



**JUZGADO SESENTA Y UNO (61) ADMINISTRATIVO DEL
CIRCUITO DE BOGOTÁ
SENTENCIA No. 064**

Bogotá D.C., siete (7) de julio de dos mil veintiuno (2021)

MEDIO DE CONTROL: Reparación Directa
RADICACIÓN: 11001334306120170032700
DEMANDANTE: Ruth Yadira Salcedo Rodríguez
DEMANDADO: Nación – Ministerio de Salud y Protección Social y otros

1. ASUNTO

Una vez surtido el trámite procesal sin que se observe causal de nulidad que invalide lo actuado, procede esta instancia judicial a emitir sentencia en el proceso de la referencia, a través del medio de control de reparación directa impetrada por Ruth Yadira Salcedo Rodríguez contra la Nación – Ministerio de Salud y Protección Social y la Fiduciaria La Previsora – Fiduprevisora S.A., como consecuencia de los presuntos daños generados a causa de la calificación otorgada a la acreencia por ella presentada durante el trámite liquidatorio de Caprecom EICE.

2. TEMA PRINCIPAL TRATADO

Responsabilidad patrimonial de la Nación – Ministerio de Salud y Protección Social y la Fiduciaria La Previsora – Fiduprevisora S.A. por la calificación de acreencias en el trámite liquidatorio de Caprecom EICE.

3. ANTECEDENTES

3.1. Pretensiones de la demanda

El 19 de diciembre de 2017, a través de apoderado judicial, Ruth Yadira Salcedo Rodríguez en calidad de propietaria del establecimiento de comercio Drogas Ruth instauró demanda en ejercicio del medio de control de reparación directa (fol. 1 a 30 C.1), subsanada el 27 de febrero de 2018 (Fls.91 a 92 c.1) con las siguientes pretensiones:

***“PRIMERA:** Que se declare que las siguientes entidades: LA NACIÓN – PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA; MINISTERIO DE SALUD Y PROTECCION SOCIAL; MINISTERIO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO; SUPERINTENDENCIA NACIONAL DE SALUD; FIDUCIARIA LA PREVISORA S.A, son administrativa, extracontractual, solidaria y patrimonialmente responsables de los perjuicios Patrimoniales y Extrapatrimoniales causados a mi poderdante, como consecuencia del evidente no pago de los servicios de salud (Suministro de medicamentos) prestados por parte de mi poderdante a usuarios de CAPRECOM EICE, HOY LIQUIDADADA, y reconocidos mediante **Resolución No. AL-04635 DE 2016**, y confirmada mediante **Resolución No. AL-14715 DE 2016**; servicios de salud prestados por mandato Constitucional, legal, Institucional y Administrativo de conformidad con lo establecido en el artículo 140 de ley 1437 de 2011, lo que configura un daño antijurídico causado a mi poderdante, como consecuencia de la acción u omisión de las Entidades Demandadas, daño que mi poderdante no está obligado a soportar.*

***SEGUNDA:** Se declare que mi poderdante **RUTH YADIRA SALCEDO RODRIGUEZ**, tiene derecho a que se le pague la totalidad de los servicios de salud (suministro de medicamentos) efectivamente prestados a los usuarios del Sistema General de Seguridad Social en Salud, afiliados a CAPRECOM EICE HOY LIQUIDADADA, identificada con el NIT: 899.999.026-0, y reconocidos en el proceso de liquidación y que ascienden a un valor de **DOSCIENTOS CINCO MILLONES CUATROCIENTOS CUARENTA Y SIETE MIL SEISCIENTOS TRIENTA Y CINCO PESOS MONEDA CORRIENTE (\$205.447.635.00)**, de conformidad con el*

contenido y reconocimiento en la **Resolución No. AL-04635 DE 2016, confirmada mediante Resolución No. AL-14715 DE 2016.**

TERCERA: Como consecuencia de la anterior declaración, solicito se condene solidariamente a LA NACIÓN – PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA; MINISTERIO DE SALUD Y PROTECCION SOCIAL; MINISTERIO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO; SUPERINTENDENCIA NACIONAL DE SALUD; FIDUCIARIA LA PREVISORA S.A., a pagar en dinero y reparar los daños y perjuicios Patrimoniales (Daño emergente y lucro cesante) y Extrapatrimoniales (Daño moral a la persona natural) a mi poderdante, conforme a los numerales siguientes.

CUARTA. –POR PERJUICIOS PATRIMONIALES. Condénese solidariamente a LA NACIÓN – PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA; MINISTERIO DE SALUD Y PROTECCION SOCIAL; MINISTERIO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO; SUPERINTENDENCIA NACIONAL DE SALUD; FIDUCIARIA LA PREVISORA S.A., a pagar en dinero y reparar los siguientes daños patrimoniales:

1. DAÑO EMERGENTE.

(...)

2. LUCRO CESANTE.

(...)

CONSOLIDADO DE PERJUICIOS PATRIMONIALES

DAÑOS PATRIMONIALES:

(...)

QUINTA: Condenar solidariamente a LA NACIÓN – PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA; MINISTERIO DE SALUD Y PROTECCION SOCIAL; MINISTERIO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO; SUPERINTENDENCIA NACIONAL DE SALUD; FIDUCIARIA LA PREVISORA S.A., a indemnizar a título de daño moral a la persona natural, señora **RUTH YADIRA SALCEDO**, a las entidades Demandadas en una cuantía de 100 SMLMV.

DAÑO MORAL

(...)

SEXTA.- Condenar solidariamente a LA NACIÓN – PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA; MINISTERIO DE SALUD Y PROTECCION SOCIAL; MINISTERIO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO; SUPERINTENDENCIA NACIONAL DE SALUD; FIDUCIARIA LA PREVISORA S.A., a dar cumplimiento a la sentencia que ponga fin al presente medio de control, dentro del término de la normatividad legal vigente.

SEPTIMA.- Se me reconozca personería Jurídica dentro del presente medio de control.

Conforme lo anterior, respetuosamente me permito manifestar a su Honorable Despacho que las pretensiones antes referidas objeto de subsanación, corresponden única y exclusivamente a pretensiones principales en su integralidad.”

3.2. Hechos relevantes de la demanda:

El sustento fáctico relevante que origina el estudio del presente asunto y que se plasmó en la demanda es el siguiente:

- a. A través del Decreto 2519 de 2015 la Presidencia de la República dispuso la supresión y liquidación de Caprecom EICE.
- b. En consecuencia, la demandante quien le había prestado el servicio de suministro de medicamentos para la atención de urgencias médicas en San Andrés a Caprecom, a través de su establecimiento de comercio

Droguerías Ruth, presentó la acreencia No. A60-0457 por la suma de \$248.343.517.

