

Señores,

**JUZGADO NOVENO (9) ADMINISTRATIVO DE BUCARAMANGA**

[adm09buc@cendoj.ramajudicial.gov.co](mailto:adm09buc@cendoj.ramajudicial.gov.co)

**MEDIO DE CONTROL:** NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO

**RADICADO:** 68001333300920230017700

**DEMANDANTE:** HOSPITAL UNIVERSITARIO CLINICA SAN RAFAEL

**DEMANDADOS:** COMPARTA EPS, MINISTERIO DE SALUD Y PROTECCIÓN SOCIAL Y OTROS.

**ASUNTO:** ALEGATOS DE CONCLUSIÓN

**GUSTAVO ALBERTO HERRERA ÁVILA**, mayor de edad, domiciliado y residente en la ciudad de Cali, identificado con la Cédula de Ciudadanía No.19.395.114 de Bogotá, portador de la tarjeta profesional No. 39.116 del Consejo Superior de la Judicatura, obrando en mi condición de apoderado especial del **HOSPITAL UNIVERSITARIO CLÍNICA SAN RAFAEL**, identificado con el Nit. 860.015.888-9, por medio del presente dentro del término y oportunidad me permito presentar ante el despacho **ALEGATOS DE CONCLUSIÓN**, en los siguientes términos:

## I. OPORTUNIDAD

Por medio de auto calendado del 17 de septiembre de 2024, el cual fue notificado por estado del 18 de septiembre de 2024, el juzgado decidió dar traslado de la prueba allegada por la apoderada de Comparta EPS-S en liquidación por el termino de 3 días, en donde vencido dicho termino, empezaría el traslado por el termino de 10 días para que las partes presentaran sus alegatos de conclusión.

Es por lo anterior, que el termino antes indicado por el despacho fenece el día 7 de octubre de 2024, por lo tanto, el presente escrito de alegatos se eleva al despacho dentro del término y oportunidad procesal.

## II. PROBLEMA JURÍDICO

Tal y como fue decantado el día 12 de abril de 2024, en la celebración de la audiencia inicial de que trata el artículo 180 del CPACA, la fijación del litigio se centró en determinar:

- ¿Si las Resoluciones N°RCG2271-20220519 del 19 de mayo de 2022 y N°RRR0173 20220926 del 26 de septiembre de 2022, se encuentran viciadas de nulidad, por ser expedidas con infracción en las normas en que debían fundarse, falsa motivación y con vulneración del debido proceso y desconocimiento de los derechos de audiencia y defensa del HOSPITAL UNIVERSITARIO CLÍNICA SAN RAFAEL?
- En caso afirmativo ¿si procede el restablecimiento del derecho deprecado en la demanda?

### III. ALEGATOS DE CONCLUSIÓN

#### 1. CONCEPTO DE VIOLACIÓN DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS

Es necesario precisar a este despacho que las resoluciones N° RCG2271-20220519 del 19 de mayo de 2022 y N° RRR0173-20220926 del 26 de septiembre de 2022 violaron las normas sobre el reconocimiento y pago de acreencias a IPS por servicios de urgencias prestados a usuarios de EPS. A pesar de que COMPARTA EPS-S EN LIQUIDACIÓN recibió estos servicios de la IPS Hospital Universitario Clínica San Rafael y de que las facturas, junto con los soportes, fueron radicadas antes de la liquidación, la EPS en liquidación decidió rechazar un valor de \$91.807.764 y no pagar el monto reconocido de \$4.138.298. Por lo tanto, es evidente que dichas resoluciones deben ser anuladas, ya que contravienen las normas constitucionales y legales y, en la actualidad, causan un perjuicio a mi representada.

En efecto, los vicios que pueden invalidar los actos administrativos de la administración se encuentran estipulados en el artículo 137 de la Ley 1437 de 2011, la cual dispone que:

**“ARTÍCULO 137. NULIDAD.** *Toda persona podrá solicitar por sí, o por medio de representante, que se declare la nulidad de los actos administrativos de carácter general. Procederá cuando hayan sido expedidos con infracción de las normas en que deberían fundarse, o sin competencia, o en forma irregular, o con desconocimiento del derecho de*

*audiencia y defensa, o mediante falsa motivación, o con desviación de las atribuciones propias de quien los profirió. (...)*"

Pues bien, la norma transcrita en precedencia permite identificar dos (2) categorías generales de vicios mediante las cuales un acto administrativo puede ser anulado por parte del operador judicial. Primero, los materiales, entendidos estos como los argumentos, causas, objetos y finalidades en los que incurren las entidades profiriendo sus actos administrativos de manera contraria a los principios esenciales de la administración pública, la constitución y la ley. Segundo, aquellos vicios que hacen referencia a las formas y procedimientos ilegales o contraevidentes.

Por otro lado, el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección A mediante sentencia del 25 de junio de 2014, manifestó respecto de la demanda a incoar frente a los actos del liquidador, lo siguiente:

*"Sin embargo la parte acusada del numeral 2o. de este artículo es inexecutable porque lo que va a decidir el juez es justamente si la liquidación se ajusta a la ley, y por lo tanto esta situación no puede señalarse como presupuesto de la acción. En realidad se está desconociendo con la norma el derecho de acceso a la justicia y, por lo tanto, se declarará inexecutable.*

*(...) Debe tenerse en cuenta que el Estatuto Orgánico del Sistema Financiero establece que las controversias respecto de los actos de carácter administrativo proferidos por el liquidador, deben ser controvertidos ante la jurisdicción administrativa, y "no suspenderán en ningún caso el proceso liquidatorio", afirmando así la naturaleza y objeto del proceso de liquidación, en cuanto a una rápida determinación de los activos y el pago del pasivo externo, conservando la igualdad entre los acreedores, sin perjuicio de los privilegios que establece la ley"<sup>1</sup>*

Así las cosas, es evidente que, ante controversias originadas mediante un acto administrativo proferido por un liquidador, la jurisdicción de lo Contencioso Administrativo es la competente para conocer. En tanto aquella voluntad del Estado debe estar sujeta a lo estipulado en el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo y si incurriere en alguna causal de nulidad contenida en el artículo 137 podrá ser controvertida vía judicial.

