

REPÚBLICA DE COLOMBIA
RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO



JUZGADO DIECINUEVE (19) ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO
SANTIAGO DE CALI - VALLE DEL CAUCA
Santiago de Cali, martes, 20 de septiembre de 2022

Expediente:	76001-33-31-015-2010-00196-00
Acción:	Nulidad y restablecimiento del derecho
Demandante:	J.J.R. Distribuciones Ltda.
Demandado:	Fiduprevisora S.A. notjudicial@fiduprevisor.com.co Fiduagraria S.A. notificaciones@fiduagraria.gov.co Alianza Fiduciaria S.A. notificacionesjudiciales@alianza.com.co Ministerio de Salud y Protección Social notificacionesjudiciales@parcaprecom.com.co

SENTENCIA.

I. OBJETO DE LA DECISION:

No existiendo causal de nulidad que afecte la validez de lo actuado, procede el Juzgado Diecinueve Administrativo del Circuito Judicial de Santiago de Cali, de conformidad con el artículo 170 del C. C. A., subrogado por el D. E. 2304/89, artículo 38, a proferir la correspondiente sentencia en primera instancia en el asunto de la referencia.

II. SÍNTESIS DE LA DEMANDA:

Mediante apoderado judicial, el representante legal de J.J.R. Distribuciones Ltda., interpone demanda en ejercicio de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho, en contra de la Fiduciaria La Previsora S.A. – Fiduprevisora S.A., la Fiduciaria de Desarrollo Agropecuario S.A. – Fiduagraria S.A., que conforman el Consorcio Liquidador de la ESE Antonio Nariño y los señores Reynel Fernando Bedoya Rodríguez y Nelson Rodolfo Amaya Correa con el propósito de que se declare la nulidad de la Circular APL 003-2008 y de las Resoluciones Nos. 0069 del 26 de febrero de 2009 y No. 000814 del 09 de diciembre de 2009 emitidas por el Apoderado General Liquidador de la ESE Antonio Nariño en Liquidación, y como consecuencia de ello se les condene a reconocer, calificar y graduar el crédito presentado dentro del trámite de liquidación forzosa administrativa de la entidad, así como pagar el importe de los títulos valores y facturas cambiarias radicadas, con su correspondiente actualización más los intereses moratorios.

III. HECHOS:

Aduce el demandante que suscribió con la ESE Antonio Nariño contratos de venta y que, de acuerdo con la actas de interventoría elevadas trimestralmente, estos se ejecutaron y fueron cumplidos a cabalidad, pues todos productos fueron entregados y recibidos, generándose por ello las correspondientes facturas cambiarias de compraventa y/o de venta.

REPÚBLICA DE COLOMBIA
RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO



JUZGADO DIECINUEVE (19) ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO
SANTIAGO DE CALI - VALLE DEL CAUCA

Que, estando las facturas en turno para pago, el Gobierno Nacional a través del Ministerio de la Protección Social emitió el Decreto 3870 del 03 de octubre de 2008, por medio del cual se ordenó la intervención para efectos de liquidación de la ESE Antonio Nariño.

Señala que con base en la mencionada norma presentó la reclamación del crédito, no obstante, el Apoderado General del Consorcio Liquidador expidió la Circular APL 003-2008, en la que se relacionaron las glosas o razones que se podían invocar para rechazar el pago de las acreencias.

Manifiesta que, desconociendo las incidencias legales de la Circular, en el término legal se hizo parte en el trámite de liquidación forzosa administrativa de la ESE Antonio Nariño, presentando, en la forma como lo indica la ley, prueba sumaria de la cuantía y existencia de los créditos, como lo son las facturas cambiarias de compraventa y venta con sello de recibido por parte de la compradora, remisiones, contratos, constancias de publicaciones, pago y aprobación de las pólizas, notas de recibo y correspondencia cruzada entre las partes.

Posteriormente, el Apoderado General del Consorcio Liquidador emitió la Resolución No. 000069 del 26 de febrero de 2009, por medio de la cual rechazó el crédito; decisión ante la cual interpuso recurso de reposición, el que fue despachado parcialmente desfavorable, pues si bien se levantaron algunas glosas, el crédito fue rechazado en su totalidad.

Que los créditos fueron rechazados por el valor y en razón a las siguientes glosas: No. 1.18 *“No existe certificación de la prestación del servicio por parte del interventor del contrato u orden de servicio”*, impuesta a la totalidad de los títulos valores presentados; No. 4.11 *“La obligación reclamada posee un pago parcial”*; No. 1.2 *“La prestación se ejecutó por fuera del plazo establecido en el contrato”*; No. 1.13 *“No se evidencia constancia de ingreso de los suministros al inventario, farmacia o almacén, suscrita por el responsable de la ESE Antonio Nariño en Liquidación”*; No. 1.14 *“No se aportó constancia de pago, para la publicidad a la orden de servicio o contrato en el diario único de contratación”*.

Informa que, con el recurso de reposición se solicitó el decreto y práctica de pruebas, las que fueron negadas; sin embargo, estas debieron ser decretadas y practicadas posteriormente en cumplimiento de la orden de tutela emanada del Juzgado Quinto Civil del Circuito de Cali, confirmada parcialmente por el Tribunal Superior del Distrito Judicial de Cali – Sala Civil, no obstante, el Consorcio Liquidador resolvió negar el pago de parte del crédito, violándose, en su concepto, el derecho al debido proceso.

IV. FUNDAMENTOS DE DERECHO

La parte actora estima como sustento de su reclamo los artículos 83, 29 y 228 de la Constitución Política, 3, 28, 34 y 35 inciso primero del Código Contencioso Administrativo, 85 del Código de Comercio, 140 numeral 7 del Código de Procedimiento Civil, Ley 80 de 1993, artículos 1502, 1519, 1521 y 1741 del Código Civil

V. TRÁMITE PROCESAL.

REPÚBLICA DE COLOMBIA
RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO



JUZGADO DIECINUEVE (19) ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO
SANTIAGO DE CALI - VALLE DEL CAUCA

La demanda fue radicada inicialmente en la Oficina de Apoyo el 09 de junio de 2010, correspondiéndole por reparto al Juzgado Quince Administrativo de Cali, Despacho que, mediante providencia del 12 de septiembre de 2011, admitió la demanda (Fl. 606 cdno. ppal.).