- c. Posteriormente fue calificada a través de la Resolución AL-13619 de 2016, determinando que la suma a reconocer era de \$205.447.635 y disponiendo que pertenecía a la prelación de crédito E, situación que según la demandante resultaba irregular, ya que debía ser prelación de crédito B, por lo cual decidió interponer recurso de reposición contra la decisión.
- d. Mediante la Resolución AL-1475 del 12 de diciembre de 2016 se resolvió el recurso, confirmando el contenido de la Resolución AL-13619 de 2016, situación que presuntamente vulneró los derechos al debido proceso y a la igualdad de la señora Salcedo Rodríguez, quien decidió presentar petición para que la entidad procediera a la revocatoria directa del acto administrativo, la cual nunca fue resuelta por el agente liquidador.

3.3. Actuación Procesal:

- a. La demanda fue presentada el 19 de diciembre de 2017 ante la Oficina de Apoyo para los Juzgados Administrativos correspondiendo por reparto a este despacho (Fls. 1 a 30 c.1).
- b. El 12 de febrero de 2018 se inadmitió la demanda (Fls. 87 a 89 c.1), siendo subsanada el 27 de febrero de 2018 (Fls. 91 a 92 c.1).
- c. El 6 de marzo de 2018 fue admitida la demanda en contra de la Nación – Departamento Administrativo de la Presidencia de la República, Nación – Ministerio de Hacienda y Crédito Público, Superintendencia Nacional de Salud, Nación – Ministerio de Salud y Protección Social y la Fiduciaria La Previsora – Fiduprevisora S.A. (Fls. 95 a 96 c.1).
- d. El 6 de marzo de 2018 se notificó la admisión de la demanda a las partes (Fls. 97 a 108 c.1). Los traslados fueron recibidos de la siguiente manera:

Demandada	Fecha de recibo	Folios
Nación – Departamento Administrativo de la Presidencia de la República	26 de marzo de 2018	128 c.1
Nación – Ministerio de Hacienda y Crédito Público	26 de marzo de 2018	130 c.1
Nación – Ministerio de Salud y Protección Social	27 de marzo de 2018	129 c.1
Fiduciaria La Previsora – Fiduprevisora S.A	27 de marzo de 2018	132 c.1
Superintendencia Nacional de Salud	2 de abril de 2018	131 c.1

- e. El 9 de marzo de 2018 la Nación – Departamento Administrativo de la Presidencia de la República interpuso recurso de reposición en contra del auto admisorio de la demanda, alegando la falta de legitimación por pasiva en el asunto (Fls. 114 a 118 c.1).
- f. La demanda fue contestada de la siguiente manera:

Demandada	Fecha de radicación	Folios
Nación – Ministerio de Hacienda y Crédito Público	25 de abril de 2018	135 a 144 c.1
Superintendencia Nacional de Salud	25 de mayo de 2018	147 a 166 c.1
Nación – Departamento Administrativo de la Presidencia de la República	28 de mayo de 2018	170 a 175 c.1
Nación – Ministerio de Salud y Protección Social	29 de mayo de 2018	176 a 188 c.1

Fiduciaria La Previsora – Fiduprevisora S.A	13 de junio de 2018 – Extemporánea	202 a 211 c.1
---	---------------------------------------	------------------

- g. El 16 de julio de 2018 se resolvió el recurso de reposición presentado por la Nación – Departamento Administrativo de la Presidencia de la República determinando revocar parcialmente el auto admisorio y disponer la falta de legitimación por pasiva de la entidad (Fls. 214 a 215 c.1).
- h. El 17 de septiembre de 2018 fueron fijadas las excepciones de la demanda (Fls. 222 c.1), sobre las cuales no se pronunció la parte demandante.
- i. El 21 de marzo de 2019 se adelantó la audiencia inicial de que trata el artículo 180 de la Ley 1437 de 2011, donde se resolvieron excepciones previas de la siguiente manera:

Excepciones previas planteadas	Decisión
<ul style="list-style-type: none"> • Inepta demanda por indebida escogencia del medio de control. • Caducidad • Falta de legitimación en la causa por pasiva de la Nación – Ministerio de Salud y Protección Social • Inepta demanda por falta de agotamiento de la actuación administrativa 	<p>Se declararon no probadas</p> <p>Se interpuso recurso de apelación contra la decisión de declarar no probada la falta de legitimación por pasiva de la Nación – Ministerio de Salud y Protección Social.</p>
<ul style="list-style-type: none"> • Falta de legitimación en la causa por pasiva de la Nación – Ministerio de Hacienda y Crédito Público. • Falta de legitimación en la causa por pasiva de la Superintendencia Nacional de Salud 	<p>Se declararon probadas determinando la terminación del proceso para dichas demandadas.</p> <p>El recurso fue concedido en efecto suspensivo</p>

- j. El 9 de julio de 2019 el Tribunal Administrativo de Cundinamarca – Sección Tercera confirmó la decisión adoptada en la audiencia inicial del 21 de marzo de 2019 en la que se declaró no probada la falta de legitimación en la causa por pasiva de la Nación – Ministerio de Salud y Protección Social (Fls. 242 a 245 c.1).
- k. El 16 de octubre de 2019 se continuó con la audiencia inicial en la que no se llegó a acuerdo conciliatorio, se fijó el litigio y se decretaron pruebas (Fls. 279 a 283 c.1).
- l. El 27 de febrero de 2020 se realizó la audiencia de pruebas en donde se incorporaron documentales, se escuchó en declaración a la demandante y se ordenó la presentación de los alegatos de conclusión por escrito a las partes dentro del término de Ley (Fls. 288 a 290 c.1).
- m. El 11 de marzo de 2020 las partes presentaron de la siguiente manera sus alegatos:

Parte	Fecha de radicación	Folios
Fiduciaria La Previsora – Fiduprevisora S.A	9 de marzo de 2020	292 a 295 c.1
Nación – Ministerio de Salud y Protección Social	11 de marzo de 2020	296 a 297 c.1
Demandante	11 de marzo de 2020	298 a 304 c.1

- n. El Ministerio Público se abstuvo de conceptuar en esta oportunidad.

3.4. Argumentos de las Partes

Nación – Departamento Administrativo de la Presidencia de la República, Nación – Ministerio de Hacienda y Crédito Público, Superintendencia Nacional de Salud, Nación – Ministerio de Salud y Protección Social y la Fiduciaria La Previsora – Fiduprevisora S.A

Parte demandante: Trajo a colación el artículo 29 de la Constitución Política, las leyes 100 de 1993, 1122 de 2007 y la 1437 de 2011.

Adujo que el proceso concursal de liquidación forzosa se circunscribe a lo contemplado por los artículos 293 a 302 del Decreto 663 de 1993, la Ley 510 de 1999 y el Decreto 2555 de 2010.

Igualmente citó un extracto de sentencia del Consejo de Estado relacionada con la posibilidad de control jurisdiccional de los actos administrativos proferidos por el agente liquidador.

Informó que resulta violatorio del debido proceso de la demandante el hecho que hubiese sido calificada su acreencia como tipo E cuando se trataba del suministro de medicamentos para prestación de servicios médicos de urgencias en San Andrés, indicando que cada una de las entidades demandadas tenía responsabilidad en los hechos dado que habían ordenado suprimir y liquidar a Caprecom, debían ser garantes de las labores ejercidas por el agente liquidador ejerciendo la vigilancia y control (Fls. 1 a 30 c.1).

