosas, porque sirve de talanquera al poder de la administración, ya que garantiza que las medidas adoptadas se ajusten a lo dispuesto por la Ley. Motivar el acto implica exteriorizar las razones que sirven de sustento para la adopción de una determinada posición, el arribo a la conclusión adoptada por una autoridad en sus actos administrativos no puede ser el resultado de abstracciones, conjeturas, ideas implícitas, interpretaciones, deducciones, comparaciones o similares. Por consiguiente, las causales de rechazo que no están debidamente motivadas deben ser descartadas”

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. 21 del 12 de julio 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 administrativa”*. Para que prospere la pretensión de nulidad de un

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.

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. 021 del 12 de julio 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 el órgano judicial competente.*

Finalmente, cabe resaltar que de conformidad con la labor de auditoría, los motivos y fundamentos fácticos y jurídicos esbozados en los cuadros de auditoría así como en los anexos técnicos se encuentran ajustados a la realidad, razón por la cual no se configura el vicio de nulidad advertido por los recurrentes.

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. 021 del 12 de julio 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

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).

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. 021 del 12 de julio 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.

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. 21 del 12 de julio 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, unos de los recurrentes manifiestan que:

*“En la decisión precitada y objeto de reproche se puede observar que en ninguno de los acápite se argumenta, manifiesta y relaciona en que consiste la negación de la solicitud de acreencia presentada de manera oportuna por la ESE HOSPITAL. XXXXXX, en especial aquellas que fueron negadas por la entidad en liquidación sin que tenga fundamento fáctico suficiente para aniquilar la solicitud de reconocimiento de lo adeudado. No es de recibido para el suscrito el procedimiento que realizó para el reconocimiento, debido a que si en la resolución objeto de reproche se esboza que el por parte de la entidad no se allegó la totalidad de los documentos en el procedimiento de reconocimiento, **era deber y obligación de la entidad realizar la revisión minuciosa de cada documento allegado y si presentaba falencias o no estaba completa, lo correcto era requerir a la entidad para que los allegará, debido a que es de público conocimiento que el procedimiento de allegar la documentación completa muchas veces se presentan errores humanos y omitir allegar la documentación solicitada.** Existe la indebida aplicación del agente liquidador en el análisis de la carga de prueba, teniendo en cuenta lo expuesto en la resolución acusada que la motivación para la negación total de las acreencias carece de fundamentación fáctica, y con el agravante de la indebida aplicación del verdadero significado de la carga de la prueba y lo que realizó el agente liquidar fue la libre convicción 2, es contradictorio el argumento que trae a citación en la resolución la entidad liquidadora” (X fuera del texto, se sustituyo con x la razón social de la IPS).*

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".

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. 21 del 12 de julio 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. En consecuencia, cabe precisar que en el acto administrativo impugnado se aclara a quien corresponde la carga de la prueba de los créditos reclamados en el proceso, así como se establece qué se entiende por prueba sumaria, señalando criterios jurisprudenciales y doctrinarios que precisan lo anteriormente expuesto.

Elementos de análisis que a su vez fueron notificados de manera individual a los reclamantes de cada una de las acreencias, con el fin que sobre la resolución expedida y que decidió la procedibilidad o no de la acreencia se presentara recurso de reposición, mediante el cual se pusiera de presente los elementos documentales y objetivos faltantes por parte del acreedor, de tal modo que le permitan al Agente Especial Liquidador establecer con certeza el monto de la acreencia, los soportes de la misma y la acreditación jurídica del reclamante, en últimas que la obligación sea clara, expresa y exigible a la EPS en liquidación.

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.

Sobre el particular, se debe agregar que, el 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 Honorable Consejo de Estado, lo que demuestra que las mismas se auditaron 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:

“Afectación al derecho al debido proceso: 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).

Así, por ejemplo, en los anexos de la Resolución No. 021 del 12 de julio 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

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.

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.

El estudio realizado por el mencionado grupo de profesionales toma como soportes para análisis todos y cada uno de los documentos que se encuentran en las bases de datos que contiene la EPS en Liquidación, cuyos elementos fueron allegados en la reclamación inicial realizada por el acreedor y, en caso dado, mediante el recursos de reposición respectivo. Siendo responsabilidad del acreedor allegar todos y cada uno de los soportes que permitan dar claridad y certeza de la acreencia.

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.

- **FALTA DE DOCUMENTACIÓN EN LOS PROCESOS JUDICIALES.**

Se resalta que dentro de la falta de documentación de los procesos judiciales se encontró en el ejercicio de auditoría jurídica, que si bien en la mayoría de los casos los jueces en el cumplimiento de la solicitud de la liquidación allegaron los expedientes de los procesos que se encontraban en curso para la fecha de inicio del proceso liquidatorio, esto no permite conocer con certeza el estado actual del proceso, o por lo menos no permite a la auditoría conocer la última actuación judicial. Por tal razón, en aquellos procesos donde no se tenía claridad si se había interpuesto algún tipo de recurso o se había apelado la sentencia de instancia, se solicitó por parte de la liquidación la certificación de ejecutoria de la sentencia o del mandamiento de pago.

En tal sentido, aún cuando algunos acreedores contarán con sentencia judicial que ordena el pago de la acreencia debida, si por parte del Agente Especial Liquidador no resultaba posible tener claridad de la firmeza de esa orden judicial, no le era posible admitir la reclamación, en el estado en que fue presentada. Por tal razón, fueron glosadas todos los procesos que no lograron demostrar la ejecutoria de la sentencia con la que pretendían hacer valer su acreencia.