---

<sup>1</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección A sentencia del 25 de junio de 2014

**2. INFRACCIÓN EN LAS NORMAS EN QUE DEBÍAN FUNDARSE, MEDIANTE UN PROCEDIMIENTO IRREGULAR Y A TRAVÉS DE UNA FALSA MOTIVACIÓN DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS, TODA VEZ QUE EQUIVOCADAMENTE SE RECHAZÓ LA SUMA DE \$91.807.764 Y NO SE PAGÓ LA SUMA RECONOCIDA POR VALOR DE \$4.148.298.**

En este caso, se observa que las Resoluciones N° RCG2271-20220519 del 19 de mayo de 2022 y N° RRR0173-20220926 del 26 de septiembre de 2022 no valoraron adecuadamente los soportes presentados para lograr el pago de \$95.965.062. A pesar de que los documentos respaldaban los servicios prestados y las facturas ya habían sido radicadas ante COMPARTA EPS-S antes de iniciar su proceso de liquidación, el agente liquidador ignoró por completo estos soportes. En un análisis deficiente, concluyó de manera equivocada que las obligaciones se habían generado después del inicio de la liquidación y exigió autorizaciones para servicios de urgencias, a pesar de que, conforme a la Resolución 5261 de 1994, no se requieren autorizaciones para este tipo de servicios.

***“ARTICULO 10. ATENCION DE URGENCIAS.** La atención de urgencias comprende la organización de recursos humanos, materiales, tecnológicos y financieros de un proceso de cuidados de salud indispensables e inmediatos a personas que presentan una urgencia. Todas las entidades o establecimientos públicos o privados, que presten servicios de consulta de urgencias, atenderán obligatoriamente estos casos en su fase inicial aún sin convenio o autorización de la E.P.S. respectiva o aún en el caso de personas no afiliados al sistema.*

***Las urgencias se atenderán en cualquier parte del territorio nacional sin que para ello sea necesario autorización previa de la E.P.S. o remisión, como tampoco el pago de cuotas moderadoras. La I.P.S. que presta el servicio recibirá de la E.P.S. el pago correspondiente con base en las tarifas pactadas o con las establecidas para el S.O.A.T.***

*En todo caso es el médico quien define esta condición y cuando el paciente utilice estos servicios sin ser una urgencia deberá pagar el valor total de la atención.*

*PARAGRAFO. Cuando la IPS no pertenezca a la red de prestadores de las EPS, informará la atención de los afiliados en el servicio de urgencias, en las 24 horas hábiles siguientes al ingreso del paciente; en caso contrario, deberá remitir esta información con la periodicidad que se haya pactado entre las dos instituciones.*

*Las EPS garantizarán la infraestructura necesaria para el reporte oportuno por parte de las IPS.” (Subraya y Negrilla fuera del texto original)*

Así mismo, el Consejo de Estado ha desarrollado esta causal de nulidad del acto administrativo y al respecto ha indicado lo siguiente:

*“Consecuentemente, cuando la ley establece requisitos de apariencia o formación de los actos administrativos, sean éstos de carácter general o de carácter particular y concreto, los mismos se deben cumplir obligatoriamente, cuando quiera que la Administración pretenda tomar una decisión que corresponda a aquellas que se hallan sometidas a tales requisitos, de tal manera que su desconocimiento, conducirá a que se configure, precisamente, la causal de nulidad en estudio, es decir, expedición irregular del acto administrativo o vicios de forma.”*

(...)

*La expedición en forma irregular, es decir, con desconocimiento de las normas que regulan los requisitos de formación del acto administrativo, incluyendo no sólo las etapas previas a su expedición, sino también los requerimientos relativos a la materialización misma del acto, es decir, la forma que deben revestir”<sup>2</sup>*

El Máximo Órgano de Cierre en la jurisdicción contenciosa administrativa ha dejado claro que las autoridades estatales deben seguir estrictamente el procedimiento legalmente establecido al expedir un acto administrativo. Esta exigencia formal otorga seguridad tanto a los ciudadanos como a la administración, ya que asegura que el Estado actúe de manera objetiva y conforme a la función administrativa. Esto reduce la posibilidad de arbitrariedades y permite al afectado participar activamente, ejerciendo su derecho de defensa y contradicción.

Ahora bien, el concepto de nulidad de falsa motivación se relaciona directamente con el principio de legalidad de los actos y con el control de los hechos determinantes de la decisión administrativa. Para su prosperidad es necesario que se demuestren una de las siguientes circunstancias: i) Que los hechos que la Administración tuvo en cuenta como motivos determinantes de la decisión no estuvieron debidamente probados dentro de la actuación administrativa y ii) Que la Administración omitió tener en cuenta hechos que sí estaban demostrados y que si hubiesen sido considerados habrían conducido a una decisión sustancialmente diferente. En consecuencia, para acudir a la jurisdicción de lo contencioso administrativo alegando la falsa motivación, debe señalar cual es el hecho o hechos que el funcionario tuvo en cuenta para tomar la decisión y que en realidad no existieron, o en que consiste la errada interpretación de los hechos.

Por su parte, frente a la violación de norma superior, El H. Consejo de Estado, ha establecido lo siguiente:

---

<sup>2</sup> Consejo de Estado, Sentencia del 13 de mayo de 2009, C.P. Ramiro Saavedra Becerra.