Parte demandada – Nación – Ministerio de Hacienda y Crédito Público: En audiencia inicial del 21 de marzo de 2019 se declaró probada la falta de legitimación por pasiva de la entidad (Fls. 232 a 238 c.1).

Parte demandada – Superintendencia Nacional de Salud: En audiencia inicial del 21 de marzo de 2019 se declaró probada la falta de legitimación por pasiva de la entidad (Fls. 232 a 238 c.1).

Parte demandada – Nación – Departamento Administrativo de la Presidencia de la República: En auto del 16 de julio de 2018 se declaró la falta de legitimación por pasiva de la entidad (Fls. 214 a 215 c.1).

Parte demandada – Nación – Ministerio de Salud y Protección Social: Presentó el marco de funciones de la entidad, destacando que Caprecom EICE era una entidad vinculada sobre la cual no ejercía ningún tipo de injerencia administrativa, jurídica y/o presupuestal.

Realizó una descripción de la transición histórica de Caprecom, así como de la normativa propia de la labor liquidatoria, concluyendo que el Ministerio de Salud y Protección Social solo se subrogaría las obligaciones labores, siempre y cuando los activos remanentes de la liquidación no fueran suficientes, precisando que para el efecto fue constituido el patrimonio autónomo de remanentes con la Fiduprevisora S.A. quien es la llamada a responder en el asunto.

Se formularon las siguientes excepciones (Fls.176 a 188 c.1):

- *Falta de legitimación en la causa por pasiva*, puesto que el llamado a responder es el agente liquidador, quien tiene autonomía en sus funciones y cuyas decisiones son expedidas de manera independiente.

- *Indebida escogencia del medio de control*, al efecto citó sentencias del Consejo de Estado, indicando que si lo que pretende es la ilegalidad del acto administrativo el medio de control procedente es la nulidad y restablecimiento del derecho y no la reparación directa.
- *Caducidad del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho*, ya que debe atender al término de 4 meses para haber acudido a debatir el acto administrativo que resolvía la calificación de la acreencia.
- *Inexistencia de nexo causal y consecuente ausencia de responsabilidad del Ministerio de Salud y Protección Social*, puesto que la actuación de la entidad no ha sido determinante y es totalmente ajena a las decisiones que adoptó el agente liquidador.
- *Innominada*

Parte demandada – Fiduciaria La Previsora – Fiduprevisora S.A: Contestó extemporáneamente la demanda (Fls. 202 a 211 c.1).

3.5. Alegatos de conclusión y concepto del Ministerio Público

Parte demandante: El 11 de marzo de 2020 dentro de los términos legales, el apoderado de la parte demandante presentó sus alegatos de conclusión (Fls. 298 a 304 c.1).

Indicó que la demandante es una persona natural que prestó los servicios de suministro de medicamentos para la atención de urgencia a pacientes de Caprecom, por lo cual no debía ser calificada de la manera contenida en las resoluciones expedidas por el agente liquidador.

Reconoce que efectivamente ya se produjo el pago de las sumas adeudadas, sin embargo, que estos dineros debían haber sido cancelados con el reconocimiento de intereses.

Destacó que la señora Salcedo Rodríguez prestó los servicios de suministro de medicamentos bajo la confianza legítima que iban a ser pagados oportunamente situación que no sucedió.

Parte demandada – Fiduciaria La Previsora – Fiduprevisora S.A: Presentó sus alegaciones el 9 de marzo de 2020 (Fls. 292 a 295 c.1).

Adujo que no se encuentra demostrado el incumplimiento del pago de la obligación reclamada por la demandante, por el contrario, la acreencia no solamente fue calificada, sino que ya se encuentra debidamente pagada conforme al orden de prelación establecido.

Indicó que la entidad basó la calificación de crédito en las disposiciones contenida en el artículo 12 de la Ley 1797 de 2016, siguiendo la normativa y fines propios de la labor concursal, cuya finalidad es solventar bajo el marco de la igualdad todas aquellas deudas que tenga la entidad con sus acreedores con los activos que posea.

Precisó que sociedad que representa debe ser absuelta, ya que no se puede establecer que se hubiese producido daño alguno, con respecto a las labores que como entidad liquidadora ejercía.

Parte demandada – Nación – Ministerio de Salud y Protección Social: El 11 de marzo de 2020 formuló sus alegatos de conclusión (Fls. 296 a 297 c.1).

Reiteró los argumentos contenidos en la contestación de la demanda, en lo relativo a las funciones del agente liquidador y el ejercicio independiente de este, para determinar que no se encuentra probado nexo causal alguno con las actividades propias del Ministerio de Salud y Protección Social.

3.6 Pruebas obrantes en el proceso

3.6.1 Documentales

A continuación, se hace relación de los elementos probatorios más relevantes allegados al plenario las siguientes documentales:

- Copia simple de la constancia de notificación AL – 13619 del 10 de noviembre de 2016 (Fls. 21-22 c.1).
- Copia simple de la constancia de notificación AL – 14715 de 12 de diciembre de 2016 (Fls. 23 c.1).
- Copia simple de la resolución No. AL-14715 de 12 de diciembre de 2016 (Fls. 24 a 53 c.1).
- Petición al apoderado de la Fiduciaria La Previsora S.A. (Fls. 54 a 55).
- Petición del 25 de enero de 2017 (Fls. 56 a 63 c.1).
- Noticia de la intervención a Caprecom EPS (Fls. 64 a 78 c.1).
- Agotamiento requisito de procedibilidad (Fls. 79 a 81 c.1).
- Medio magnético (CD) (Fls. 82 c.1), en el que aportó:
 - ✓ Copia simple de la resolución AL – 13619 del 10 de noviembre de 2016. (medio magnético) con su respectiva radicación.
 - ✓ Respuesta derecho de petición (Medio magnético)
 - ✓ Petición del 29 de marzo de 2019.
 - ✓ Copia simple de la resolución No. AL-14715 de 12 de diciembre de 2016 (medio magnético)
 - ✓ Copia simple de la resolución No. AL – 13619 del 10 de noviembre de 2016.
 - ✓ Resolución 2069 de 2015.
 - ✓ Resolución medida cautelar vigilancia especial.
 - ✓ Resolución 228 de 2013.
 - ✓ Resolución 250 de 2015.

- Copia del pago efectuado por la Fiduprevisora a la demandante (Fls. 286 a 287 c.1).

3.6.2 Declaración de parte

En audiencia inicial del 16 de octubre de 2019 se decretó la declaración de parte de Ruth Yadira Salcedo Rodríguez, que fue practicada en audiencia de pruebas del 27 de febrero de 2020.

En audiencia inicial del 16 de octubre de 2019 se decretó la declaración de parte de Ruth Yadira Salcedo Rodríguez, que fue practicada en audiencia de pruebas del 27 de febrero de 2020.