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:

“Adicionalmente, la Jurisprudencia Constitucional indica que la actuación administrativa debe seguir y atender el debido proceso en toda su extensión, lo cual comprende la publicidad de la actuación; la debida conformación del expediente; la motivación de los actos; la contradicción para los interesados; el aporte y solicitud de pruebas; presentación y decisión de los recursos; apego a las formalidades previstas en la Ley, y un término razonable para finalizar la actuación administrativa.

No se puede olvidar que el debido proceso es un derecho constitucional multifacético, a través del cual se busca la protección de los sujetos incurso en una actuación judicial o administrativa, para que durante su trámite se respeten sus derechos y se logre la aplicación correcta de la justicia”.

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 de 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:

“(..) 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).

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

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.

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 analizaron 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 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.

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

“De igual forma, recordamos que el mandato legal de remisión de los expedientes obliga al despacho judicial y al Liquidador de Medimas, más no al demandante, razón por la cual no puede oponerse la presente glosa como una excusa para no reconocer las acreencias adeudadas a mi poderdante (...) por lo que el Agente Liquidador es quien debe efectuar los trámites tendientes ante los despachos judiciales y/o la Superintendencia Nacional de Salud para que el expediente sea incluido dentro del proceso concursal.”

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, bien sea por una reclamación cuyo asidero sea de origen judicial o no. 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 donde 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:

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.

(...)“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 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

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

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

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. Puesto que si se está solicitando algún documento al acreedor, es por que el Liquidador no cuenta con los elementos suficientes para establecer con claridad el estado de la acreencia reclamada.

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 Y CADUCIDAD DE LAS FACTURAS DE SERVICIOS DE SALUD PARA EFECTOS DEL RECONOCIMIENTO DE LA ACREENCIA.

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

“Ahora bien, en cuanto a la Prescripción de la facturación, es necesario resaltar que, si MEDIMÁS EPS EN LIQUIDACIÓN brinda a la facturación de XXX el estatus de Títulos Ejecutivos Complejos, también debe brindar los términos de prescripción que le son aplicables a este tipo de documentos legales que para el caso no son 3 años sino 5 años, tal como lo manda el artículo 2535 y 2536 del citado Código Civil”(XXX fuera del texto).

También se hizo referencia por parte a algunos recurrentes con respecto a la caducidad y se presentó como argumento lo siguiente:

“En los términos de Caducidad que advierte MEDIMÁS EPS EN LIQUIDACIÓN sobre la facturación, es necesario resaltar que no son aplicables al caso de Acreencias presentada por XXX, toda vez que a la luz del Derecho Civil en el artículo 2539 de su codificación sustantiva, la caducidad de un título valor se ha venido interrumpiendo al realizar gestiones de cobro directo a MEDIMÁS EPS hoy en LIQUIDACIÓN, por tanto debe contarse los términos a partir de la fecha de la Reclamación de Acreencias, máxime cuando en el tiempo anterior a la presentación de Acreencias XXX y MEDIMÁS EPS realizaron trámites de revisión y conciliación de Cartera, siendo claro el conocimiento de MEDIMÁS EPS hoy en LIQUIDACIÓN de la existencia de Facturación pendiente de pago, la cual a su vez XXX ha declarado a través de los reportes correspondientes a la CIRCULAR 030 expedida por la Superintendencia Nacional de Salud y la suscripción de actas de conciliación, de depuración de cartera, de levantamiento de glosas, reportes y actas que a la fecha evidencian la interrupción de los términos de prescripción de las facturas por prestación de servicios de salud ahora acreencias que esta entidad radicó ante MEDIMÁS EPS” (XXX fuera del texto).

En respuesta a los recurrentes que consideran se les ha evaluado de manera errónea la prescripción de las facturas de servicios médicos el Agente Especial Liquidador se permite precisar lo siguiente:

1) La prescripción y la caducidad son elementos diferentes, que se ejercen sobre el título valor o en este caso la factura de servicios de salud, en tal sentido, de acuerdo al análisis jurisprudencial al que llegó el Consejo de Estado en sentencia del 9 de julio de 2015, la caducidad “es un fenómeno cuya ocurrencia depende del cumplimiento del término perentorio establecido para

ejercer las acciones ante la jurisdicción derivadas de los actos, hechos, omisiones u operaciones de la administración, sin que se haya ejercido el derecho de acción por parte del interesado”²¹.

En cambio, según concepto de la Sala, la prescripción “es el fenómeno mediante el cual el ejercicio de un derecho se adquiere o se extingue con el solo transcurso del tiempo de acuerdo a las condiciones descritas en las normas que para cada situación se dicten bien sea en materia adquisitiva o extintiva”²².

En conclusión, el alto tribunal reiteró que la prescripción es una institución jurídica en virtud de la cual se adquieren o se extinguen derechos, mientras que la caducidad se relaciona con la oportunidad de acudir a la jurisdicción competente para instaurar la correspondiente acción legal, según sea el caso.

2) De conformidad a lo anterior, mal haría el Agente Especial Liquidador en pasar por alto la ocurrencia de cualquiera de las dos instituciones en la validación y auditoría de las acreencias, puesto que si bien son fenómenos distintos, cada uno tiene efectos en las vías de las reclamaciones radicadas. Como se explicó, uno está dirigido a la acción para acudir a la jurisdicción y el otro frente a la extinción del derecho, por tal razón, para efectos del proceso de liquidación, nos referiremos específicamente al fenómeno de la prescripción. Así las cosas, la liquidación entiende la factura como un título valor que resulta exigible una vez se ha expedido por parte del prestador, cuyo tiempo se cuenta desde el 8 de marzo de 2022, fecha de la toma e inicio de la liquidación, hacia atrás en el tiempo. En tal sentido, el Código de Comercio en su artículo 772, modificado por el art. 1, Ley 1231 de 2008,

“Factura es un título valor que el vendedor o prestador del servicio podrá librar y entregar o remitir al comprador o beneficiario del servicio.