El expediente fue remitido al Juzgado Octavo Administrativo de Descongestión de Cali (Fl. 627); posteriormente enviado al Juzgado Décimo Administrativo de Descongestión de Cali (Fl. 639), después trasladado al Juzgado Segundo Administrativo de Descongestión de Cali que por auto del 12 de diciembre de 2014 avocó el conocimiento, ordenó desvincular del proceso a los señores Reynel Fernando Bedoya y Nelson Rodolfo Amaya Correa, vincular como litisconsortes necesarios a la ESE Antonio Nariño y a Alianza Fiduciaria S.A., como vocera y administradora del Patrimonio Autónomo de Remanentes de la ESE Antonio Nariño (Folios 735 a 737 del Cuaderno No. 1A).

En la misma providencia el Juzgado Segundo Administrativo de Descongestión de Cali aclaró que Alianza Fiduciaria S.A., actuaría en el proceso como sucesor procesal de la ESE Antonio Nariño, en razón a que esta última se encuentra liquidada.

Por auto del 13 de octubre de 2015, se abrió a pruebas el proceso (Fls. 884 a 886 del Cdno. No. 1A.)

El líbello es finalmente remitido a este Despacho, el que avocó el conocimiento del proceso a través de la providencia del 08 de febrero de 2016 (Fl. 891 del Cdno. No. 1A.), y mediante auto del 08 de febrero de 2018 se dio por cerrado el periodo probatorio (Fl. 924 Cdno. No. 1A).

Por providencia del 05 de julio de 2018 se dispuso tener como sucesor procesal de Fiduprevisora S.A., al Ministerio de Salud y Protección Social y se ordenó dar traslado común a las partes para que presentaran sus escritos de conclusión (Fl. 949 del Cdno. No. 1A).

VI. CONTESTACIÓN DE LA DEMANDA

Fiduagraria S.A., que actuó en calidad de liquidadora de la Empresa Social del Estado Antonio Nariño en Liquidación se opuso a todas y cada una de las pretensiones de la demanda, por cuanto la entidad, ni los fideicomisos que administra han tenido relación directa o indirecta contractual, legal o reglamentaria alguna con el demandante.

Propone como excepciones las de inexistencia de la demandada, inexistencia de relación contractual o negocial entre la demandante y Fidagraria S.A., falta de legitimación en la causa por pasiva y compensación (Fls. 640 a 648 del Cdno. No. 1A).

Alianza Fiduciaria S.A., señala que ninguna de las pretensiones está llamada a prosperar, pues no se logra desvirtuar la presunción de legalidad de los actos administrativos acusados, ya que estos se encuentran ajustados al ordenamiento jurídico y que una calificación parcialmente negativa de la reclamación presentada al proceso liquidatorio no implica una violación de la ley.

REPÚBLICA DE COLOMBIA
RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO



JUZGADO DIECINUEVE (19) ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO
SANTIAGO DE CALI - VALLE DEL CAUCA

Argumenta que la entidad actúa como vocera y administradora del Patrimonio Autónomo de la ESE Antonio Nariño en Liquidación y no es la llamada a responder por situaciones no previstas en el contrato fiduciario, que esta no asumió la representación legal de la entidad pública liquidada y no tiene la calidad de parte, cesionaria o subrogataria de las obligaciones de la extinta ESE.

En cuanto a las excepciones solo hizo referencia a las genéricas determinadas en el artículo 306 del Código de Procedimiento Civil. (Folios 740 a 768 del cdno. No. 1A.).

Fiduprevisora S.A. se opone expresamente a las pretensiones y declaraciones por carecer de fundamentos de hecho y de derecho, por cuanto entre la entidad y Fiduagraria S.A. se suscribió acuerdo consorcial e integraron el Consorcio Liquidación ESE Antonio Nariño, con el objeto de realizar la liquidación de la Empresa Social del Estado Antonio Nariño, designándose como representante legal a Fiduagraria S.A.

Sostiene que la liquidación de la extinta ESE Antonio Nariño se llevó a cabo conforme a las normas legales existentes y con el lleno de los requisitos exigidos para desarrollar procesos liquidatorios.

Propone las excepciones falta de legitimación en la causa por pasiva, inexistencia del demandado, inexistencia de la obligación, inexistencia de acto administrativo. (Folios 807 a 825 y 850 a 868 del cdno. No. 1A).

VII. ALEGATOS DE CONCLUSIÓN:

La accionante formula sus alegatos de conclusión (Folios 950 a 966 del cdno. ppal.)

Como se encuentran acreditados los presupuestos de validez (no causales de nulidad) y eficacia (no causales para la inhibición) del proceso, se procede a emitir sentencia de mérito, previa las siguientes,

VIII. CONSIDERACIONES

EXCEPCIONES

Las entidades Fiduagraria S.A., y Fiduprevisora S.A.¹ formulan la excepción de falta de legitimación en la causa por pasiva, por lo que es del caso definir cuál es la entidad que está llamada a responder por el reclamo aquí propuesto.

La demanda busca que se declare la nulidad de la Circular APL 003-2008 “Por medio de la cual se adopta la guía para la auditoría integral de las reclamaciones presentadas en proceso liquidatorio de la ESE Antonio Nariño en Liquidación”, de la Resolución RCA No. 0069 del 26 de febrero de 2009, por medio de la cual la ESE Antonio Nariño, hoy liquidada, rechaza la reclamación presentada por la parte actora y de la Resolución No. RCA 00814

¹ Ver auto del 05 de julio de 2018 que dispone tener como sucesor procesal de Fiduprevisora S.A. al Ministerio de Salud y Protección Social (Folio 949 del Cdno. 1A).