Manifestó que es gerente de farmacia por 33 años y es administradora de la Universidad de Magdalena en el año 2013, e igualmente es representante legal de las Droguerías Ruth.

Indicó que suministró medicamentos para Caprecom EPS hoy liquidada.

Relató que en San Andrés Islas era difícil manejar por estar fuera del continente, y su establecimiento de comercio era el que mejor variedad de medicamentos ofrecía y por ello Caprecom siempre los tenía en cuenta para ese tipo de eventos.

Adujo que ella suministró medicamentos a Caprecom porque si ella no hubiese aceptado a ello estaría incurso en un proceso penal, además de la buena fe que se maneja y no se está exento de presentar tal eventualidad.

Dijo que los medicamentos que suministraba a Caprecom y que no fueron objeto de reclamación durante el proceso liquidatorio le fueron pagados efectivamente.

Narró que los medicamentos requeridos eran para pacientes de alto costo, crónicos, de urgencia, y supo eso porque eran requeridos por el director de Caprecom en San Andrés de manera directa.

Afirmó que antes del proceso de liquidación ella se acercó al director de Caprecom para el pago del suministro de medicamentos y posteriormente ella se acercó a la liquidación y no resultó prácticamente nada y después pasó lo del proceso de calificación de la acreencia.

Declaró que estuvo hospitalizada hace 4 días atrás, ha tenido vértigo y anemia, y todo apunta al estrés por la cuenta de Caprecom, lo cual le generó insomnio, porque a los proveedores hay que pagarles, situaciones que le generaron deterioro de salud.

Precisó que con los proveedores que tuvo inconvenientes fue Unidrogas, los bancos.

Adujo que, pese al pago recibido en el mes de agosto, ella se siente afectada porque no le pagaron completo y vio afectada su salud.

Relató que los medicamentos controlados solo los manejaba el hospital porque son muy difíciles, los de alto costo son pacientes de alto riesgo como VIH, cáncer, lupus, etc, y droguerías Ruth era los que le hacían la entrega de esos medicamentos.

CONSIDERACIONES

4.1. PRESUPUESTOS PROCESALES

4.1.1 Legitimación en la Causa

a. Legitimación en la causa por activa:

Ruth Yadira Salcedo Rodríguez se encuentra legitimada en la causa por activa al ser quien presuntamente sufrió los daños alegados, evidenciándose que efectivamente hizo parte de las acreencias calificadas por el agente liquidador de Caprecom, así mismo se evidencia que el establecimiento de comercio Droguería Ruth se encuentra dentro del registro de Cámara de Comercio a su nombre (Fls. 93 a 94 c.1).

b. Legitimación en la causa por pasiva:

La Fiduciaria La Previsora S.A. actuó como liquidador de la Caprecom EICE en liquidación y se encuentra legitimada en la causa por pasiva al ser la entidad que calificó la acreencia presentada por la señora Salcedo Rodríguez.

Respecto a la Nación – Ministerio de Salud y Protección Social se estará a lo decidido en la audiencia inicial del 21 de marzo de 2019, en el entendido que conforme al artículo 3 del Decreto 140 del 27 de enero de 2017 que modificó el artículo 40 del Decreto 259 de 2015 las obligaciones de Caprecom EICE en liquidación que no alcanzaran a ser cubiertas serían subrogadas al mentado ministerio.

4.1.2 Caducidad del medio de control

Al respecto se estará a lo decidido dentro de la audiencia de inicial del 21 de marzo de 2019.

4.2 ANÁLISIS DE LA RESPONSABILIDAD EN EL CASO CONCRETO

4.2.1. Problema Jurídico

Corresponde establecer con fundamento en el caudal probatorio es determinar si son responsables o no patrimonialmente la Nación – Ministerio de Salud y de la Protección Social, y/o la Fiduciaria la Previsora por los presuntos perjuicios causados a la demandante derivados de la acción u omisión administrativa de las entidades demandadas por el no pago del suministro de medicamentos prestados por la parte actora a los usuarios de Caprecom EICE, hoy liquidada, que fueron aceptados parcialmente como créditos de PRELACIÓN E por \$205.447.635 por la FIDUPREVISORA SA.A., actuando como Liquidador de la Caja de Previsión Social de Comunicaciones CAPRECOM, EICE EN LIQUIDACIÓN mediante Resoluciones No. AL-04635 de 2016 y AL-14715 de 2016, que el día de hoy la apoderada de la parte actora manifiesta se cancelaron en valor de \$200.311.444 el 21 de agosto de 2019.

¿Se generó un daño antijurídico a causa de ello? ¿Es imputable tanto material como jurídicamente a las demandadas?

Una vez resuelto lo anterior, determinar si se configuró una causal exonerativa de responsabilidad.

4.2.2. Tesis del Despacho

Conforme al material probatorio obrante dentro del proceso, no se encuentra probado el daño alegado, ya que no se demostró que la suma adeudada fue pagada, que no había lugar a la indexación ni a los intereses conforme a las resoluciones de reconocimiento de la acreencia, decisión que es legal y que no fue objeto de debate vía judicial, sin que pueda ser estudiada a través de reparación directa, por lo que el daño alegado se torna en inexistente.

4.2.3. Régimen de responsabilidad aplicable

Según lo dispuesto en el artículo 90 de la Carta Política, la responsabilidad patrimonial tiene como centro de discusión la determinación de un daño antijurídico causado a un administrado, y la imputación de este en cabeza de la administración pública¹ tanto por acción, como por omisión. Dicha imputación exige la revisión de la imputabilidad fáctica y jurídica. El esquema lo resume el doctor Enrique Gil Botero así:



En términos de José Ignacio Manrique Niño: “se supera así, el esquema que se seguía anteriormente para declarar la responsabilidad del Estado, en el cual primero se miraba el hecho, luego se determinaba la culpa de la administración, posteriormente se analizaba la relación de causalidad y finalmente, se establecía el daño. Hoy en día, por el contrario, lo primero que se determina es la existencia del daño, luego se analiza si es o no antijurídico, y posteriormente se precisa qué fue lo que lo originó, lo que conlleva indagar por la causalidad” (Manrique Niño, 2009).

El daño antijurídico es un concepto que tiene una evolución constante en la jurisprudencia del Consejo de Estado, en cuanto se adecúa y actualiza a la luz de los principios del Estado Social de Derecho y de realidad social, tal como lo ha esgrimido la Corte Constitucional en sentencia C-333 de 1996¹.

Este puede ser definido como la “lesión real y evaluable económicamente de un derecho o de un bien jurídico protegido al interesado o a un grupo de ellos, que no están en el deber jurídico de soportar” (Ruíz Orejuela, 2010, pág. 3) o como “el detrimento o demérito que sufre una persona en sus derechos o en sus sentimientos” (Cubides Camacho, 1999, pág. 193).

¹ Corte Constitucional, Sentencia C-333 de 1996.

El daño tiene un aspecto positivo toda vez que ser efectivo, individualizable y verificable, y uno negativo en cuanto debe concretizarse en una efectiva vulneración que se realice sin justa causa.