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

El emisor vendedor o prestador del servicio emitirá un original y dos copias de la factura. Para todos los efectos legales derivados del carácter de título valor de la factura, el original firmado por el emisor y el obligado, será título valor negociable por endoso por el emisor y lo deberá conservar el emisor, vendedor o prestador del servicio. Una de las copias se le entregará al obligado y la otra quedará en poder del emisor, para sus registros contables”.

Es entonces que la ley presupone a la factura con la misma consideración de un título valor, asimilándola, más adelante (artículo 779 C. de Co.) a la reglamentación que tiene la Letra de cambio. En efecto, en la sentencia del 30 de enero de 2014 (Exp. 2007-00210-01, C.P. MARÍA ELIZABETH GARCÍA GONZÁLEZ), al resolver un asunto con aspectos fácticos y jurídicos semejantes al que ahora nos ocupa, señaló:

“Al respecto, la Sala tiene en cuenta lo siguiente (sic)

²¹ Consejo de Estado Sección Segunda, C.P. Sandra Lisset Ibarra Vélez. Sentencia 27001233300020130034601 (03272014) del 9 de julio de 2015.

²² Consejo de Estado, Sección Segunda. Ibídem.

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

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

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

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

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

La Sala observa que entre las partes procesales en el presente caso, existió una verdadera relación comercial que llevó a la demandante a expedir facturas por la prestación del servicio de salud, que tenían el carácter de cambiarias de compraventa y se asimilaron en todos sus efectos a una letra de cambio.

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

En consecuencia, considera la Sala que, habiéndose emitido las facturas en los meses de septiembre, octubre y noviembre del año 2001, y presentada la reclamación para su pago en sede administrativa ante el Agente Liquidador el 21 de febrero del año 2005 (fl. 231, cdno. 1), la Acción Cambiaria correspondiente se encontraba prescrita para la fecha del reclamo y no le era permitido al servidor público reconocer y pagar obligaciones prescritas, so pena de comprometer su responsabilidad fiscal y disciplinaria”²³.

En este orden de ideas, conforme a lo manifestado por el Consejo de Estado, las facturas emitidas con ocasión del contrato de prestación de servicios de salud son títulos valores, que para su validez y eficacia deberán reunir los requisitos previstos en la ley y que prescriben en tres (3) años, tiempo que se cuenta desde que el título valor ha sido expedido para su pago. De esta manera, es que la liquidación entiende que todas aquellas facturas que con anterioridad al 8 de marzo de 2022 hayan completado 3 años desde su fecha de expedición se encuentran prescritas.

²³ CONSEJO DE ESTADO SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, SECCIÓN PRIMERA. C.P: MARÍA ELIZABETH GARCÍA GONZALEZ. Radicación número: 25000-23-24-000-2007-00210-01 del treinta (30) de enero de dos mil catorce (2014.)

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:

“La factura aquí glosada corresponde a atenciones brindadas antes del periodo comprendido entre el 8 y el 16 de marzo de 2022, y por lo tanto, debe seguir el proceso de acreencias estipulado para los servicios prestados antes del 8 de marzo de 2022. Desconocer estas instrucciones y glosar la factura implicaría una contradicción a las directrices proporcionadas por la propia Medimás EPS.

Por lo anterior, es imperativo que se respete el proceso establecido y que no se desconozca la correcta radicación de las facturas conforme a las instrucciones impartidas. La glosa de esta factura es inapropiada y contraria a los lineamientos comunicados, los cuales seguimos de manera estricta y precisa.

Solicitamos, por tanto, la revisión y aceptación de la factura mencionada conforme a las directrices establecidas y en respeto a las normativas vigentes, evitando así perjuicios indebidos a nuestro servicio prestado bajo las condiciones previamente pactadas”.

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 precisa 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. 21 de 12 de julio 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 deben ser incluidas en la masa de la liquidación y con respecto a los recursos que fueron incoados en ocasión al cobro de prestaciones económicas como incapacidades temporales, entre otras, el Agente Especial Liquidador se permite informar que tal como se manifestó en la Resolución No. 21 del 12 de julio de 2024 en el Capítulo Tercero, las sumas excluidas de la masa de la liquidación corresponden 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 vienen a engrosar la prenda general de los acreedores.

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 respecto de los conceptos reclamados a saber: incapacidades temporales, licencia de maternidad, paternidad, parentales en sus diferentes modalidades, derivadas del proceso gestacional y licencia para el cuidado de la niñez.

Así las cosas, los recursos del aseguramiento en salud conforme los establece el art. 2.6.1.6.1 del decreto 780 de 2016, “*..corresponden a aquellos que el Sistema General de Seguridad Social en Salud reconoce y paga por concepto de **Unidades de Pago por Capitalización (UPC)**, para garantizar la financiación del plan de beneficios a la población afiliada a los regímenes contributivo y subsidiado*, así como el valor per cápita que se reconoce para el desarrollo de las actividades de promoción y prevención, el porcentaje del Ingreso Base de Cotización **para garantizar el reconocimiento y pago de incapacidades por enfermedad general a los afiliados cotizantes con derecho y el valor de las licencias de maternidad y paternidad, en el régimen contributivo**” (Subrayado fuera del texto). Siendo entonces los aportes por este concepto, en específico los propios a licencias e incapacidades, hacen parte del sistema de salud y por ende son acreencias que deben ser excluidas de la masa de liquidación.

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. 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:

“En algunos de los casos en los cuales se glosó por facturas totalmente/ parcialmente pagadas, los acreedores recurrentes solicitan que se adjunte prueba de lo expuesto por el agente liquidador”

“Revisada las bases de datos e información bancaria, podemos aseverar que no existió pago parcial de la obligación contenida en las facturas, ya que no se tienen soportes que

nos permitan confirmar que los montos adeudados por concepto de prestación de servicios de salud fueron consignados en debida forma”.