*“El artículo 84 del C.C.A. consagra, entre otras causales de nulidad, la derivada de la infracción de las normas en las que ha debido fundarse el acto administrativo o mejor, la nulidad por violación de una norma superior, como se conoce genéricamente a esta causal de nulidad. La contravención legal a la que hace referencia esa causal debe ser directa y ocurre cuando se configura una de las siguientes situaciones: i) falta de aplicación, ii) aplicación indebida o, iii) interpretación errónea.*

*Según la doctrina judicial del Consejo de Estado, ocurre la primera forma de violación, esto es, la falta de aplicación de una norma, ya porque el juzgador ignora su existencia, o porque a pesar de que conoce la norma, tanto que la analiza o sopesa, sin embargo, no la aplica a la solución del caso. También sucede esa forma de violación cuando el juez acepta una existencia ineficaz de la norma en el mundo jurídico, pues no tiene validez en el tiempo o en el espacio. En los dos últimos supuestos, el juzgador puede examinar la norma, pero cree, equivocadamente, que no es la aplicable al asunto que resuelve, evento en el cual se está ante un típico caso de violación por falta de aplicación, no de interpretación errónea, en razón de que la norma por no haber sido aplicada no trascendió al caso”<sup>3</sup>*

Del anterior fragmento queda claro que la violación de norma superior por inaplicación de esta tiene lugar cuando, a pesar de haber sido analizada por la autoridad, se decide, sin que medie una justificación supralegal para no dar aplicación a ella.

En tal sentido, es menester señalar, que el Decreto 4747 de 20077 reguló “...algunos aspectos de las relaciones entre los prestadores de servicios de salud y las entidades responsables del pago de los servicios de salud de la población a su cargo, y se dictan otras disposiciones”. En dicha normatividad se fijó la siguiente disposición:

*“Artículo 22. Manual único de glosas, devoluciones y respuestas. El Ministerio de la Protección Social expedirá el Manual Único de Glosas, devoluciones y respuestas, en el que se establecerán la denominación, codificación de las causas de glosa y de devolución de facturas, el cual es de obligatoria adopción por todas las entidades del Sistema General de Seguridad Social en Salud*

Asimismo, se fijó el trámite de glosas en su artículo 23 de la siguiente forma:

*“Artículo 23. Trámite de glosas. Las entidades responsables del pago de servicios de salud dentro de los treinta (30) días hábiles siguientes a la presentación de la factura con todos sus soportes, formularán y comunicarán a los prestadores de servicios de salud las glosas a cada factura, con base en la codificación y alcance definidos en el manual único de glosas, devoluciones y respuestas, definido en*

<sup>3</sup> Consejo de Estado, Sentencia del 15 de marzo de 2012, C.P. Hugo Fernando Bastidas Bárcenas

*el presente decreto y a través de su anotación y envío en el Registro conjunto de trazabilidad de la factura cuando éste sea implementado. Una vez formuladas las glosas a una factura, no se podrán formular nuevas glosas a la misma factura, salvo las que surjan de hechos nuevos detectados en la respuesta dada a la glosa inicial.*

*El prestador de servicios de salud deberá dar respuesta a las glosas presentadas por las entidades responsables del pago de servicios de salud, dentro de los quince (15) días hábiles siguientes a su recepción. En su respuesta a las glosas, el prestador de servicios de salud podrá aceptar las glosas iniciales que estime justificadas y emitir las correspondientes notas crédito, o subsanar las causales que generaron la glosa, o indicar, justificadamente, que la glosa no tiene lugar. La entidad responsable del pago, dentro de los diez (10) días hábiles siguientes, decidirá si levanta total o parcialmente las glosas o las deja como definitivas. Los valores por las glosas levantadas deberán ser cancelados dentro de los cinco (5) días hábiles siguientes, informando de este hecho al prestador de servicios de salud.*

*Las facturas devueltas podrán ser enviadas nuevamente a la entidad responsable del pago, una vez el prestador de servicios de salud subsane la causal de devolución, respetando el período establecido para la recepción de facturas. Vencidos los términos y en el caso de que persista el desacuerdo se acudirá a la Superintendencia Nacional de Salud, en los términos establecidos por la ley”.*

Es por ello, que en virtud de la obligación impuesta por el legislador en el artículo 22 del Decreto 4747 de 2007, se profirió la Resolución 3047 de 2008 “Por medio de la cual se definen los formatos, mecanismos de envío, procedimientos y términos a ser implementados en las relaciones entre prestadores de salud y entidades responsables del pago de servicios de salud, definidos en el Decreto 4747 de 2007”.

En consecuencia, a través del Anexo Técnico No. 6 se fijó el Manual Único de Glosas, Devoluciones y Respuestas, en el cual se fijaron las siguientes definiciones:

**“DEFINICIONES**

*Glosa: Es una no conformidad que afecta en forma parcial o total el valor de la factura por prestación de servicios de salud, encontrada por la entidad responsable del pago durante la revisión integral, que requiere ser resuelta por parte del prestador de servicios de salud.*

*Devolución: Es una no conformidad que afecta en forma total la factura por prestación de servicios de salud, encontrada por la entidad responsable del pago durante la revisión preliminar y que impide dar por presentada la factura. Las causales de devolución son taxativas y se refieren a falta de competencia para el pago, falta de autorización, falta de epicrisis, hoja de atención de urgencias u*

*odontograma, factura o documento equivalente que no cumple requisitos legales, servicio electivo no autorizado y servicio ya cancelado. La entidad responsable del pago al momento de la devolución debe informar todas las diferentes causales de la misma.*