En cuanto al principio de imputabilidad², se tiene que solo es dable la indemnización del daño antijurídico por parte del Estado cuando existe el debido sustento fáctico y encaja la atribución jurídica en los hechos narrados en el caso³.

En la imputación se revisa la conducta estatal y el denominado nexo causal.

Para realizar una introducción de los títulos de imputación, la doctrina ha coincidido en señalar que tiene su fuente principal en la teoría de la culpa (objetivizada)⁴ (Rodríguez Rodríguez, Derecho Administrativo General y Colombiano, 2013, pág. 616) o falla del servicio, que es una responsabilidad directa, consistente en la producción de un daño debido a que una persona pública no ha actuado cuando debía hacerlo, ha actuado mal o ha actuado tardíamente (Rodríguez Rodríguez, Derecho Administrativo General y Colombiano, 2013, pág. 616).

No obstante, es incorrecto afirmar que la única fuente hoy de imputación es la falla en el servicio toda vez que a nivel judicial se ha venido reconociendo la existencia de la responsabilidad estatal sin que se presente el concepto de la culpa, es decir, como expresión de la responsabilidad objetiva, tal es el caso de la responsabilidad por daño especial, la responsabilidad por riesgo excepcional, la responsabilidad por trabajos públicos, la responsabilidad por expropiación y ocupación de inmuebles en caso de guerra, la responsabilidad por almacenaje, la falla del servicio presunta (Rodríguez Rodríguez, Derecho Administrativo General y Colombiano, 2013, pág. 620).

Con relación a los daños derivados de actos administrativos, jurisprudencialmente⁵ se han establecido tres eventos, en los que excepcionalmente se puede demandar dichas situaciones a través del medio de control de reparación directa, describiéndolas así:

- Cuando se pretenda la reparación de perjuicios derivados del acto administrativo sin discutir la legalidad de la decisión, situación está que hace alusión a la desproporción de cargas públicas por parte de la administración, por lo cual su estudio se realiza a través de la responsabilidad objetiva bajo el título de imputación de daño especial.
- Cuando se pretende la reparación de perjuicios generados a partir de la expedición y ejecución de un acto administrativo ilegal que fuese anulado o

² En los términos de Kant, dicha imputación se entiende: "Imputación (imputatio) en sentido moral es el juicio por medio del cual alguien es considerado como autor (causa libera) de una acción, que entonces se llama acto (factum) y está sometida a leyes; si el juicio lleva consigo a la vez las consecuencias jurídicas del acto, es una imputación judicial (imputatio iudiciaria), en caso contrario, solo una imputación dictaminadora (imputatio diiudicatoria)". (Kant, 2005).

³ El "otro principio de responsabilidad patrimonial del Estado es el de imputabilidad. De conformidad con éste, la indemnización del daño antijurídico le corresponde al estado cuando exista título jurídico de atribución, es decir, cuando de la voluntad del constituyente o del legislador pueda deducirse que la acción u omisión de una autoridad pública compromete al Estado con sus resultados". Corte Constitucional, sentencia C-254 de 25 de marzo de 2003.

⁴ El término es usado por Libardo Rodríguez quien afirma: "Esta responsabilidad está basada en la culpa, pero en una culpa especial que no corresponde exactamente al concepto psicológico tradicional, que implica que la culpa solo es posible encontrarla en la actuación de las personas naturales. Aquí se trata, se dice, de una culpa objetiva o anónima. Preferimos decir culpa objetivizada, es decir, calificada por sus manifestaciones exteriores, pues tradicionalmente se consideran opuestos los conceptos de culpa y de responsabilidad objetiva, ya que aquella solo da lugar a responsabilidad subjetiva. Desde este punto de vista puede decir que la responsabilidad por culpa o falla en el servicio es una responsabilidad intermedia entre la subjetiva y la objetiva, pues si bien se requiere la existencia de una culpa, no se trata de la culpa subjetiva tradicional, sino de una culpa objetivizada. En todo caso, no es responsabilidad objetiva, porque, si así lo fuera, las personas públicas deberían responder por todos los daños que causaran en desarrollo de su actividad, así fueran completamente lícitos normales" (Rodríguez Rodríguez, Derecho Administrativo General y Colombiano, 2013, pág. 616).

⁵ Consejo de Estado – Sala de lo Contencioso Administrativo – Sección Tercera, C.P. Hernán Andrade Rincón, Sentencia del 4 de noviembre de 2015, Radicado No. 52001233100020000000301

revocado directamente, situación que es analizada bajo el título de imputación de falla en el servicio.

- Finalmente, el tercer evento consiste en si se pretende la reparación de los perjuicios derivados de la revocatoria directa o anulación de un acto administrativo favorable al administrado, sin el lleno de los requisitos legalmente establecidos para ello, caso que se desarrollaría a través del título de imputación de falla en el servicio.

Así las cosas, para el estudio del caso concreto se procederán a analizar los presupuestos señalados en la jurisprudencia en cita, ello con el fin de establecer si hay lugar o no a establecer la responsabilidad de la entidad demandada.

4.2.4. Caso concreto

De las documentales allegadas y de la declaración de parte de la demandante se pueden obtener los siguientes hechos probados:

- El 10 de noviembre de 2016 fue proferida la Resolución No. AL-13619 mediante la cual la Fiduciaria La Previsora S.A. resolvió el recurso de reposición presentado contra la resolución No. AL-04635 de 2016, de la cual se extraer lo siguiente (CD. Fls. 82 c.1):

“2.2. De la Resolución de Graduación y Calificación de la Acreencia:

Mediante Resolución No. AL-04635 de 2016, “Por medio del cual se califica y se gradúa una acreencia oportunamente presentada con cargo a la masa del proceso liquidatorio de la Caja de Previsión Social de Comunicaciones “CAPRECOM EICE en Liquidación”, se dispuso lo siguiente:

“ARTÍCULO PRIMERO. RECHAZAR TOTALMENTE la acreencia presentada de manera oportuna por RUTH YADIRA SALCEDO RODRIGUEZ, con Cédula de Ciudadanía No. 45.422.356, como crédito de **QUINTA CLASE**, por valor de DOSCIENTOS CUARENTA Y OCHO MILLONES TRESCIENTOS CUARENTA Y TRES MIL QUINIENTOS DIECISIETE PESOS MCTE así:

No.	Radicado	Fecha	Valor Reclamado	Valor Aceptado	Causales de Rechazo
1	A60.0045 7	18/03/201 6	\$ 248,343,517.00	\$0.00	1.10; 1.1; 1.13; 1.25; 1.32; 1.4; 1.40; 223; 332; 337; 339; 342; 423; 2.4; 8.1; 1.35;

Que la Resolución antes citada, fue notificada al reclamante mediante Notificación Electrónica el 28/06/2016, según la certificación contenida en el expediente de la acreencia A60.00457.

(...)

Del alcance de la aplicación de la Resolución 3047 de 2008 en los procesos de liquidación forzosa administrativa:

(...)