REPÚBLICA DE COLOMBIA
RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO



JUZGADO DIECINUEVE (19) ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO
SANTIAGO DE CALI - VALLE DEL CAUCA

del 09 de diciembre de 2009, emitida por el Apoderado General Liquidador de la ESE Antonio Nariño, a través de la cual resolvió el recurso de reposición modificando el acto administrativo inicial, determinando como valor reconocido la suma de \$15.081.918., y ordenando la entrega de los bienes referidos en el Anexo No. 4.

Frente a la naturaleza jurídica de las ESE se tiene que se encuentran en el sector descentralizado por servicios (artículo 38 de la Ley 489 de 1998). El artículo 194 de Ley 100 de 1993 las define como *“una categoría especial de entidad pública descentralizada, con personería jurídica, patrimonio propio y autonomía administrativa”*

Esta autonomía les hacía independientes del poder central, en especial de la Nación-Ministerio de Salud y de la Protección Social, por lo que en principio no respondería por las decisiones adoptadas por la ESE liquidada y menos del reclamo propuesto por J.J.R. Distribuciones Ltda., a través de su representante legal. Empero, teniendo en cuenta el proceso liquidatorio por el que pasó la entidad, se tiene que, en caso de existir condena, responderá en principio el Patrimonio Autónomo de Remanentes de la ESE Antonio Nariño, o en su defecto la Nación a través del Ministerio de Salud y de la Protección Social a la luz del inciso sexto del artículo 19 de la Ley 1105 de 2006, que reza:

“El artículo 35 del Decreto-ley 254 de 2000 quedará así:

...

Si al terminar la liquidación existieren procesos pendientes contra la entidad, las contingencias respectivas se atenderán con cargo al patrimonio autónomo al que se refiere el presente artículo o a falta de este, el que se constituya para el efecto. Lo anterior sin perjuicio de los casos en que la Nación u otra entidad asuman dichos pasivos, de conformidad con la ley.”

Por lo visto, están llamadas a responder por el reclamo propuesto, el Patrimonio Autónomo de Remanentes de la ESE Antonio Nariño, administrado inicialmente por Alianza Fiduciaria S.A., y posteriormente por Fiduagraria S.A., de acuerdo con el consorcio conformado con la Fiduprevisora S.A., y por último el Ministerio de Salud y de la Protección Social, en los términos de la norma citada.

Así las cosas, se declarará no probada la excepción de falta de legitimación en la causa por pasiva formulada por las entidades que componen el extremo pasivo de la litis.

Asimismo, la Fiduprevisora S.A., formuló la excepción de inexistencia de acto administrativo, la cual hace consistir en que la Circular APL 003 de 2008 no tiene la entidad de acto administrativo, pues no contiene una decisión que cree, modifique o extinga una situación jurídica.

REPÚBLICA DE COLOMBIA
RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO



JUZGADO DIECINUEVE (19) ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO
SANTIAGO DE CALI - VALLE DEL CAUCA

Sobre el particular, el alto tribunal de lo contencioso administrativo, en distintas providencias ha señalado que las circulares administrativas no son susceptibles de control judicial ante esta jurisdicción².

Si bien podrían ser demandables las circulares que en su contenido se evidencie una decisión que produzca efectos jurídicos, ello no se configura en la Circular APL 003-2008, cuya nulidad se depreca, pues se avizora que esta contiene una guía interna dirigida a los funcionarios que conocen de las reclamaciones que llegaren a presentarse, indicando el procedimiento interno determinado en el proceso liquidatorio de le ESE Antonio Nariño, lo que no configura un acto administrativo enjuiciable ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo, pues no define la situación jurídica de la parte actora.

Así las cosas, el reproche propuesto está llamado a prosperar, razón por la cual el Despacho se inhibirá de efectuar pronunciamiento alguno sobre la legalidad de la Circular APL- 003-2008.

En cuanto a las demás excepciones formuladas, no son de aquellas que ameriten un pronunciamiento distinto al que ha de hacerse al resolver el fondo del asunto, por lo que su prosperidad deviene negativa.

Dilucidado lo anterior, se procede a estudiar el fondo del asunto.

ACTOS ACUSADOS.

Los actos administrativos emitidos por el Apoderado General Liquidador de la ESE Antonio Nariño representados en la Resolución RCA No. 0069 del 26 de febrero de 2009, por medio de la cual se rechaza la reclamación presentada por la parte actora y la Resolución No. RCA 000814 del 09 de diciembre de 2009, a través de la cual resolvió el recurso de reposición modificando el acto administrativo primigenio, determinando como valor reconocido la suma de \$15.081.918., y ordenando la entrega de los bienes referidos en el Anexo No. 4. (Fls. 74 a 99, 154 a 190 del cdno. ppal. y 507 a 531, 532 a 604 del cdno. No. 1A).

PROBLEMA JURÍDICO.

Determinar si los actos administrativos demandados son nulos por violar el debido proceso y no encontrarse legalmente sustentados, o si por el contrario estos no vulneraron el ordenamiento jurídico, de acuerdo con lo planteado en la demanda.

Resuelto lo anterior, se debe establecer si el demandante tiene derecho o no al reconocimiento y pago la acreencia presuntamente adeudada.

CASO CONCRETO.

² Sentencia del 20 de marzo de 2013, M.P. Gerardo Arenas Monsalve, Exp. 1575-12, Sentencia del 19 de marzo de 2009, M.P. Rafael Ostau de Lafont Pianeta, Exp. 00285, Sentencia del 03 de febrero de 2000, M.P. Manuel Santiago Urueta, Exp. 5236, entre otras.

REPÚBLICA DE COLOMBIA
RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO



JUZGADO DIECINUEVE (19) ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO
SANTIAGO DE CALI - VALLE DEL CAUCA

De lo probado en el proceso.

Entre la sociedad J.J.R. Distribuciones Ltda. y la E.S.E. Antonio Nariño se suscribieron los contratos de compraventa de elementos de laboratorios Nos. CT-018-2008 del 01 de enero de 2008, SAF-CBS-C1-CT-290-2008 del 01 de mayo de 2008 y 0538-C1-2006 del 06 de julio de 2006. (Fls. 210 a 215, 216 a 221 y 252 a 257 respectivamente del Cdo. Ppal.).