*Autorización: Es la formalización a través de la emisión de un documento o la generación de un registro por parte de la entidad responsable del pago para la prestación de los servicios requeridos por el usuario, de acuerdo con lo establecido entre el prestador de servicios de salud y la entidad responsable del pago. En el supuesto que la entidad responsable del pago no se haya pronunciado dentro de los términos definidos en la normatividad vigente, será suficiente soporte la copia de la solicitud enviada a la entidad responsable del pago, o a la dirección departamental o distrital de salud.*

*Respuesta a Glosas y Devoluciones: Se interpreta en todos los casos como la respuesta que el prestador de servicios de salud da a la glosa o devolución generada por la entidad responsable del pago.*

### **Objetivo**

*El objetivo del Manual único de glosas, devoluciones y respuestas es estandarizar la denominación, codificación y aplicación de cada uno de los posibles motivos de glosas y devoluciones, así como de las respuestas que los prestadores de servicios de salud den a las mismas, de manera que se agilicen los procesos de auditoría y respuesta a las glosas.*

**Elementos de la codificación** *La codificación está integrada por tres dígitos. El primero indica los conceptos generales. Los dos segundos indican los conceptos específicos que se pueden dar dentro de cada concepto general”.*

En el Manual Único de Glosas, Devoluciones y Respuestas se dejó estipulada las siguientes tablas i) Codificación – Concepto General y ii) Codificación – Concepto Específico. Así como también se señalaron 999 causales de glosa.

En tal sentido, es menester señalar que el Anexo Técnico No. 6 de la Resolución 003047 de 2008 también estipuló en su codificación la subsanación parcial o total de la glosa. En virtud de la normatividad enunciada, se tiene que el legislador definió la glosa como una no conformidad que afecta en forma parcial o total el valor de la factura por prestación de servicios de salud. Encontrada por la entidad responsable del pago durante la revisión integral, que requiere ser resuelta por parte del prestador de servicios de salud. De igual forma, precisó seis conceptos constitutivos de glosas, los cuales, a su vez, contienen de manera individual una serie de situaciones en los que se pueden enmarcar y la eventualidades en que aplica.

Aunado a lo anterior, en el Manual Único de Glosas, Devoluciones y Respuestas, expedido por el Ministerio de Protección Social, quedaron plenamente definidos los criterios objetivos que le permiten a los prestadores de servicios y a las entidades pagadoras, determinar cuándo las glosas o las devoluciones son o no fundadas, es decir que estas son taxativas. Siendo además clara la prohibición expresa para los responsables del pago de crear nuevas causas de glosa o devolución, o de aplicarlas de manera equivocada y fuera de los parámetros legalmente establecidos.

En tal sentido, mediante la resolución N°RCG2271-20220519 del 19 de mayo de 2022, COMPARTA EPS-S EN LIQUIDACIÓN glosó una serie de facturas y rechazó el pago de la suma de \$91.807.764 de manera infundada porque no en el acto de su negación, nada motivo al respecto. Además, pese a reconocer la suma de \$4.148.298 nunca la pagó a mí representada. Así las cosas, el Hospital Universitario Clínica San Rafael procedió a subsanar totalmente las glosas esbozadas por la entidad promotora de salud, tal y como se evidencia en el recurso que fue interpuesto el 22 de octubre de 2022 y que se anexa a esta demanda como prueba documental no desconocida, ni tachada contra quien se adujo.

En virtud de lo anterior, los actos administrativos objeto del presente medio de control deben nulitarse, por cuanto se presentaron 44 facturas con sus debidos anexos en cumplimiento de los requisitos de Ley. Circunstancia que permite inferir que no había lugar a rechazar el reconocimiento de la acreencia, máxime, por cuanto dichas facturas ya habían sido previamente radicadas en físico ante la entidad previo a que se ordenara la toma de posesión inmediata de los bienes, haberes y negocios y la intervención forzosa y administrativa de COMPARTA EPS-S.

Ahora bien, sin perjuicio de que las 44 facturas se presentaron oportunamente, tal y como se observa en el Formulario Único de Presentación de Deudas. Luego de ello se subsanaron por parte del HOSPITAL UNIVERSITARIO CLINICA SAN RAFAEL las glosas que fueron señaladas por la EPS en liquidación, por lo cual esto representa otra razón adicional por la cual se evidencia que los actos administrativos N° RCG2271-20220519 del 19 de mayo de 2022 y N° RRR0173-20220926 fueron proferidos de manera irregular y con desconocimiento en las normas en que debían fundarse.

Así entonces, se ilustrará al despacho como debe interpretarse la tabla previamente transcrita<sup>4</sup>. En ella se relaciona la enumeración de la factura, el valor de esta, el valor reclamado, el valor pagado, el valor aceptado, el valor glosado, las glosas impuestas, y en especial en la última columna se evidencia la contradicción de la glosa. En la cual se subsana factura por factura las glosas impuestas por COMPARTA EPS-S en Liquidación, o en su defecto se realiza un breve análisis del por qué no se acepta la glosa impuesta.

En consecuencia, esta tabla representa el medio probatorio que previamente fue aportado al proceso, en la cual se subsanó la glosa impuesta factura por factura o en su defecto se analizó las razones por las que no se aceptaba la glosa. Además, de precisar nuevamente a este despacho, que, todas las facturas cuentan con los soportes correspondientes, los cuales dan cuenta de los servicios prestados y de las autorizaciones que fueron generadas para los mismos, pese a que, como también se manifestó, por ley, no tiene relevancia dicha autorización en los casos en los que los servicios médicos suministrados, hacen parte de los servicios de urgencias.