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. 21 del 12 de julio de 2024 fueron glosadas todas aquellos cobros contenidos en las acreencias, que de acuerdo con la información contenida en el software contable de la entidad y encontrada al momento de la toma de posesión del actual agente especial liquidador, le fueron hallados registros de pagos o legalizaciones. Por lo que, los recursos de reposición que fueron recibidos y que aduce la inexistencia del pago, le será notificado, con la presente Resolución las certificaciones correspondientes al último pago realizado por **MEDIMÁS EPS S.A.S.** en Liquidación.

9. FALTA DE LEGITIMACIÓN EN LA CAUSA DE LA LIQUIDACIÓN

En varios casos se encontró que los recurrentes, en su legítimo ejercicio de controvertir la decisión administrativa, manifestaron que se les glosó indebidamente por falta de legitimidad del reclamante en el reconocimiento de las acreencias. En tal sentido, se manifestó por algunos acreedores argumentos tales como:

“No se acepta por parte de mi representada, argumento tal como la presunta falta de legitimación, pues la ley y el contrato obliga al contratante a pagar los valores y tarifas acordadas en ocasión a la prestación de servicio que el contratista le brindó, en este caso, a los pacientes indicados por el contratante, en consecuencia el contratista adquiere la calidad de acreedor, y es la persona idónea para que se presente a un trámite concursal de calificación de acreencias cuando el contratante inicia un trámite liquidatorio”

Al respecto, es importante precisarle a los recurrentes que manifiestan este tipo de argumentos que dentro del análisis que se realiza en el proceso liquidatorio, se hace necesario que se alleguen dos elementos esenciales por parte de los acreedores, estos son; la factura o documento asimilable, con soportes o pruebas sumaria de la existencia de la acreencia y la acreditación que legitima al reclamante como interesado en el proceso liquidatorio, siendo elementos que permiten estudiar con claridad que la acreencia que se está reclamando realmente debe ser pagada o no por parte de la liquidación.

Los elementos mencionados resultan indispensables para acudir ante el órgano Jurisdiccional, o en este caso, ante la liquidación, con el fin de que allí se profiera una decisión que ponga fin a una litis, se han establecido, como ya ha sido previamente señalado, una serie de requisitos de

los que debe dar cuenta la demanda o la reclamada, esto es, se deben satisfacer los presupuestos procesales de forma y los presupuestos procesales de fondo o materiales. Entre los requisitos de fondo se encuentra aquel que se refiere a que la persona o parte que acuda ante el Estado, para alcanzar la protección de sus derechos a través del Juez, debe mantener una relación con el objeto material y jurídico del proceso en concreto, relación esta que se comprende bajo el nombre de legitimación²⁴ en la causa o legitimación para obrar y que permite establecer quién y frente a quién habrá de ejercitarse la pretensión procesal.

En tal sentido, resulta indispensable que sea correctamente identificado el reclamante en el proceso de liquidación y el soporte debido del mismo. Al respecto, con el fin de ilustrar la importancia de contar con estos soportes, que permite acreditar la legitimación en la causa la Corte Suprema de Justicia en Sentencia de 14 de agosto de 1995 (exp. 4268) sostuvo que:

“Según concepto de Chiovenda, acogido por la Corte, la legitimatio ad causam consiste en la identidad de la persona del actor con la persona a la cual la ley concede la acción (legitimación activa) y la identidad de la persona del demandado con la persona contra la cual es concedida la acción (legitimación pasiva)”. (Instituciones de Derecho Procesal Civil, I, 185). Conviene desde luego advertir, para no caer en el error en que incurrió el Tribunal que cuando el tratadista italiano y la Corte hablan de ‘acción’ no están empleando ese vocablo en el sentido técnico procesal, esto es como el derecho subjetivo público que asiste a toda persona para obtener la aplicación justa de la ley a un caso concreto, y que tiene como sujeto pasivo al Estado, sino como sinónimo de ‘pretensión’, que se ejercita frente al demandado. Para que esa pretensión sea acogida en la sentencia es menester, entre otros requisitos, que se haga valer por la persona en cuyo favor establece la ley sustancial el derecho que se reclama en la demanda, y frente a la persona respecto de la cual ese derecho puede ser reclamado. De donde se sigue que lo concerniente a la legitimación en la causa es cuestión propia del derecho sustancial y no del derecho procesal, razón por la cual su ausencia no constituye impedimento para desatar en el fondo el litigio sino motivo para decidirlo en forma adversa al actor. Si el demandante no es titular del derecho que reclama o el demandado no es persona obligada, el fallo ha de ser adverso a la pretensión de aquél, como acontece cuando reivindica quien no es el dueño o cuando éste demanda a quien no es poseedor”²⁵.

En tal sentido, resulta claro que para efectos del proceso de liquidación es importante que la persona natural o jurídica que reclame la existencia de una acreencia soporte documentalmente la legitimidad con la que actúa en el proceso liquidatorio, pues de no hacerlo, no le sería posible al Agente Liquidador determinar la condición del acreedor, cuestión que podría atentar contra la transparencia del proceso liquidatorio y vulnerar los derechos de los acreedores.

10. NO PROCEDENCIA DEL RECURSO DE APELACIÓN.

En varios casos se encontró que algunos recurrentes, en su legítimo ejercicio de controvertir la decisión administrativa, manifestaron que también se debía poder presentar el recurso de apelación ante la Resolución No. 21 del 12 de julio de 2024, al respecto uno de los recurrentes manifiesta:

“El recurso de apelación podrá interponerse directamente, o como subsidiario del de reposición y cuando proceda será obligatorio para acceder a la jurisdicción. Los recursos de reposición y de queja no serán obligatorios. Y NO COMO LO MANIFIESTA EL

²⁴ Fairén Guillén, V. (1992). Teoría general del derecho procesal. México: Universidad Nacional Autónoma de México.