Adicionalmente, suscribieron las siguientes órdenes de compra: SAF-CBS-C2-OC-231-2008 del 25 de abril de 2008, SAF-CBS-C2-OC-274-2008 del 01 de mayo de 2008, SA-CBS-C2-No. 003-08 del 01 de enero de 2008, SAF-CBS-C2-OC-348-2008 del 26 de mayo de 2008, SA-CBS-OC-No. 157-08 del 01 de marzo de 2008, SA-DA-CBS-C2-No. 0241-06 del 01 de marzo de 2006, SA-DA-CBS-C2-No. 2465-05, SA-DA-CBS-C2-No. 1892-05 del 01 de julio de 2005, SA-DA-CBS-C2-No. 1863-05 del 01 de julio de 2005, SA-DA-CBS-C2-No. 0443-06 del 28 de abril de 2006, SA-DA-CBS-C2-No. 0440-06 del 21 de abril de 2006, SA-DA-CBS-C2-No. 0686-06 del 01 de julio de 2006, SA-DA-CBS-C2-No. 0698-06 del 04 de julio de 2006, SA-DA-CBS-C2-No. 0069-06 del 01 de febrero de 2006 (Fls. 204 a 209, 222 a 251 y 258 a 265 del Cdo. Ppal.).

El Gobierno Nacional expidió el Decreto 3870 del 03 de octubre de 2008, por medio del cual ordenó la supresión y liquidación de la Empresa Social del Estado Antonio Nariño y se designó como liquidador al Consorcio Liquidación ESE Antonio Nariño.

Posteriormente, el Apoderado General del Liquidador de la ESE Antonio Nariño en Liquidación expidió la Circular APL 003-2008, por medio de la cual se adoptó la guía para la auditoría general de reclamaciones presentadas al proceso liquidatorio, integrado por las glosas administrativas, jurídicas y contables desde la glosa 1.1 a la 10.5, la cual constituye un procedimiento interno, dirigido a los funcionarios del consorcio. (Fls. 16 a 20 y 502 a 506 cdno. ppal.).

La compañía J.J.R. Distribuciones Ltda., formuló reclamación ante el consorcio liquidador correspondiéndole el Rad. No. 10, a fin de obtener el reconocimiento y pago de los valores adeudados en la ejecución contractual.

A través de la Resolución No. 0069 del 26 de febrero de 2009, suscrita por el apoderado general del Consorcio Liquidador de la ESE Antonio Nariño rechazó la reclamación realizada por la demandante, visible en el anexo No. 1. (Folios 74 a 99 y 507 a 531 del Cdo. Ppal.):

	NIT/CC	RADICADO RECLAMACIÓN	NOMBRE	VALOR RECLAMADO	TOTAL RECHAZADO	TOTAL RECONOCIDO
75	800.124.557	10	JJR DISTRIBUCIONES LTDA.	129.038.116.00	129.038.116.00	0.00

Mediante escrito con Rad. 218 del 19 de marzo de 2009, el representante legal de J.J.R. Distribuciones Ltda., a través de apoderada interpone recurso de reposición contra la decisión anterior, argumentando que en relación con la glosa 1.18, se aportan las órdenes de servicio que no se anexaron inicialmente y que en lo que tiene que ver con la exigencia

REPÚBLICA DE COLOMBIA
RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO



JUZGADO DIECINUEVE (19) ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO
SANTIAGO DE CALI - VALLE DEL CAUCA

de la certificación del interventor del contrato, esta no le podía ser imputada por cuanto esa obligación era competencia de la ESE Antonio Nariño en Liquidación pues las actividades de interventoría estaban en cabeza de la empresa antes de su liquidación. (Fls 22 a 42 del cdno. ppal., y CD visible a folio 945A del cdno. No. 1A).

Aclara que, en su condición de contratista cumplió con la entrega y recibo a satisfacción, lo que se evidencia en las facturas respectivas.

Que en lo que tiene que ver con la glosa 1.2 refirió que los productos fueron entregados y facturados dentro de los plazos establecidos en los contratos y que, si eventualmente hubo entregas por fuera del plazo, esa situación fue prevista por los contratantes.

Sobre la glosa 1.13 dijo que le correspondía hacer entrega de los productos o bienes objeto de contrato, pero que eran los funcionarios de la ESE Antonio Nariño quienes debían velar porque estos ingresaran al inventario de la entidad (farmacia o almacén), así como suscribir las actas de recibo.

En lo que respecta a la glosa 4.7 hace referencia al número de guía de la empresa transportadora, que muestra el recibo de los insumos que se detallan en la factura y respecto de la glosa 1.15, argumentó que en el manual de contratación de la E.S.E. no se estableció como requisito para la celebración del contrato, desarrollo y liquidación, la necesidad de acreditar el pago de los parafiscales.

De la glosa 4.11 se infiere que la existencia de la obligación, pues la entidad reconoce haber efectuado un pago parcial sobre las facturas a las que se les aplicó la mencionada glosa.

Respecto de la glosa 1.14 argumenta que la constancia de pago de la publicación de los contratos no era un requisito para la ejecución contractual, no obstante, cuando por el valor de los contratos correspondía realizar las publicaciones, así lo hizo.

Con el recurso de reposición se aportaron documentos como pruebas y se solicitó el decreto y la práctica de pruebas testimoniales y de inspección judicial con exhibición de documentos y cotejo.

El Apoderado General Liquidador de la ESE Antonio Nariño expidió la Resolución No. 000814 del 09 de diciembre de 2009, por medio de la cual resuelve el recurso de reposición, modificando el acto primigenio, determinando como valor reconocido la suma de \$15.081.918.00, ordenando además la entrega de los bienes detallados en el Anexo 4. (Fls. 154 a 190 y 532 a 604 del cdno. ppal.).