Así las cosas, las resoluciones N°RCG2271-20220519 del 19 de mayo de 2022 y N°RRR0173-20220926 del 26 de septiembre de 2022, se profirieron con infracción en las normas en que debían fundarse, por cuanto las Leyes 1122 de 2007 y 1438 de 2011, establecieron la obligación de pagar por parte de las entidades promotoras de salud a las IPS los servicios de salud debidamente suministrados. En tal sentido, y al analizar la tabla de la referencia, se evidencia como por parte del HOSPITAL UNIVERSITARIO CLÍNICA SAN RAFAEL a pesar de que el primer acto administrativo, esto es la resolución N°RCG2271-20220519 del 19 de mayo de 2022, no se enunció de manera clara la glosa impuesta a cada factura, mí representada de manera diligente entró a analizar factura por factura y a subsanar la glosa, anexando bien sea la epicrisis del usuario, la autorización, la descripción quirúrgica, la patología, las imágenes diagnósticas realizadas, o en su lugar a detallar por qué no aceptaba la glosa impuesta, según correspondiera el caso.

Las resoluciones N° RCG2271-20220519 del 19 de mayo de 2022 y N° RRR0173-20220926 del 26 de septiembre de 2022 fueron emitidas con una falsa motivación, ya que el agente liquidador no realizó un análisis adecuado de las facturas inicialmente glosadas, limitándose a enumerar de manera general las causales de glosa sin especificar los motivos

---

<sup>4</sup> Documento Base glosas Comparta HUCSR - Expediente

detallados para cada factura, incluso cuando estas fueron presentadas con los soportes correspondientes. Además, al resolver el recurso de reposición interpuesto por el HOSPITAL UNIVERSITARIO CLÍNICA SAN RAFAEL, en el cual se subsanaron las causales de glosa con documentos como historias clínicas y autorizaciones, el agente liquidador nuevamente no motivó su decisión ni consideró estos soportes, repitiendo el cuadro del primer acto sin dar explicaciones sobre el rechazo de las subsanaciones.

En resumen, la deuda de \$91.807.764 debió ser reconocida, ya que fue presentada dentro del plazo establecido, como consta en el Formulario Único de Presentación de Deudas. Además, el HOSPITAL UNIVERSITARIO CLÍNICA SAN RAFAEL corrigió las glosas impuestas, pero el agente liquidador no respondió a esta subsanación en el acto administrativo que resolvió el recurso de reposición. Las resoluciones N° RCG2271-20220519 y N° RRR0173-20220926 están viciadas de nulidad, ya que se emitieron de manera irregular y sin motivación adecuada, ignorando las normas aplicables (Decreto 4747 de 2007 y Resolución 003047 de 2008), que permiten subsanar las glosas. A pesar de las correcciones, la entidad rechazó el pago de \$91.807.764 y no ha efectuado el pago del valor mínimo reconocido de \$4.148.298.

**3. EXPEDICIÓN IRREGULAR INCURRIENDO EN INDEBIDA MOTIVACIÓN, VULNERANDO EL DEBIDO PROCESO Y CON DESCONOCIMIENTO DE LOS DERECHOS DE AUDIENCIA Y DEFENSA, DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS EN LA MEDIDA QUE EL AGENTE LIQUIDADOR NO ESBOZÓ LOS MOTIVOS Y RAZONES POR LAS CUALES NO RECONOCIÓ LA SUMA DE \$91.807.764 DEBIDAMENTE PRESENTADA A TRAVÉS DE LAS FACTURAS.**

El presente concepto de violación tiene como finalidad evidenciar ante el despacho que las resoluciones N°RCG2271-20220519 del 19 de mayo de 2022 y N°RRR0173 20220926 del 26 de septiembre de 2022, se proferieron bajo expedición irregular incurriendo en indebida motivación, vulnerando el debido proceso y con desconocimiento de audiencia y defensa por parte de COMPARTA EPS-S EN LIQUIDACIÓN. En la medida que el agente liquidador no solo no esbozó los motivos por los cuales no reconoció la suma de \$91.87.764, a pesar de que la misma fue presentada en la oportunidad prevista para ello, tal y como se desprende del Formulario Único Para Presentación de Deudas, sino que, además, debido a que también fue subsanada en la etapa procesal pertinente

La falsa motivación como vicio de ilegalidad del acto administrativo en virtud del artículo 137 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, puede estructurarse cuando en las consideraciones de hecho o de derecho que contiene el acto en cuestión, se incurre en un error de hecho o de derecho, bien sea porque los hechos aducidos al momento de tomar la decisión son inexistentes; o cuando existiendo los hechos, son calificados erradamente desde el punto de vista jurídico.

El Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Cuarta, consejera ponente: Martha Teresa Briceño de Valencia, mediante Sentencia del 04 de noviembre de 2015, radicado interno 21151, señaló lo siguiente con respecto a la falsa motivación de los actos administrativos:

*“De acuerdo con el artículo 84 del Código Contencioso Administrativo la falsa motivación es una de las causales de nulidad de los actos de la Administración. Frente a esta causal de nulidad, la Sala ha precisado lo siguiente: «[...] **Para que prospere la pretensión de nulidad de un acto administrativo con fundamento en la causal denominada falsa motivación es necesario que se demuestre una de dos circunstancias: a) O bien que los hechos que la Administración tuvo en cuenta como motivos determinantes de la decisión no estuvieron debidamente probados dentro de la actuación administrativa; o b) Que la Administración omitió tener en cuenta hechos que sí estaban demostrados y que si hubiesen sido considerados habrían conducido a una decisión sustancialmente diferente.** Ahora bien, los hechos que fundamentan la decisión administrativa deben ser reales y la realidad, por supuesto, siempre será una sola. **Por ende, cuando los hechos que tuvo en cuenta la Administración para adoptar la decisión no existieron o fueron apreciados en una dimensión equivocada, se incurre en falsa motivación porque la realidad no concuerda con el escenario fáctico que la Administración supuso que existía al tomar la decisión.** La actora sustentó el cargo de falsa motivación en los mismos argumentos en los que sustentó el cargo del silencio administrativo positivo. No obstante, al resolverse dicho cargo quedó demostrado que se trató de un error de transcripción que no afectó de manera sustancial el contenido de la decisión administrativa” (Subrayado y negrilla fuera de texto).*

En tal sentido, según la jurisprudencia transcrita existe falsa motivación en la expedición de actos administrativos cuando la administración toma en cuenta hechos para tomar su decisión que no existieron, o fueron apreciados de manera equivocada, por cuanto la realidad no coincide con los presupuestos fácticos que la administración supuso que existían para expresar su voluntad.