El recurrente presentó reclamación oportuna con el radicado A60.00457, mediante la cual solicitó el reconocimiento y pago de su crédito por un valor de \$248.343.517, correspondiente a una relación de 313 facturas presentadas.

(...)

4.2. Igualdad de Acreedores y Aplicación del Artículo 12 de la Ley 1797 del 13 De 2016

Por otra parte, en relación a la graduación del crédito definido para la acreencia A60.00457, como QUINTA CLASE, es necesario realizar por parte de la Entidad en liquidación, una modificación respecto a la prelación de créditos proferida a la

reclamación presentada por lo que se hace necesario considerar los siguientes argumentos:

(...)

Por consiguiente, en aras de lograr la prevalencia de derecho constitucional atrás anotado, forzosa resulta la aplicación del artículo 12 de la ley 1797 de 2016, para de esta manera ordenar la modificación de la prelación legal de la acreencia radicada por el reclamante, procediendo a graduar la acreencia presentada de manera oportuna por RUTH YADIRA SALCEDO RODRIGUEZ, con Cédula de Ciudadanía No. 45.422.356, identificada como A60.00457 con relación a las obligaciones reclamadas como de PRELACIÓN E) Deuda Quirografaria.”

- El 9 de diciembre de 2016 fue proferido el certificado de notificación de la Resolución AL – 13619 del 10 de noviembre de 2016 (Fls. 21 a 22 c.1).
- El 12 de diciembre de 2016 fue proferida la Resolución No. AL-14715 mediante la cual la Fiduciaria La Previsora S.A. resolvió el recurso de reposición presentado contra la resolución No. AL-13619 de 2016, de la cual se extraer lo siguiente (Fls. 24 a 53 c.1):

“2.2. De la Resolución de Graduación y Calificación de la Acreencia:

Mediante Resolución No. AL-04635 de 2016, “Por medio del cual se califica y se gradúa una acreencia oportunamente presentada con cargo a la masa del proceso liquidatorio de la Caja de Previsión Social de Comunicaciones “CAPRECOM EICE en Liquidación”, se dispuso lo siguiente:

“ARTÍCULO PRIMERO. RECHAZAR TOTALMENTE la acreencia presentada de manera oportuna por RUTH YADIRA SALCEDO RODRIGUEZ, con Cédula de Ciudadanía No. 45.422.356, como crédito de **QUINTA CLASE**, por valor de DOSCIENTOS CUARENTA Y OCHO MILLONES TRESCIENTOS CUARENTA Y TRES MIL QUINIENTOS DIECISIETE PESOS MCTE así:

No.	Radicado	Fecha	Valor Reclamado	Valor Aceptado	Causales de Rechazo
1	A60.0045 7	18/03/201 6	\$ 248,343,517.00	\$0.00	1.10; 1.1; 1.13; 1.25; 1.32; 1.4; 1.40; 223; 332; 337; 339; 342; 423; 2.4; 8.1; 1.35;

Que la Resolución antes citada, fue notificada al reclamante mediante Notificación Electrónica el 28/06/2016, según la certificación contenida en el expediente de la acreencia A60.00457.

Mediante Resolución No. AL- 013619 de 2016, “Por medio del cual se resuelve el recurso de reposición presentado contra la Resolución No. AL-04635 de 2016, se dispuso lo siguiente:

“ARTÍCULO CUARTO.- Como consecuencia de lo anterior, **ACEPTAR PARCIALMENTE** la reclamación presentada de manera oportuna por RUTH YADIRA SALCEDO RODRIGUEZ, identificada con Cédula de Ciudadanía No. 45.422.356, como crédito de **PRELACIÓN E**, por valor de DOSCIENTOS CINCO MILLONES CUATROCIENTOS CUARENTA Y SIETE MIL SEISCIENTOS TREINTA Y CINCO PESOS MCTE (\$ 205.447.635,00) así:

No.	Radicado	Fecha	Valor Reclamado	Valor Aceptado	Causales de Rechazo
1	REP.0211 9	13/07/201 6	\$ 248,343,517.00	\$ 0.00	2.4; 1.25; 2.6;

Que la Resolución antes citada, fue notificada al reclamante mediante Notificación Electrónica el 12/12/2016, según la certificación contenida en el expediente de la acreencia REP.02119.

(...)

4.1. A los fundamentos del recurso de reposición

(...)

En lo que respecta al análisis de los títulos aportados mediante reclamación A60.00457, y lo manifestado en el recurso de reposición interpuesto, fue objeto de auditoría médica por lo cual la decisión a tomar en sede de recurso se basará en el resultado obtenido de dicha auditoría, de conformidad con los parámetros establecidos para tales efectos:

(...)

- **En relación a la eventual vulneración al debido proceso por parte del proceso concursal de CAPRECOM EICE en Liquidación:**

(...)

Durante el trámite de calificación inicial de la reclamación presentada por el acreedor RUTH YADIRA SALCEDO RODRIGUEZ, ese proceso liquidatorio procedió, tanto a la verificación de la información existente en los aplicativos de información, como a la revisión de la información allegada durante la reclamación, para proceder así, a adoptar una decisión de fondo acerca de la reclamación en cuestión, sin perjuicio de garantizar al reclamante, la posibilidad de ejercer sus derechos de contradicción y defensa, tal como se evidencia en el presente acto administrativo.

De ahí que, no le asiste razón al recurrente al afirmar que CAPRECOM EICE en LIQUIDACIÓN, vulneró su derecho al debido proceso, pues como ya se anotó, para la calificación inicial de la reclamación de la acreencia, como para la resolución que resolvió el recurso interpuesto, se cotejó tanto la información existente en la entidad, como la aportada por el reclamante; sin embargo, si bien es cierto que el liquidador debe garantizar el cumplimiento al debido proceso, no lo es menos que, su obligación legal es la de utilizar todos los mecanismos jurídicos posibles que permitan una real y efectiva protección de los recursos públicos del sector salud, y una certeza de lo realmente adeudado por el proceso concursal, ello dentro de los parámetros del reconocimiento o rechazo a disponer.

(...)

4.1.2. De los documentos aportados por el reclamante/recurrente.

De acuerdo con el estudio que realizó la auditoría técnica, financiera y jurídica a los documentos aportados por el recurrente, se procederá a confirmar la calificación y graduación contenida en la Resolución AL- 13619 de 2016, en razón a que se acreditó la existencia contractual del crédito reclamado por concepto de servicios de salud, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 7 de la ley 1281 de 2000.

(...)

En tal virtud, y de acuerdo con lo expuesto por el reclamante y lo atrás anotado, se concluye que es procedente aplicar lo dispuesto en el artículo 12 de la ley 1797 de 2016, para de esta manera confirmar la prelación legal del acto administrativo, graduando la acreencia presentada por la RUTH YADIRA SALCEDO RODRIGUEZ - como crédito de **PRELACIÓN E**).

4.1.3. Igualdad de acreedores y aplicación del artículo 12 de la Ley 1797 del 13 de julio de 2016

(...)