Indicó que la glosa No. 1.2 se levantaría respecto de la factura No. 11186 derivada del contrato No. SAF-CBS-C1-CT-290-08 del 01 de mayo de 2008, así como también las

REPÚBLICA DE COLOMBIA
RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO



JUZGADO DIECINUEVE (19) ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO
SANTIAGO DE CALI - VALLE DEL CAUCA

facturas relacionadas en el cuadro No. 21.3.2³ referentes a las órdenes de compra Nos. SA-DA-CBS-C2-OC-623-2007, SAF-CBS-C2-OC-348-2008 y a los contratos Nos. SAF-CBS-C1-CT-290-2008 y CT-018-2008.

Que también se levanta la glosa 1.2 para las facturas Nos. 10532, 11383 y 10625; no obstante, para las demás facturas del cuadro No. 21.3.3⁴, se confirma la glosa, por cuanto el objeto contractual no se ejecutó dentro del plazo establecido para las acreencias reclamadas, ni se pactó ninguna cláusula especial que valide la entrega extemporánea.

Argumentó que la glosa 1.13 se levantaría respecto de las facturas relacionadas en el cuadro No. 21.4.1⁵, a excepción de las facturas Nos. 10532 y 10991, por cuanto en lo que a estas concierne no se encontró comprobante de ingreso al almacén o farmacia.

También, que la glosa No. 1.14 que se impuso a las facturas relacionadas en el cuadro No.21.5.1⁶, no sería levantada ya que de las pruebas analizadas no se logró evidenciar el recibo de pago de los derechos de publicación en el Diario Único de Contratación Pública de los contratos y órdenes de compra Nos. CT-018-08, SA-CBS-C1-CT-290-2008, SA-CBS-C2-003-08, SA-CBS-C2-OC-231-2008, SA-CBS-C2-OC-274-2008, SA-CBS-OC-158-08 Y SAF-CBS-C2-OC-231-2008.

En lo que tiene que ver con la glosa No. 1.15, indica que esta se levanta en referencia a las facturas relacionadas en el cuadro No. 21.6.1⁷, en razón a que se certificó que J.J.R. Distribuciones Ltda., se encuentra al día en el pago de los aportes parafiscales relativos al Sistema de Seguridad Social Integral, así como los del Sena, ICBF y Caja de Compensación Familiar.

Igualmente, sobre la glosa No. 1.18, indicó que se levantaría respecto de las facturas relacionadas en el cuadro No. 21.7.2⁸, pues se evidenciaron los certificados de recibo a satisfacción suscritos por los interventores designados en los acuerdos contractuales; sin embargo, en lo que se refiere a las facturas relacionadas en el cuadro No. 21.7.3⁹, estas serían confirmadas por no contar con el certificado a satisfacción.

³ Facturas Nos.: 10724, 10991, 11385, 11405, 11201, 11214, 11236, 11245, 11246, 11300, 11302, 11303, 11304, 11305, 11306, 11307, 11308, 11309, 11310, 11312, 11314, 11315, 11163, 11168, 11170, 11172, 11183, 11185, 11186, 11187, 11202, 11203, 11204, 11322, 11345, 11160, 11166, 11319, 11316.

⁴ 10533, 10569, 10570, 10572, 10577, 10578, 10581, 10583, 10585, 10587, 10588, 10574, 10999, 11044, 11159, 11169, 11178, 11179, 11180, 11197, 11317, 11080, 11212 y 11384.

⁵ 10349, 11080, 11129, 11130, 11131, 11135, 11142, 11184 y 10532.

⁶ 10999, 11169, 11204, 11308, 11044, 11170, 11212, 11309, 11087, 11172, 11214, 11310, 11117, 11178, 11215, 11312, 11125, 11179, 11236, 11313, 11148, 11180, 11241, 11314, 11149, 11183, 11245, 11315, 11153, 11185, 11246, 11316, 11159, 11186, 11302, 11317, 11160, 11187, 11303, 11319, 11163, 11197, 11305, 11322, 11166, 11202, 11306, 11345, 11168, 11203, 11307, 11300, 11304 y 11126

⁷ 10588, 10625, 10669, 10724, 10991, 11142, 11148, 11149, 11153, 11156, 11183, 11184, 11185, 11186, 11187, 11204, 11212, 11213, 11214, 11215, 11307, 11308, 11309, 11310, 11312, 11384, 11385, 11405 y 10574.

⁸ 10532, 10578, 10625, 11142, 11310, 10349, 11148, 11265, 11320 y 11383.

⁹ 10533, 10569, 10570, 10572, 10574, 10577, 10581, 10583, 10585, 10587, 10588, 10669, 10724, 10991, 10999, 11044, 11080, 11087, 11117, 11125, 11129, 11130, 11131, 11135, 11138, 11159, 11163, 11168, 11169, 11384, 11149, 11153, 11156, 11170, 11172, 11178, 11179, 11183, 11184, 11185, 11187, 11188, 11189, 11196, 11197, 11198, 11199, 11200, 11201, 11202, 11203, 11212, 11213, 11214, 11215, 11236,

REPÚBLICA DE COLOMBIA
RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO



JUZGADO DIECINUEVE (19) ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO
SANTIAGO DE CALI - VALLE DEL CAUCA

Respecto de la glosa No. 4.7 impuesta a la factura 10349, esta fue levantada de conformidad con los argumentos y las pruebas aportadas con el recurso de reposición y, en lo que a la glosa No. 4.11 imputada a las facturas relacionadas en el cuadro No. 21.10.1¹⁰, resolvió no levantarla, bajo el argumento que las liquidaciones por concepto de retenciones se encuentran en firme.

Así las cosas, arguye el extremo activo de la litis que los actos administrativos atacados vulneraron el debido proceso por cuanto se enrostran cargas a los acreedores cuando la obligación está en cabeza de la deudora, que contienen argumentos carentes de lógica jurídica y no tienen en cuenta las pruebas que reposan en la entidad.

Señala además que el consorcio liquidador se extralimitó en sus funciones por exigir requisitos no estipulados en la normatividad y que se le vulneraron, además, los principios de la buena fe y de la confianza legítima.