Respecto de la falsa motivación, como causa de anulación del acto administrativo, el Consejo de Estado ha señalado:

*“(…)El vicio de falsa motivación se presenta cuando la sustentación fáctica del acto carece de veracidad o de coherencia entre el hecho y el supuesto de derecho; es decir, o no es cierto lo que se afirma en las razones de hecho, o no hay correspondencia entre tales razones y los supuestos de derecho que se aducen para proferir el acto. Ahora bien, debe precisarse que una cosa es la falsa motivación y otra la falta de motivación: la primera, es un evento sustancial, que atañe a la realidad fáctica y jurídica del acto administrativo, y la segunda, es un aspecto procedimental, formal, ya que ésta es la omisión en hacer expresos o manifiestos en el acto administrativo los motivos del mismo. La falsa motivación plantea para el juzgador un problema probatorio, de confrontación de dos extremos, como son lo dicho en el acto y la realidad fáctica atinente al mismo, con miras a comprobar la veracidad; también plantea un juicio lógico de correspondencia entre la realidad constatada y la consecuencia jurídica que se pretende desprender de ella, cuando la primera resulta demostrada.(…)”<sup>5</sup>*

Pues bien, en síntesis, la falsa motivación del acto administrativo ocurre cuando existe una indebida valoración de los hechos que son objeto de estudio en sede administrativa y el marco normativo que se aplica para el caso en concreto, y se evidencia que no existe correspondencia entre el marco jurídico aplicable y la situación fáctica que se presenta.

En consecuencia, en el presente caso, los actos administrativos se profirieron bajo expedición irregular incurriendo en indebida motivación, vulnerando el debido proceso y con desconocimiento de los derechos de audiencia y defensa, en la medida que el agente liquidador no esbozó los motivos y razones por las cuales no reconoció la suma de \$91.807.764 debidamente presentada a través de las facturas allegadas en el proceso de calificación y graduación de acreencias.

La indebida motivación como vicio de ilegalidad de un acto administrativo, según el artículo 137 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, ocurre cuando las razones de hecho o de derecho que sustentan el acto son erróneas. Esto puede suceder si los hechos en los que se basa la decisión no existen o si, aunque existan, se interpretan incorrectamente. La motivación debe reflejar correctamente los motivos que justifican la actuación administrativa, y cualquier error en este aspecto constituye una falsa motivación, viciando de ilegalidad el acto.

---

<sup>5</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, Radicación número 11001 03 24-000-2007-00261-00. Consejero Ponente: Ricardo Galeano Sotomayor

El Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Cuarta, consejera ponente: Martha Teresa Briceño de Valencia, mediante Sentencia del 04 de noviembre de 2015, radicado interno 21151, señaló lo siguiente con respecto a la falsa motivación de los actos administrativos:

*“De acuerdo con el artículo 84 del Código Contencioso Administrativo la falsa motivación es una de las causales de nulidad de los actos de la Administración. Frente a esta causal de nulidad, la Sala ha precisado lo siguiente: «[...] Para que prospere la pretensión de nulidad de un acto administrativo con fundamento en la causal denominada falsa motivación es necesario que se demuestre una de dos circunstancias: a) O bien que los hechos que la Administración tuvo en cuenta como motivos determinantes de la decisión no estuvieron debidamente probados dentro de la actuación administrativa; o b) Que la Administración omitió tener en cuenta hechos que sí estaban demostrados y que si hubiesen sido considerados habrían conducido a una decisión sustancialmente diferente. Ahora bien, los hechos que fundamentan la decisión administrativa deben ser reales y la realidad, por supuesto, siempre será una sola. Por ende, cuando los hechos que tuvo en cuenta la Administración para adoptar la decisión no existieron o fueron apreciados en una dimensión equivocada, se incurre en falsa motivación porque la realidad no concuerda con el escenario fáctico que la Administración supuso que existía al tomar la decisión. La actora sustentó el cargo de falsa motivación en los mismos argumentos en los que sustentó el cargo del silencio administrativo positivo. No obstante, al resolverse dicho cargo quedó demostrado que se trató de un error de transcripción que no afectó de manera sustancial el contenido de la decisión administrativa”<sup>6</sup>*

Aunado a lo anterior, es importante señalar que, el valor rechazado por la suma de \$91.807.764, correspondió a las glosas efectuadas por COMPARTA EPS-S EN LIQUIDACIÓN, correspondiente a las siguientes causales:

430-Autorización de servicios adicional, 402-Consultas, interconsultas y visitas médicas, 113- Facturas por separado por tipo de cobro, 408-Ayudas diagnósticas y finalmente a juicio de la EPS en liquidación, obligaciones causadas con posterioridad al proceso liquidatorio.

En tal sentido, es necesario remitirse al Anexo Técnico No. 6 de la Resolución No. 003047 de 2008 que respectivamente fijó las causales de glosa.