²⁵ Corte Suprema de Justicia, Sentencia de 14 de agosto de 1995.

LIQUIDADOR AL EXPRESAR QUE: “procede ÚNICAMENTE Recurso de Reposición, conforme a lo señalado en el art. 9.1.3.2.6 del decreto 2555 de 2010 y el artículo 74 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, que deberá interponerse en un término de 5 días siguientes al recibo del presente correo, con el cual se entiende surtida la diligencia de notificación persona”

Respecto a lo dicho por el recurrente el Agente Especial Liquidador se permite informarle que la Resolución No. 21 de 12 de julio de 2024 es un acto administrativo, y respecto a estos actos administrativos establece la Ley 1105 de 2006 en su artículo que:

“ARTÍCULO 7º. De los actos del liquidador. Los actos del liquidador relativos a la aceptación, rechazo, prelación o calificación de créditos y en general, los que por su naturaleza constituyan ejercicio de funciones administrativas, constituyen actos administrativos y serán objeto de control por la jurisdicción de lo contencioso administrativo. Los actos administrativos del liquidador gozan de presunción de legalidad y su impugnación ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo no suspenderá en ningún caso el procedimiento de liquidación.

Sin perjuicio del trámite preferente que debe dar a las acciones instituidas por la Constitución Política, la jurisdicción de lo contencioso administrativo dará prelación al trámite y decisión de los procesos en los cuales sea parte una entidad pública en liquidación.

Los jueces laborales deberán adelantar los procesos tendientes a obtener permiso para despedir a un trabajador amparado con fuero sindical, de las entidades que se encuentren en liquidación, dentro de los términos establecidos en la ley y con prelación a cualquier asunto de naturaleza diferente, con excepción de la acción de tutela. El incumplimiento de esta disposición será causal de mala conducta.

Contra los actos administrativos del liquidador únicamente procederá el recurso de reposición; contra los actos de trámite, preparatorios, de impulso o ejecución del procedimiento no procederá recurso alguno.

El liquidador podrá revocar directamente los actos administrativos en los términos del Código Contencioso Administrativo y demás normas legales”. (Negrilla fuera del texto)

Es de recordarle al recurrente que el proceso de liquidación es un proceso expedito, preferente y que además de no proceder el recurso de apelación por mandato de la ley, se entiende que para su oficio, el Agente Especial Liquidador, no tiene un superior jerárquico que pueda atender en apelación la actuación administrativa por él proferida. En tal sentido, no puede prosperar la solicitud del recurrente en cuanto al recurso de apelación incoado.

11. EXTEMPORANEIDAD EN APLICACIÓN DE GLOSAS EN EL TRÁMITE DE AUDITORÍA

Se ha manifestado por parte de algunos recurrentes que las glosas aplicadas en el proceso de auditoría de la liquidación corresponden a un ejercicio extemporáneo que no se ajusta a lo establecido en la normatividad, así:

“Al respecto es importante precisar que esta glosa tampoco es procedente, teniendo en cuenta que esta glosa no es una prueba de la prestación efectiva del servicio que es lo que realmente le ocupa al Agente liquidador, requisito que si bien es cierto está contemplado en la cláusula vigésima segunda del contrato de prestación de servicios, la póliza y/o garantía no fue exigida dentro de los documentos que se debían allegar conforme lo discriminaron en

el anexo técnico de las acreencias D07, faltando a la lealtad que no se exija un documento dentro de los requisitos para luego invocar que no se acreditaron; de igual forma para dar cumplimiento y levantar esta causal de glosa se allega nuevamente (...)

No obstante, no se puede desconocer la radicación en su momento ante MEDIMAS EPS S.A.S EN LIQUIDACIÓN, sin tener en cuenta los contratos suscritos entre las partes, es por ello que se debe validar la información presente en la EPS hoy en liquidación, sin crear glosas nuevas infundadas ya que la aceptación de las facturas fue en debida forma según lo establece el decreto 4747 de 2007”.

Con respecto a lo manifestado por el recurrente, el Agente Especial Liquidador se permite precisar que el proceso de liquidación en que entró **MEDIMÁS EPS S.A.S EN LIQUIDACIÓN** a partir del 8 de marzo de 2022, implica que se cierra la operación normal de la EPS, esto significa que la auditoría y los tiempos que normativamente se tenían para ello se terminan tal como se encuentran para ese momento. Dicha situación conlleva que la ahora entidad en liquidación debe proceder a revisar todas y cada una de las situaciones que se solicitaron y no fueron finiquitadas, tal es el caso de aquellas facturas que fueron radicadas de conformidad a los parámetros legales (Decreto 4747 de 2007 y Ley 1438 de 2011) pero no tuvieron una revisión o un estado final de auditoría y no fueron pagadas antes de la fecha señalada.

Por tal razón, se hace necesario que el proceso de liquidación convoque a todos los interesados en el proceso liquidatorio para que mediante una reclamación debidamente sustentada informe que la existencia de facturas pendientes de pago, que con la Entidad en liquidación, corresponden, ahora, a acreencias por parte de la EPS en liquidación.

Tal es dicha situación especial, que el parágrafo 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:

4. **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.
5. Sustentarse en los estados financieros de la entidad y en los demás documentos contables siempre que permitan comprobar su existencia y exigibilidad.
6. 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 1º 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.(...)” (Subrayado fuera del texto)

- a. En ese orden, al encontrarnos en un proceso distinto y una situación extraordinaria de liquidación, el agente liquidador se ve en la necesidad de expedir un decálogo propio de glosas y rechazos, el cual fue debidamente publicado y justificado en el Anexo No 2, correspondiente al Manual Causales de Glosa o Rechazo, expedido MEDIMÁS EPS S.A.S EN LIQUIDACIÓN como anexo a la resolución.