En este estado vale aclarar que en el auto que abrió el proceso a pruebas, se decretó una prueba pericial, para que un perito contador resolviera los interrogantes planteados en la demanda (Folios 478 a 479 del Cdno. No. 1A.), sin embargo, la parte actora no adelantó las actividades necesarias para la práctica de la experticia, razón por la cual se dio por desistida y se dispuso el cierre del debate probatorio en este asunto. (Folio 924 cdno. No. 1A).

Así pues, teniendo en cuenta la interpretación que hace el Despacho de la demanda incoada por J.J.R. Distribuciones Ltda., la inconformidad se presenta en relación con las razones por las cuales el Liquidador de la ESE Antonio Nariño rechazó parcialmente la reclamación, decisión que se basó en allegar las facturas sin el recibo a satisfacción suscrito por el interventor correspondiente designado para cada contrato u orden de compra, por ejecutar los contratos por fuera del plazo estipulado, por carecer de ingreso de los elementos al almacén o farmacia, por existir unos pagos parciales y por no aportar constancia de pago de publicidad de los contratos, por lo que los actos administrativos atacados podrían adolecer de una falsa motivación.

Al respecto, el Consejo de Estado ha señalado que: *"...Para que prospere la pretensión de nulidad de un acto administrativo con fundamento en la causal denominada falsa motivación, la Sala ha señalado que "es necesario que se demuestre una de dos circunstancias: a) O bien que los hechos que la Administración tuvo en cuenta como motivos determinantes de la decisión no estuvieron debidamente probados dentro de la actuación administrativa; o b) Que la Administración omitió tener en cuenta hechos que*

11241, 11246, 11253, 11305, 11306, 11307, 11308, 11358, 11302, 11303, 11309, 11312, 11313, 11314, 11315, 11317, 11321, 11322, 11345, 11346 y 11405.

¹⁰ 10532, 10533, 10569, 10570, 10572, 10577, 10578, 10581, 10583, 10585, 10588, 10625, 10999, 11087, 11117, 11138, 11148, 11149, 11153, 11156, 11157, 11159, 11160, 11163, 11166, 11168, 11169, 11170, 11172, 11178, 11179, 11180, 11183, 11185, 11186, 11187, 11189, 11190, 11191, 11196, 11197, 11198, 11199, 11200, 11201, 11202, 11203, 11212, 11213, 11214, 11215, 11236, 11241, 11245, 11246, 11253, 11265, 11306, 11307, 11308, 11309, 11310, 11312, 11314, 11315, 11316, 11317, 11319, 11320, 11321 y 10574.

REPÚBLICA DE COLOMBIA
RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO



JUZGADO DIECINUEVE (19) ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO
SANTIAGO DE CALI - VALLE DEL CAUCA

sí estaban demostrados y que si hubiesen sido considerados habrían conducido a una decisión sustancialmente diferente¹¹".

Dilucidado lo anterior, se entra a valorar el material probatorio que compone el expediente con el objeto de referirse a cada una de las glosas impuestas a la compañía demandante que son objeto de reproche.

Glosa No. 1.18: *"No existe certificación de la prestación del servicio por parte del Interventor del Contrato u Orden de Servicio".*

En el plenario se avizoran los contratos de compraventa, las órdenes de compra objeto de la reclamación y las facturas reclamadas, lo que torna evidente la obligación contraída entre las partes, pues convinieron la entrega de elementos de laboratorio a cambio de un valor que debía reconocerse por parte de la ESE Antonio Nariño.

Sin embargo, adicional a la existencia y validez de los contratos y órdenes de venta, estos contenían una serie de obligaciones que incluían unos requisitos que se debían cumplir al momento de requerir el pago, como lo era la presentación de la factura, el ingreso al almacén y la certificación del funcionario asignado para tal efecto (interventor).

Vale aclarar que la función del interventor de certificar el cumplimiento de las actividades plasmadas en los contratos no tiene relación con lo desarrollado por el Liquidador en su encargo de confirmar las acreencias de la ESE y calificar el estado de cada una de ellas, pues este (el Liquidador), solo debe constatar el acatamiento de los requisitos legales y contractuales.

Al estudiar el expediente, se evidencia que la demandante para solicitar el pago del valor derivado de la relación contractual con la ESE Antonio Nariño, allegó ante el Liquidador las facturas reclamadas acompañadas, algunas de ellas, de firmas del presunto recibo a satisfacción en el que no se establece el cargo desempeñado por la persona que los suscribe o si este era el designado como interventor; otras facturas no cuentan con firma de recibido y otras tantas solo cuentan con sello de ingreso al almacén (Fls. 266 a 365 del Cdo. Ppal.).

Para el Despacho, los documentos descritos no cumplen con los requisitos que los contratos y la órdenes de compra preveían para el pago, pues si bien en ellos se dispuso que la certificación de recibido a satisfacción debía realizarse por el funcionario asignado (Interventor), también indicaban que la interventoría se realizaría por los directores, líderes de las clínicas o centros de atención ambulatoria, el responsable del área solicitante y el almacenista.

Así las cosas, los documentos que reposan en el libelo con los que se pretende demostrar el cumplimiento de los contratos no cumplen con la intención que conlleva la certificación de cumplimiento encomendada a la interventoría que se encontraba en cabeza de los

¹¹ Sección Cuarta, sentencia del 26 de julio de 2017. Expediente 11001-03-27-000-2018 00006-00 (22326). Consejero ponente: Milton Chaves García.

REPÚBLICA DE COLOMBIA
RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO



JUZGADO DIECINUEVE (19) ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO
SANTIAGO DE CALI - VALLE DEL CAUCA

funcionarios señalados, pues el propósito era el de demostrar el efectivo cumplimiento contractual del que debían dejar constancia, función que, de acuerdo con el expediente, no se encuentra plenamente demostrada.

Así pues, el Liquidador, quien es ajeno a la actividad contractual de la ESE Antonio Nariño, tenía el deber de proceder de acuerdo con los parámetros legales y contractuales aplicables con el fin de reconocer o rechazar las acreencias reclamadas.