Por consiguiente, en aras de lograr la prevalencia de derecho constitucional atrás anotado, forzosa resulta la aplicación del artículo 12 de la ley 1797 de 2016, para de esta manera ordenar la confirmación de la prelación legal de la reclamación radicada por el reclamante, procediendo a graduar la acreencia presentada de manera oportuna en el proceso liquidatorio como crédito de **PRELACIÓN E**).

Dicha decisión se toma conforme, a que una vez verificada la documentación aportada por el recurrente, además de consulta realizada en el Registro especial – Directorio de prestadores de servicios de salud del Ministerio de Salud y Protección Social, a través del link: <https://prestadores.minsalud.gov.co/directorio/consultaIPS.aspx>, se logró cotejar de que el establecimiento “DROGUERIAS RUTH” no se encuentra registrada como Institución Prestadora de Servicios de Salud, por tanto es inviable acceder a la petición de modificar la graduación del crédito, y se confirma como crédito de **PRELACIÓN E**).

(...)

RESUELVE:

ARTÍCULO PRIMERO.- CONFIRMAR la Resolución No. AL-13619 de 2016 por las razones expuestas en la parte considerativa.

ARTÍCULO SEGUNDO.- CONFIRMAR la calificación de la acreencia contenida en la Resolución No. AL-13619 de 2016 por las razones expuestas en la parte considerativa.

ARTÍCULO TERCERO.- CONFIRMAR la calificación de la acreencia contenida en la Resolución No. AL- 13619 de 2016 en el sentido de precisar que conforme a la prelación de créditos prevista en la Ley 797 de 2016, corresponde a un crédito de PRELACIÓN E).

ARTÍCULO CUARTO.- Como consecuencia de lo anterior, **ACEPTAR PARCIALMENTE** reclamación presentada de manera oportuna por RUTH YADIRA SALCEDO RODRIGUEZ. , identificada con Cédula de Ciudadanía No 45.422.356, como crédito de **PRELACIÓN E**), por valor de DOSCIENTOS CINCO MILLONES CUATROCIENTOS CUARENTA Y SIETE MIL SEISCIENTOS TREINTA Y CINCO PESOS MCTE (\$ 205.447.635.00) así:

No.	Radicado	Fecha	Valor Reclamado	Valor Aceptado	Causales de Rechazo
1	REP.0396 8	19/12/2016	\$248.343.517.00	\$205,447,635.00	2.4; 1.25; 2.6;

(...)

ARTICULO CUARTO (Sic).- PAGAR los créditos a cargo de la MASA DE LIQUIDACION, en la medida en que las disponibilidades de la entidad en liquidación lo permitan, directamente a los reclamantes o a sus apoderados o representantes legales debidamente facultados para ello; para lo cual el Liquidador señalará, cuantas veces sea necesario, periodos para realizar el pago total o parcial.

(...)

ARTÍCULO SEXTO.- ADVERTIR que no se reconoce intereses causados con posterioridad así como tampoco indexaciones y demás sanciones, causadas con posterioridad a la iniciación del proceso de liquidación, por los motivos señalados en la parte considerativa de esta Resolución.”

- El 27 de diciembre de 2016 fue proferido el certificado de notificación de la Resolución AL-1471512 de 12 de diciembre de 2016 (Fls. 23 c.1).
- El 25 de enero de 2017 Sandra Milena Yate presentó solicitud de revocatoria directa del artículo 4 de la Resolución AL-13619 de 2016 (Fls. 56 a 63 c.1).
- El 29 de marzo de 2017 Sandra Milena Yate Torres presentó petición ante el liquidador de Caprecom EICE en Liquidación, solicitando que le fuera indicada una fecha cierta en la que se pagarían los valores reconocidos respecto a la acreencia A60-0457 y cuál sería la forma de pago (Fls. 54 a 55).
- El 20 de abril de 2017 PAR Caprecom Liquidado dio respuesta a Sandra Milena Yate Torres (CD. Fls. 82 c.1):

“En este sentido, se le informa que con ocasión de la supresión y liquidación de la Caja de Previsión Social de Comunicaciones “Caprecom” EICE, (Hoy liquidada), dispuesta en los Decretos 2519 de 2015 y 2192 de 2016, la misma ha finalizado desde el día 27 de enero de 2017 según consta en el Acta Final de Liquidación publicada en el Diario Oficial No. 50.129 de esa misma fecha, desapareciendo de manera definitiva, real y material del tráfico jurídico, y por ende, la extinción de la persona jurídica en toda su extensión y comprensión.

(...)

Como se indicó anteriormente, se procederá al pago de las acreencias reconocidas respetando los órdenes de prelación dispuestos en la Ley esto es con orden de prelación A, B, C, E, frente a lo cual se informa que se está viabilizando el pago total de los créditos reconocidos en Prelación A), y continuando con los créditos reconocidos en Prelación B) en forma gradual y a prorrata y concurrencias de los recursos disponibles para tales efectos.(...)"

- El 20 de agosto de 2019 el PAR Caprecom en Liquidación realizó el pago de \$205.447.635 a Ruth Yadira Salcedo Rodríguez (Fls. 287 y declaración de parte c.1).

Así las cosas, se debe establecer que en el asunto se pretende derivar el daño de la presunta inobservancia de las reglas de prelación de créditos, ya que según la demandante su crédito fue calificado de manera equivocada, en consideración a que el liquidador no siguió el orden contenido en el artículo 12 de la Ley 1797 de 2016, calificando el crédito de la señora Salcedo Rodríguez con Caprecom en liquidación como "E" cuando su orden de prelación era "B".

Igualmente, indicó en el curso procesal que, pese a haber sido pagada la suma contenida en el acto administrativo que reconoció la acreencia, la suma nunca fue actualizada o contenía intereses, aduciendo daños morales y a la salud de la aquí demandante.

En principio debe indicarse que más allá del dicho de la propia demandante sobre su situación de salud, no fue aportada prueba alguna sobre dicha condición y menos aún que esta se relacionara directamente con las circunstancias presentadas en la calificación del crédito que Caprecom le adeudaba.

Seguido a ello, se observa que efectivamente Ruth Yadira Salcedo Rodríguez en calidad de propietaria del establecimiento de comercio Droguerías Ruth presentó acreencia ante el liquidador de Caprecom EICE en liquidación, entidad a la cual le prestó servicios de suministro de medicamentos para pacientes de alto costo, cuando la entidad desempeñó la labor de EPS, siendo identificada la acreencia con el número A60-0457.

La acreencia fue rechazada por la Fiduprevisora S.A. mediante la Resolución AL-04635 de 2016, acto administrativo en el que se evidencian las causales sobre las cuales se produjo el rechazo, decisión que fue objeto de recurso de reposición.

El 10 de noviembre de 2016 la Fiduprevisora S.A. resolvió el recurso de reposición mediante la Resolución AL-13619, a través de la cual revocó la decisión parcialmente, decidiendo reconocer la acreencia en la suma de \$205,447,635.00, disponiendo que se establecía en orden de prelación "E" de conformidad con el artículo 12 de la Ley 1797 de 2016, decisión que en los nuevos puntos fue objeto de reposición por la interesada.