12. ANTICIPOS, EMBARGOS Y OTROS CONCEPTOS A LEGALIZAR Y DESCONTAR

El Agente Especial Liquidador debe determinar el pago del pasivo externo, el cual constituye uno de los objetivos esenciales del proceso liquidatorio, con la debida identificación y cuantificación de las acreencias a cargo de la entidad, y dependiendo de los recursos disponibles, se podrá cumplir con el pago de las obligaciones debidamente calificadas y graduadas producto de las actividades de depuración del pasivo de la empresa.

La determinación de este pasivo externo esta soportada en los documentos que alleguen los reclamantes y en los registros contables de la entidad, dónde se evidenciarán situaciones especiales, que incidirán en la clarificación de cuentas, en la medida, que sin perjuicio, que es muy cierto y probable, que existan sumas adeudadas a los acreedores, también lo es, que durante el ejercicio de la operación de la EPS, se le giraron recursos a los prestadores para la efectiva prestación de los servicios de salud a los afiliados y/o beneficiarios, que debían ser legalizados por parte de aquellos, de conformidad con la normatividad existente.

Lo anterior significa, que el prestador, no sólo tiene el derecho a exigir su presunta deuda, sino también, el deber de legalizar los dineros que de manera anticipada se le giraron.

De otro lado, existe otro rubro, que por la misma dinámica de la operación de la EPS, y de las condiciones de su ejercicio, se originaron unos procesos judiciales con medidas cautelares, estas últimas que afectaron recursos dinerarios de la entidad, que en su momento pudieron ser efectivas, y que al momento de presentar las acreencias, algunos montos pudieron haber sido ya cancelados pese a que en el marco del proceso liquidatorio se presentaron dichas facturas como obligaciones pendientes de pago.

Por último, dentro de toda la aclaración de cifras, se pueden llegar a determinar conceptos que pueden afectar los valores cobrados y que por la labor de auditoría, calificación y graduación se aprobaran a los reclamantes.

a. ANTICIPOS.

El anticipo es un instrumento jurídico consistente en la entrega de dinero que realiza una entidad contratante a una contratista, el cual es propiedad de aquella con el fin que esta cuente con los medios necesarios para la ejecución del objeto contractual. Cabe mencionar que tradicionalmente se regula la figura del anticipo en los contratos sometidos al Estatuto General de la Contratación Pública, en los cuales se establece la posibilidad de pactarlos siempre que su monto no supere el 50% del valor del contrato.

En consecuencia, cabe mencionar que el monto de dinero que es entregado al contratista y que conforma el anticipo, tiene naturaleza pública hasta tanto el contratista no realice la amortización mediante la ejecución de actividades programadas en el marco del acuerdo de

voluntades que origina el uso de dicha figura. En este sentido, cabe precisar que en el marco de la contratación estatal, la figura del anticipo ha sido objeto de múltiples pronunciamientos jurisprudenciales tendientes a su adecuado manejo y control con el fin que los recursos públicos entregados a los contratistas sean realmente destinados a la prestación de los servicios contratados.

En consecuencia, cabe mencionar que en el marco de la operación de MEDIMÁS EPS S.A.S., esto es, mientras la empresa cumplía la hipótesis de negocio en marcha (HNM), y de conformidad con la información que reposa en los estados financieros de la empresa, los antiguos administradores hicieron uso de la figura del anticipo en el marco de los contratos de prestación de servicios de salud, sin que se haya presentado la debida amortización de dichos recursos y la consecuente depuración del pasivo de la empresa, lo cual ha sido objeto de procesos de investigación y de responsabilidad fiscal por parte de los entes de control y particularmente de la Contraloría General de la República.

En este sentido, y teniendo en cuenta el estado de avance del proceso de liquidación forzosa administrativa de MEDIMÁS, así como la necesidad de que en dicho proceso se realice de manera efectiva la actividad de depuración del pasivo de la empresa, es necesario establecer el tratamiento jurídico y financiero que debe otorgarse a dichos anticipos, habida cuenta la finalidad del proceso administrativo anteriormente mencionado.

Sobre el particular, es necesario traer a colación el artículo 293 del Decreto Ley 663 de 1993, que establece la naturaleza y objeto de los procesos de liquidación forzosa administrativa como aquél de carácter 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 los privilegios de exclusión y preferencia a determinada clase de créditos. Las normas aplicables a los procesos mencionados se rigen en primer término por sus disposiciones especiales, razón por la cual, en materia netamente procedimental, debe estarse a lo dispuesto en el Estatuto Orgánico del Sistema Financiero.

Aunado a lo anterior, es de resaltar que la realización de activos y de los demás actos de gestión se regirán por las normas de derecho privado aplicables por la naturaleza del asunto.

En el mismo sentido, cabe mencionar que existen entidades estatales y particulares que en principio pueden ejercer funciones administrativas que están sometidos al estatuto general de la contratación pública, así como existen otras que por disposición legal están excluidas de dicho régimen.

Es así como el artículo 45 de la Ley 1122 de 2007 establece que las EPS públicas tendrán el mismo régimen de contratación de las Empresas Sociales del Estado, las cuales según el numeral 6 del artículo 195 de la Ley 100 de 1993 en materia contractual se regirán por el derecho privado.

Por lo tanto, cabe mencionar que MEDIMÁS EPS S.A.S. es una empresa de naturaleza privada que administró recursos públicos, pero que teniendo en cuenta su naturaleza jurídica privada, así como las normas especiales en materia de contratación de las empresas promotoras de salud, están sometidas a un régimen de contratación privado subordinadas a los principios de la gestión fiscal por tener a su cargo la función de administrar recursos públicos de la salud.