De acuerdo con lo anterior, el Liquidador se encontraba imposibilitado para realizar el reconocimiento de una reclamación sin el lleno de los requisitos previstos en el contrato para acceder al pago, esto es, que el cumplimiento a satisfacción de las obligaciones fuera certificado por los interventores designados previamente y no por personal distinto a este.

Glosa No. 1.2: *“La prestación se ejecutó por fuera del plazo establecido en el contrato”*

Analizado el expediente, se observa que esta glosa se encuentra individualizada en el cuadro No. 21.3.3 mencionado con anterioridad, sin embargo, no se evidencia elemento que convicción que muestre que el objeto de los contratos se ejecutó dentro del plazo pactado, que dicho término fue ampliado o que se aceptaba la entrega de los elementos de manera extemporánea, lo que impide que esta Instancia pueda realizar alguna manifestación de fondo sobre el particular, pues concomitante con la glosa anterior, no se tiene certeza sobre la entrega de los productos y la fecha en que presuntamente se realizó.

Glosa No. 1.13: *“No se evidencia constancia de ingreso de los suministros al inventario, farmacia o almacén, suscrita por el responsable de la ESE Antonio Nariño en Liquidación”.*

Señaló el Apoderado General Liquidador que se levantaba esta glosa, a excepción de las facturas 10532 y 10991, en razón a que en estas no se encontró comprobante de ingreso al almacén o farmacia, en igual sentido, examinado el material probatorio que reposa en el expediente, no se logra avizorar que los elementos a que hacen referencia las citadas cuentas hayan ingresado efectivamente al almacén de la ESE Antonio Nariño. Vale aclarar que según lo manifestado en la Resolución No. 000814 del 09 de diciembre de 2009, el levantamiento parcial de la glosa se dio como resultado del análisis de los documentos que obraban en la entidad, los cuales no fueron allegados a este proceso, impidiendo que el Juzgado realice el respectivo análisis sobre el particular.

Glosa No. 4.11: *“La obligación reclamada posee un pago parcial”*

El pago parcial a que se hace referencia de las facturas que componen el cuadro No. 21.10.1, tiene relación con las retenciones en la fuente aplicadas a las facturas emitidas por la compañía demandante, esto es, que la glosa busca mostrar que, pese a la aplicación de la retención en la fuente, estas ya habían sido rechazadas en aplicación de otras glosas, lo que se entiende entonces como una aclaración en la depuración del pago

REPÚBLICA DE COLOMBIA
RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO



JUZGADO DIECINUEVE (19) ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO
SANTIAGO DE CALI - VALLE DEL CAUCA

mencionado. Vale aclarar que la retención en la fuente se aplica por la emisión de las facturas y no del pago de estas como tal.

Glosa No. 1.14: *“No se aportó constancia del pago para la publicidad a la orden de servicios o contrato en el Diario Único de Contratación”.*

Esta se cimenta sobre lo establecido en los artículos 59 y 60 de la Ley 190 de 1995 y en el artículo 1° del Decreto 322 de 2002 que hacen referencia a la publicidad como requisito de legalización contractual; es así como se impuso esta glosa a las facturas determinadas en el cuadro 21.5.1 pues a lo largo del procedimiento adelantado por el liquidador y en este que ahora ocupa la atención del Despacho no se logró establecer que el demandante hubiera realizado el pago correspondiente para la publicación de los contratos y las órdenes de compra Nos. CT-018-08, SA-CBS-C1-CT-290-2008, SA-CBS-C2-003-08, SA-CBS-C2-OC-231-2008, SA-CBS-C2-OC-274-2008, SA-CBS-OC-158-08 y SAF-CBS-C2-OC-231-2008 en el Diario Único de Contratación, lo que correspondía hacerse, se conformidad con la cuantía de cada uno de ellos.

De acuerdo con lo hasta aquí planteado, no se observa elemento de juicio que permita determinar que el liquidador de la ESE Antonio Nariño haya actuado de manera caprichosa y que los actos administrativos por él emitidos y que ahora son objeto de reproche adolezcan de alguna causal que lleve de declarar su nulidad; por el contrario, lo que se avizora es que en la auditoria adelantada por el concesionario fueron valoradas en debida forma las pruebas, atendiendo las exigencias legales y contractuales del proceso liquidatorio, levantando las glosas que de acuerdo con lo aportado daba para que se reconocieran las acreencias y requiriendo los soportes indispensables para el reconocimiento de las otras reclamadas por J.J.R. Distribuciones Ltda.

Vale recordar que, según lo dicho por el Alto Tribunal de lo Contencioso Administrativo, la carga probatoria en este tipo de reclamaciones o créditos en un proceso liquidatorio recae sobre el solicitante, destacando al respecto:

“[...] en cuanto a la carga probatoria que le incumbe al solicitante de una reclamación o crédito dentro de un proceso liquidatorio de una entidad, la normatividad fue clara al establecer en el parágrafo del artículo 26 del Decreto 2211 de 2004 ya citado, que en caso de que el liquidador tuviera dudas acerca de la procedencia o validez de la reclamación, la podía rechazar, tal y como aconteció en el sub lite.

Por las anteriores consideraciones, pierde solidez el argumento de discrepancia del apelante según el cual el Hospital no estaba obligado a aportar documentos adicionales a los que presentó con su reclamación inicial, ya que las causales que dieron origen a las glosas efectuadas sobre las facturas reclamadas, hacían referencia, entre otras, a la ausencia del contrato en sí mismo, así como a la no acreditación de la existencia del comprobante de registro presupuestal, la no presentación de documentos como la constancia del pago de los derechos de publicación del contrato núm. 778 de 2006 en el Diario Único de Contratación Pública, la no acreditación del pago de los aportes parafiscales relativos al Sistema General de Seguridad Social Integral, así como la no presentación del certificado de recibido a satisfacción de los servicios prestados por parte del Interventor o Supervisor del contrato, documentos que resultaban necesarios para tener por acreditada dicha reclamación.