Finalmente, el 12 de diciembre de 2016 la Fiduprevisora resolvió el recurso de reposición mediante la Resolución AL-14715 del 12 de diciembre de 2016, en la cual confirmó la decisión adoptada en la Resolución AL-13619 del 10 de noviembre de 2016, reiterando que la orden de prelación era la "E" y advirtió que la suma reconocida no generaría ninguna clase de intereses y/o actualizaciones, decisión que no fue objeto de estudio en sede judicial a través del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, por lo cual goza de legalidad y se encuentra debidamente ejecutoriada al haber sido notificada a las partes.

De esta manera se observa que era claro que la suma reconocida no generaba ninguna clase de intereses, indexaciones y/o actualizaciones, decisión que no fue

debatida por la señora Salcedo Rodríguez, razón por la cual el valor fue pagado el pasado 20 de agosto de 2019, bajo los parámetros establecidos en la actuación administrativa.

En gracia discusión, si bien a este despacho no le corresponde el análisis de legalidad de la decisión, debe precisar que el orden de prelación de la acreencia resulta correcto tal como se pasa a exponer:

El artículo 12 de la Ley 1797 de 2016 dispone lo siguiente:

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

La demandante indicó que debía ser calificada en prelación “B” sin embargo de la simple lectura del literal b de la norma en mención se observa que las deudas de servicios o tecnologías prestadas por urgencias se refiere no a quien ofrece suministros sino a las Instituciones Prestadoras de Servicios de Salud o IPS.

Vale la pena recordar que el literal i del artículo 156 la Ley 100 de 1993 define las Instituciones Prestadoras de Salud como *entidades oficiales, mixtas, privadas, comunitarias y solidarias, organizadas para la prestación de los servicios de salud a los afiliados del Sistema General de Seguridad Social en Salud, dentro de las Entidades Promotoras de Salud o fuera de ellas. El Estado podrá establecer mecanismos para el fomento de estas organizaciones y abrir líneas de crédito para la organización de grupos de práctica profesional y para las Instituciones Prestadoras de Servicios de tipo comunitario y Solidario;* y a su vez el artículo 186 de la misma norma contempla que dichas instituciones deben ser acreditadas como tales.

Así las cosas, se observa que la señora Salcedo Rodríguez no era la representante legal de una Institución Prestadora de Salud, si bien brindaba un servicio de suministro de medicamentos, el establecimiento de comercio carecía de las características propias y los servicios que debe brindar una IPS, por lo que al no adecuarse en ninguno de los demás casos establecidos expresamente por el artículo 12 de la Ley 1797 de 2016, fue correctamente calificada en orden de prelación “E” quirografaria.

Ha de indicarse que carece prueba el daño alegado, ya que no se demostró que hubiese afectaciones de salud para la demandante con ocasión de los hechos, por el contrario, se constata que el pago de lo adeudado ya se produjo y que la decisión que dispone la ausencia de intereses, indexaciones y/o actualizaciones no fue debatida en sede judicial, por lo cual se presume su legalidad

Como bien se explicó en el acápite anterior los actos administrativos pueden generar daños antijurídicos, que excepcionalmente al no debatir la legalidad de estos, pueden ser reclamados en reparación directa, sin embargo, este no es el caso ya que:

- Los perjuicios que se pretenden a través de la reparación directa derivados de los actos administrativos proferidos por la Fiduciaria La Previsora S.A. en calidad de administradora del PAR Caprecom en Liquidación, en el fondo si discute la legalidad de las decisiones, acercándose a la causal de falsa motivación para calificar la prelación del crédito reconocido. Seguido a ello y aun cuando no se discutiera lo relacionado a la legalidad, no se demostró que la situación genere desproporción de cargas públicas por parte de la administración ya que se tiene que la liquidación forzosas administrativas y la calificación y prelación de créditos se produjo conforme a los parámetros legales y a los recursos que se han obtenido, situación que ha sido igual para todas las personas que se vincularon al proceso liquidatorio en calidad de acreedores según la prelación contenida en el artículo 12 de la Ley 1797 de 2016.
- Los actos administrativos proferidos no corresponden a la expedición o ejecución de un acto administrativo ilegal que fuese anulado o revocado directamente.
- Finalmente, la reparación de los perjuicios no se deriva de la revocatoria directa o anulación de un acto administrativo favorable a la administrada, sin el lleno de los requisitos legalmente establecidos para ello.

En conclusión no se cumple con los presupuestos para establecer la responsabilidad de la entidad demandada ante la ausencia de elementos que configuren el daño antijurídico, en consideración a que el orden de prelación de la acreencia A60-0457 fue correctamente establecido, y ya fue efectivamente pagada sin que hubiese lugar al reconocimiento de intereses o actualizaciones, seguido a ello se observa que no existe una desproporción de las cargas públicas ya que el perjuicio reclamado se encuentra contenido en actos administrativos legales proferidos por la entidad, sin que estos tuviesen debate de legalidad en nulidad y restablecimiento del derecho; razones estas suficientes para negar las pretensiones de la demanda.

5. COSTAS

En el caso bajo estudio el despacho no encontró fundamentos suficientes para condenar en costas a la parte vencida, razón por la que se abstuvo de reconocer ese concepto en esta instancia a cargo del demandante (artículo 188 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo y el artículo 365 del Código General del Proceso).

En mérito de lo expuesto, el **JUZGADO SESENTA Y UNO (61) ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO JUDICIAL DE BOGOTÁ D.C – SECCIÓN TERCERA** administrando justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la Ley,

FALLA:

PRIMERO: NEGAR las pretensiones de la demanda, de conformidad con lo expuesto dentro de la parte motiva de la presente providencia.

SEGUNDO: Sin condena en costas en esta instancia.

TERCERO: Ejecutoriada la sentencia, remítase el expediente a la oficina de apoyo de los Juzgados Administrativos del Circuito Judicial de Bogotá para la liquidación de los gastos procesales y devolución de remanentes si los hubiere.

CUARTO: Una vez cumplido lo anterior, por secretaría **ARCHIVAR** el expediente.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

**EDITH ALARCÓN BERNAL
JUEZA**

CAM

Firmado Por:

**EDITH ALARCON BERNAL
JUEZ CIRCUITO
JUZGADO 61 ADMINISTRATIVO BOGOTÁ**

Este documento fue generado con firma electrónica y cuenta con plena validez jurídica, conforme a lo dispuesto en la Ley 527/99 y el decreto reglamentario 2364/12

Código de verificación:

c2cc2d4c00137ba71a4ea85c7806f05fcffa4d2ae7ba355f2400310d8a0ff19d

Documento generado en 07/07/2021 05:46:15 PM

**Valide éste documento electrónico en la siguiente URL:
<https://procesojudicial.ramajudicial.gov.co/FirmaElectronica>**