Por lo tanto, las normas del estatuto general de la contratación no son aplicables en el marco del manejo y amortización de anticipos en el marco de los contratos de prestación de

servicios de salud, razón por la cual corresponderá a las normas de derecho privado y a las que resulten aplicables en el marco de los procesos de liquidación forzosa administrativa para efectos de realizar las respectivas legalizaciones de los anticipos girados a la red prestadora durante la operación de la mencionada EPS. Naturalmente, si para las EPS de naturaleza pública tienen un régimen jurídico de contratación sometido a las reglas del derecho privado, con más razón las EPS de naturaleza privada estarán sometidos a dicho régimen.

Por lo tanto, y durante la existencia de la EPS MEDIMÁS se giraron anticipos que no fueron legalizados o amortizados producto de las labores de auditoría de cuentas médicas y de conformidad con la progresiva prestación de servicios por parte de los prestadores de servicios de salud, situación que afectó los estados financieros de dicha aseguradora toda vez que no es claro si producto de dichos giros se prestaron servicios de manera efectiva y real o por el contrario dichos recursos fueron desviados de manera irregular.

Dicha situación, debe ser entendida en el marco de una situación de crisis en la sostenibilidad financiera del sector salud, en la cual se han empleado mecanismos con el fin de agilizar y mejorar el flujo de recursos de la salud mediante la aplicación de giro directo, giro previo, presupuestos máximo, y otros mecanismos de pago que implican que se gira de manera anticipada los recursos a la red prestadora de servicios de salud con el fin de subsanar situaciones apremiantes relacionadas con la falta de flujo de recursos y la consecuente negativa e imposibilidad de la red prestadora de servicios de salud para garantizar el derecho a la salud de los usuarios, mecanismos que han sido implementados a través de la Ley 1122 de 2007, Ley 1608 de 2012, Ley 1438 de 2011 y art. 240 de la Ley 1955 de 2019.

Dichos giros estaban atadas a la consecuente obligación de las EPS de realizar la respectiva auditoría de cuentas médicas de conformidad con lo establecido en el artículo 57 de la Ley 1438 de 2011, según la cual entre la radicación de la factura y el trámite de las glosas no debe transcurrir más de 45 días para obtener el resultado definitivo del análisis de la viabilidad del pago de las facturas, con lo cual, en teoría debería estar determinado de manera plena el pasivo y en caso de existir un giro en exceso de los recursos a la red prestadora, realizar los descuentos con las facturas presentadas con posterioridad por parte de la red prestadora o los procesos de reintegro de recursos.

No obstante, cabe mencionar que en la práctica y en el marco del funcionamiento de MEDIMÁS EPS S.A.S., dicha norma no fue aplicada y en realidad no se esclareció el pasivo realmente adeudado a los prestadores de servicios de salud, así como tampoco se legalizaron los anticipos girados a dicha red, lo cual tiene diferentes efectos en el marco del proceso de liquidación forzosa administrativa.

Por lo tanto, y con el fin de realizar la determinación real del pasivo de la EPS, es necesario determinar los anticipos girados durante la operación o funcionamiento de la EPS y que no fueron legalizados, pero que en el marco de los procesos de liquidación forzosa administrativa, se probó que se prestaron servicios y que pueden ser descontados de los valores reconocidos en la auditoría, con el fin de realizar el respectivo cruce de cuentas y que jurídica, contablemente y en términos de la auditoría médica se pueda constatar y probar que pese a que se giraron dichos recursos, los servicios fueron realmente prestados por parte del respectivo prestador de servicios de salud.

Conforme a la normatividad y jurisprudencia citadas, es del caso indicar que los recursos por concepto de anticipos y otros valores que corresponden a saldos destinados a la prestación de servicios de salud de afiliados de **MEDIMÁS EPS S.A.S.** hoy en liquidación, estos son recursos públicos con destinación específica; por lo tanto, su falta de ejecución o devolución puede constituir para la IPS una apropiación de recursos sin justa causa.

De no existir la posibilidad de aplicar o cruzar con atenciones en salud prestadas, debe procederse al reintegro o devolución de los recursos, mediante las consignaciones o soportes correspondientes, notificando a **MEDIMAS EPS S.A.S.** hoy en liquidación, sobre el saneamiento contable de dicha operación y la condición de encontrarse a paz y salvo con la entidad a la que se le ha hecho la devolución.

Teniendo en cuenta los anteriores argumentos se procedió al descuento por concepto de ANTICIPOS SIN LEGALIZAR y se aplicó sobre el valor final reconocido a las acreencias presentadas oportunamente y ratificadas en la Auditoria realizada como producto de la interposición de Recurso de Reposición contra la Resolución No.021 del 12 de julio de 2024, existiendo la posibilidad inclusive de saldos a favor de **MEDIMAS EPS S.A.S.** hoy en liquidación, que deberán ser devueltos.

b. EMBARGOS

La figura jurídica del embargo se usa como medida cautelar ordenada por los jueces en los procesos judiciales sobre los bienes del deudor, que en principio no ha cumplido una obligación, garantizando de esta manera que se cumpla con el pago de la deuda, con la inmovilización de los recursos.

La normatividad relacionada con los embargos se encuentra contenida en la Ley 1564 de 2012, Código General del Proceso, CGP.

Esta medida cautelar, puede generar que se cancelen sumas a los acreedores, que pueden están cobrando la deuda también al proceso liquidatorio, lo que hace que si ya fueron pagadas en los procesos a través de los embargos, estos deben ser descontados, evitando un doble pago sobre la deuda, convirtiéndose en una condición de pago, en el evento que este llegue a darse.