---

<sup>6</sup> Sentencia del Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Cuarta, consejera ponente: Martha Teresa Briceño de Valencia, del 04 de noviembre de 2015, radicado interno 21151

Al analizar la Resolución N° RCG2271-20220519 del 19 de mayo de 2022, se observa que el agente liquidador presentó un cuadro con las glosas de las facturas rechazadas. Sin embargo, al revisar cada una de ellas, se advierte que no se motivó de manera específica la causal de glosa, sino que se hizo de forma genérica. Esto indica una expedición irregular del acto administrativo por indebida motivación, ya que no se analizaron las causales de glosa de manera concreta, y además, dichas causales se basaron en hechos que, según las pruebas presentadas, no ocurrieron.

En consecuencia, queda claro que el agente liquidador expuso las causales de glosa de manera general, sin realizar un análisis detallado de las facturas y sus soportes, los cuales fueron radicados oportunamente por el Hospital Universitario Clínica San Rafael. Esto evidencia que no se realizó un estudio adecuado de las facturas ni de sus soportes, y las glosas se impusieron sin especificar claramente las razones para cada una.

Pese a lo anterior, una vez analizada la N°RRR0173-20220926 del 26 de septiembre de 2022, notificada el 06 de enero de 2023, se evidencia que a pesar de que el HOSPITAL UNIVERSITARIO CLINICA SAN RAFAEL subsanó las glosas presentadas por COMPARTA EPS-S EN LIQUIDACIÓN. Esta última no realizó ninguna especificación ni valoración probatoria de los anexos presentados con el recurso de reposición radicado el 22 de septiembre de 2022, rechazando la suma de \$91.807.764 teniendo como soporte el mismo cuadro utilizado en el acto administrativo recurrido y desconociendo los derechos de mí representada frente a facturas que fueron previamente radicadas a la entidad en físico. Es decir, que ambas resoluciones deben ser declaradas nulas, por haber sido expedidas de manera irregular ante una indebida motivación, toda vez que no se analizó de manera detallada las causales de glosa y sus defectos encontrados. Así como tampoco se especificó porqué después de subsanadas las glosas, las facturas y sus soportes no fueron tenidos en cuenta.

En ese sentido, el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, consejero ponente Roberto Augusto Serrato Valdés, mediante sentencia del 01 de junio de 2020, señaló lo siguiente:

*“(…) pues son enunciadas en forma genérica, a través de un anexo, sin que le sea posible al acreedor conocer su alcance real, de manera tal que ve rechazado su crédito a partir de la mera relación de unas causales absolutas, sin la más*

*mínima sustanciación de su alcance, de tal suerte, que el ejercicio discrecional del Liquidador en cuanto a la determinación de la procedencia y validez del crédito, raya claramente en un ejercicio arbitrario de sus facultades legales, no sólo porque le antecede una formulación de un reglamento general no permitida, sino porque no justifica cuál es el motivo concreto de rechazo del crédito debidamente soportado, dejando al acreedor sin elementos para el ejercicio de su derecho de defensa (...)*

Así las cosas, es claro que para el máximo órgano de cierre de la jurisdicción contencioso administrativo, se debe detallar cada glosa y en consecuencia si se subsana se deberá analizar de manera concreta cada subsanación, pues realizar un análisis genérico sin entrar a estudiar los anexos presentados, se extralimitaría el liquidador en sus funciones.

En conclusión, las resoluciones N° RCG2271-20220519 y N° RRR0173-20220926 fueron expedidas de manera irregular, con indebida motivación, vulnerando el debido proceso y los derechos de audiencia y defensa. El agente liquidador no justificó adecuadamente el rechazo de la suma de \$91.807.764, presentada a través de facturas y respaldada con la subsanación de las glosas y pruebas. En ambos actos, no se detallaron las causales de glosa ni se evaluaron de forma minuciosa las correcciones presentadas, por lo que estos actos administrativos deben ser declarados nulos.

#### **4. EXPEDICIÓN DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS CON FALSA MOTIVACIÓN E INFRACCIÓN DE LAS NORMAS EN QUE DEBÍAN FUNDARSE, POR CUANTO EL AGENTE LIQUIDADOR NO TUVO EN CONSIDERACIÓN LO SEÑALADO EN LA LEY 1122 DE 2007, LEY 1438 DE 2011 Y DEMÁS NORMAS CONCORDANTES.**

Para la prestación del servicio de salud, se establece un acuerdo de voluntades entre los prestadores de servicios y las entidades responsables de su pago, lo que implica una obligación de dar, hacer o no hacer algo. Este acuerdo, conforme a la Ley 1122 de 2007, puede ser firmado por una o varias personas naturales o jurídicas y debe cumplir con las formalidades requeridas. En este contexto, COMPARTA EPS-S en liquidación y el Hospital Universitario Clínica San Rafael firmaron un acuerdo donde se establece que el hospital prestaba servicios de salud a los usuarios de la EPS a cambio de un pago. Este derecho a recibir el pago está respaldado por documentos como historias clínicas, hojas de ruta y

autorizaciones de servicios. Por lo tanto, la EPS tiene la obligación de pagar por los servicios prestados en virtud de este acuerdo.