REPÚBLICA DE COLOMBIA
RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO



JUZGADO DIECINUEVE (19) ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO
SANTIAGO DE CALI - VALLE DEL CAUCA

Lo anterior, al margen de que el apelante insista en que dada la relación contractual que existió entre las partes, se puedan dar por satisfechos los requisitos que consagra tanto la ley al quedar insertos en el acuerdo de voluntades suscrito por las partes, así como los manuales de procedimientos internos de la entidad en liquidación, para proceder al pago de las facturas presentadas por el demandante en el proceso liquidatorio, y que corresponden a los servicios prestados en virtud del contrato ya referido, teniendo en cuenta que de aceptar esa posición se estaría desconociendo el hecho de que el contrato es ley para las partes, así como la prevalencia de las exigencias legales en torno al tema, que está dada por el marco normativo en precedencia analizado [...]¹².

De lo anterior se hace palpable, se reitera, que la carga probatoria en el proceso de liquidación de una entidad está en cabeza de la parte solicitante, quien debe aportar la documentación necesaria para acreditar su reclamación, ya que si no lo hace en la forma indicada se desconocería el acuerdo de voluntades plasmado en los contratos.

Vale resaltar que, cuando al liquidador le surjan dudas sobre la procedencia o la validez de la reclamación el parágrafo del artículo 26 del Decreto 2211 de 2004 “Por medio del cual se determina el procedimiento aplicable a las entidades financieras sujetas a toma de posesión y liquidación forzosa administrativa”¹³ (Vigente para la época de los hechos), lo faculta para rechazarla, por lo que es la compañía interesada la que debe acreditar ante el liquidador la existencia, titularidad, validez y vigencia de las acreencias reclamadas.

Es claro entonces que, para el reconocimiento de las acreencias reclamadas por la demandante, le correspondía a esta probar tanto la existencia y validez de los contratos, órdenes de compra y facturas, como el cumplimiento de los requisitos para acceder el pago.

Se avizora que el liquidador en cumplimiento de sus facultades legales y de conformidad con la pruebas recaudadas y practicadas en el trámite administrativo de calificación de las acreencias de J.J.R. Distribuciones Ltda., (CD visible a folio 945A), levantó algunas glosas impuestas en el acto administrativo primigenio y confirmó otras, rechazando las reclamaciones ante la evidencia del incumplimiento de los requisitos legales y contractuales.

Para el Despacho el cumplimiento de los requisitos para la legalización y pagos pactados entre la demandante y la ESE Antonio Nariño en los contratos de compraventa y las órdenes de venta no son una mera formalidad que pueda ser desconocida por el liquidador, pues cada uno de los documentos requeridos permiten asegurar y acreditar el cumplimiento de las obligaciones; siendo así, resulta de suma relevancia la verificación para el reconocimiento de los valores convenidos.

¹² Sección Primera, sentencia de 5 de julio de 2019; C.P. Nubia Margoth Peña Garzón, número único de radicación 76001-23-31-000-2010-00172-01[...]

¹³ Artículo 26. Pasivo a cargo de la entidad en liquidación. Para la determinación de las sumas a cargo de la entidad en liquidación se tendrá en cuenta lo siguiente:

(...)

Parágrafo. Si el Liquidador dudare de la procedencia o validez de cualquier reclamación prevista en el presente decreto, la rechazará”.

REPÚBLICA DE COLOMBIA
RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO



JUZGADO DIECINUEVE (19) ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO
SANTIAGO DE CALI - VALLE DEL CAUCA

En tal sentido, la labor desplegada por la parte accionante incumplió la carga probatoria que estaba llamada a arribar para dar por acreditada su pretensión. Lo que muestra que, los reproches formulados con la demanda no pasan de ser meras aseveraciones sin sustento probatorio en esta Instancia.

En conclusión, se hace evidente que la demandada en la expedición de los actos administrativos cuya nulidad se depreca, no incurrió en falsa motivación, ni vulneró el derecho al debido proceso invocado, pues las facturas no están acompañadas del informe de interventoría que permitan determinar el efectivo cumplimiento del objeto contractual, ni la cantidad y calidad de los elementos hospitalarios sobre los que recayó el negocio jurídico, tampoco se logra evidenciar si los contratos se ejecutaron dentro del plazo pactado, o si los elementos ingresaron efectivamente al almacén de la ESE Antonio Nariño y si se realizó el pago de la publicación que derivara en su legalización, situaciones que también fueron estudiadas en el trámite liquidatorio y que desembocaron en los demás factores de rechazo.

Por lo anterior, comoquiera que la parte actora no logró desvirtuar ninguna de las glosas impuestas a la reclamación formulada, se impone negar las pretensiones de la demanda.

Finalmente, no hay lugar al pago de costas en vista que no se reúnen los requisitos para su imposición.

En mérito de lo expuesto, el Juzgado Diecinueve Administrativo del Valle del Cauca, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley,

RESUELVE

PRIMERO: DECLARAR PROBADA la excepción de inexistencia del acto administrativo propuesta por Fiduprevisora S.A., de conformidad con las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

SEGUNDO: DECLARAR NO PROBADAS las demás excepciones formuladas por las demandadas.

TERCERO: NEGAR las pretensiones de la demanda, por lo expuesto en precedencia.

CUARTO: RECONOCER personería a la abogada Luz Marina Valencia Buitrago, identificada con la cédula de ciudadanía No. 30.283.066 y tarjeta profesional No. 97.231 expedida por el Consejo Superior de la Judicatura para actuar en calidad de apoderada del Ministerio de Salud y Protección Social, en los términos y condiciones del memorial poder visible a folio 1020 del Cuaderno Principal.

QUINTO: Sin costas en esta instancia.

SEXTO: DEVOLVER a la parte actora los remanentes de gastos del proceso, en el evento de existir y previa solicitud.

REPÚBLICA DE COLOMBIA
RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO



JUZGADO DIECINUEVE (19) ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO
SANTIAGO DE CALI - VALLE DEL CAUCA

SÉPTIMO: ARCHIVAR el expediente, una vez en firme esta sentencia, dejando las anotaciones de rigor.

CÓPIESE, NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

**ROGERS ARIAS TRUJILLO
JUEZ**