De igual manera, es conveniente señalar, que se han originado embargos de terceros contra los acreedores, y en el evento de generarse algún tipo de pago, serán puestos a disposición de la autoridad judicial respectiva.

c. OTROS CONCEPTOS

Dentro del desarrollo del proceso liquidatorio, se pueden llegar a establecer e identificar situaciones particulares, que afectan a los valores reclamados por los acreedores, en el sentido de disminuir las sumas aprobadas, ya sea por sanciones, multas, préstamos, o cualquier concepto que afecte aquellos, razón por la cual deben ser descontadas, sin que ello implique una nueva auditoria.

1. CASOS ESPECIALES

a. RECURSOS RADICADOS CON RESPECTO A ACREENCIAS RECLAMADAS DE MANERA EXTEMPORÁNEA.

Dentro del proceso de radicación de recursos de reposición contra la Resolución No. 21 del 12 de julio de 2024, y que fueron contemplados en el Traslado de estos, se pudo evidenciar que se radicaron recursos oportunos sobre acreencias extemporáneas, que como bien es sabido no están contempladas en el acto administrativo incoado.

No obstante lo anterior, y en virtud de garantizar la transparencia del proceso, se estudiaron los recursos en mención, para determinar la viabilidad de este, es decir contar con los elementos para poder modificar de extemporánea a oportuna, se determinó que no se cuentan con los elementos probatorios suficientes, para poder adoptar esta decisión en la medida que en estos todo lo actuado es posterior al 30 de abril de 2022, como el Formulario Único de Radicación de Acreencias, cuya fecha es 02 de mayo de 2022, los correos electrónicos dirigidos al Agente Especial Liquidador, son también posteriores al 30 de abril de 2022.

Bajo este entendido, y teniendo en cuenta, que no se está en la etapa procesal de auditar, calificar y graduar las acreencias extemporáneas, el Agente Especial Liquidador, no se pronunciará sobre estos recursos. Estos recursos se encuentran relacionados en el siguiente enlace: [BD RECURSO REPOSICIÓN OPORTUNO A ACREENCIA EXTEMPORÁNEAS](#)

b. RECURSOS CUYA ACREENCIA NO SE PUDO IDENTIFICAR

De igual manera, se radicarón recursos de reposición contra la Resolución No. 21 del 12 de julio de 2024, y que fueron contemplados en el Traslado de estos, y se pudo determinar que se radicarón recursos oportunos sobre acreencias que no están contempladas en el acto administrativo incoado, no siendo procedente pronunciarse sobre las mismas, en la medida que estas no fueron objeto de calificación y graduación, y no se tiene contra que confrontar las inconformidades. Estos recursos se encuentran relacionados en el siguiente enlace: [BD RECURSO REPOSICION SIN IDENTIFICAR](#)

c. RECURSO CONTRA ACTO ADMINISTRATIVO DIFERENTE

Cabe resaltar, que igualmente dentro de la radicación de los recursos de reposición contra la Resolución No. 21 del 12 de julio de 2024, se halló uno contra la Resolución No. 20 del 15 de abril de 2024, razón por la cual resulta improcedente cualquier pronunciamiento al respecto, más cuando este mismo acreedor, ya había presentado el recurso contra esta última resolución, y que fue resuelto en la Resolución No.24 del 16 de agosto de 2024. Este recurso se encuentra relacionado en el siguiente enlace: [BD RECURSO REPOSICION CONTRA ACTO DIFERENTE](#)

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. 21 del 12 de julio de 2024, de conformidad con los motivos expuestos en los considerandos del presente acto administrativo, y respecto a los 678 recursos, que se relacionan en el siguiente enlace [Artículo primero](#)

ARTÍCULO SEGUNDO: Revocar parcialmente la Resolución No. 21 del 12 de julio de 2024, de conformidad con los motivos expuestos en los considerandos del presente acto administrativo, y respecto a los 367 recursos, que se relacionan en el siguiente enlace [Artículo segundo](#)

ARTÍCULO TERCERO: Confirmar en todas sus partes los demás articulados de la parte considerativa y resolutive de la Resolución No. 21 del 12 de julio de 2024.

ARTÍCULO CUARTO: Deducir del valor reconocido en la presente resolución, las sumas de dinero que acreedores de **MEDIMAS EPS S.A.S. EN LIQUIDACIÓN** hayan obtenido en calidad de anticipos o pagos parciales, o pagos totales, y se encuentren contabilizados. Igual procedimiento se aplicará al valor reconocido a favor de otros acreedores que a la fecha estén registrados contablemente por concepto de impuestos nacionales, territoriales, tasas, contribuciones, aportes parafiscales, estampillas, publicaciones y demás descuentos de Ley al momento del pago de sus créditos válidamente reconocidos; labor ejecutada por el Agente Especial Liquidador dentro de las facultades inherentes a su cargo descritas en el artículo 9.1.1.2.4 del Decreto 2555 de 2010 y el numeral 9) del artículo 295 de la Ley 663 de 1993.

ARTÍCULO QUINTO: Indicar, que en firme la presente decisión y al momento de efectuarse el pago de los créditos debidamente reconocidos, calificados y graduados, se efectuará descuento directo de las sumas que por cualquier concepto se adeuden a **MEDIMAS EPS S.A.S. EN LIQUIDACIÓN** según registros contables, o en información verificable, sin necesidad de efectuar un nuevo proceso de auditoría.

ARTÍCULO SEXTO: 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 SÉPTIMO: 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 OCTAVO: Contra la presente resolución NO PROCEDE RECURSO.

NOTIFÍQUESE, COMUNÍQUESE Y CÚMPLASE,

Dada en la Ciudad de Bogotá D.C. al décimo tercer día (13) del mes de septiembre de 2024

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