En este orden de ideas, es claro que las entidades promotoras de salud son las responsables del pago ante los prestadores de servicios de salud. En consecuencia, es claro que para el presente caso es obligación de COMPARTA EPS-S en Liquidación pagar a Hospital Universitario Clínica San Rafael los servicios de salud prestados

La Ley 1438 de 2011 en su artículo 56 dispuso:

**“ARTÍCULO 56°. PAGO A LOS PRESTADORES DE SERVICIOS DE SALUD.**

*Las Entidades Promotoras de Salud pagarán los servicios a los prestadores de servicios de salud dentro de los plazos, condiciones, términos y porcentajes que establezca el Gobierno Nacional según el mecanismo de pago, de acuerdo con lo establecido en la Ley 1122 de 2007.*

*El no pago dentro de los plazos causará intereses moratorios a la tasa establecida para los impuestos administrados por la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN).*

*Se prohíbe el establecimiento de la obligatoriedad de procesos de auditoría previa a la presentación de las facturas por prestación de servicios o cualquier práctica tendiente a impedir la recepción.*

*Las entidades a que se refiere este artículo, deberán establecer mecanismos que permitan la facturación en línea de los servicios de salud, de acuerdo con los estándares que defina el Ministerio de la Protección Social.*

*También se entienden por recibidas las facturas que hayan sido enviadas por los prestadores de servicios de salud a las Entidades Promotoras de Salud a través de correo certificado, de acuerdo a lo establecido en la Ley 1122 de 2007, sin perjuicio del cobro ejecutivo que podrán realizar los prestadores de servicios de salud a las Entidades Promotoras de Salud en caso de no cancelación de los recursos”*

Así entonces, es claro que a través de la legislación se ha dejado debidamente decantado la obligación de las entidades promotoras de salud de pagar los servicios a los prestadores de servicios por las atenciones efectivamente brindadas a los usuarios del sistema.

Ahora bien, es menester señalar que el literal d) del artículo 13 de la Ley 1122 de 2007 estableció la obligación en cabeza de las entidades promotoras de salud EPS de pagar los servicios prestados a los prestadores de servicios habilitados. En tal sentido, la Sentencia C-675 de 2008 mediante la cual se resolvió demanda de inconstitucionalidad sobre esta normatividad, dispuso:

*“Se pregunta la Corte si la disposición demandada vulnera el núcleo esencial de la libertad de empresa de las Empresas Promotoras de Salud. Para que ello fuera así, sería necesario que la norma impidiera hasta tal punto la actividad empresarial de estas entidades aseguradoras, que las hiciera irreconocibles. Nada de esto queda demostrado en la demanda.*

*De una parte, las entidades intervinientes alegan que la obligación del pago anticipado de los contratos por capitación, no es una obligación en si misma desproporcionada, que no pueda ser satisfecha so pena del colapso de las empresas obligadas. En este sentido, en su intervención el Ministerio de Protección Social señala que en todo caso este tipo de contrato, “por su naturaleza” implica un pago anticipado en la medida en que, en esta clase de convenios, se cancela una suma fija de personas con derecho a ser atendidas y respecto de un grupo de servicios.” En este sentido, la demanda y la intervención de ACEMI indican que esta obligación supone una carga mayor para las EPS y las obliga a implementar estrategias de financiación que pueden afectar sus ganancias. Así mismo, señalan que aquellas empresas que no tienen el respaldo financiero y la capacidad de crédito suficiente tendrán dificultades para continuar en el mercado. Sin embargo, incluso si los alegatos mencionados fueran ciertos, ellos no comprometen la constitucionalidad de la norma dado que la obligación de pagar por adelantado a los centros hospitalarios que deben prestar los servicios correspondientes a los contratos por capitación, no parece, en absoluto, como lo señala el Ministerio de Protección Social, una obligación constitucionalmente desproporcionada, pues la misma obedece a la modalidad que implica la capitación, la cual, de acuerdo con el Decreto 4747 de 2007 alude, justamente, al “Pago anticipado de una suma fija que se hace por persona que tendrá derecho a ser atendida durante un periodo de tiempo, a partir de un grupo de servicios preestablecido. La unidad de pago está constituida por una tarifa pactada previamente, en función del número de personas que tendrían derecho a ser atendidas”*

*En ese sentido, mal podría señalarse que esta obligación cambia dramáticamente las reglas del juego hasta el punto que hace imposible la actividad empresarial encomendada a las EPS.*

**De otra parte, el pago de las obligaciones provenientes de los restantes contratos mencionados en el literal demandado no es, en realidad, un pago que se anticipe a la prestación del servicio de salud. Este pago, como ya lo había estudiado la Corte, se efectúa después de que las IPS han debido sufragar, de sus propios recursos, la prestación del servicio que se cobra. Si bien el 50% de este pago posterior a la prestación del servicio se podría producir antes de efectuados los procesos de compensación, el 50% restante se efectúa luego de este proceso. En ninguna parte de la demanda ni de las intervenciones se demuestra que la fijación de los plazos de que trata la norma hace imposible la actividad empresarial de las EPS y, en**

**consecuencia, vulnera el núcleo esencial de la libertad de empresa de dichas entidades** <sup>7</sup>(Subrayado y negrilla fuera del texto)

Sin embargo, previo a esta Sentencia, la Corte Constitucional ya se había pronunciado respecto de la disposición legal contenida en el literal d) del artículo 13 de la Ley 1122 de 2007, mediante Sentencia C-260 de 2008, así:

*“En la modificación a la Ley 100 de 1993 llevada a cabo mediante la Ley 1122 de 2007 se definieron una serie de reformas, entre otros, 29 Sentencia C-675 del 02 de julio de 2008 – Sentencia de Constitucionalidad proferida por el Magistrado Ponente Dr. Jaime Córdoba Triviño – Expediente D-7093 en aspectos relacionados con el equilibrio entre los actores del sistema, la racionalización y el mejoramiento en la prestación de servicios de salud, y la organización y funcionamiento de redes para la prestación de servicios de salud; todas ellas con el objetivo común de mejorar la prestación de los servicios a los usuarios del sistema (artículo 1).*

*Algunas de estas medidas se dirigieron específicamente a fortalecer las Instituciones Prestadoras de Servicios de Salud, IPS, en el Sistema General de Seguridad Social en Salud. Así, se definieron intereses obligatorios para la mora en el pago de los servicios que prestan las IPS a los entes territoriales, las EPS y las ARS y, a la vez cuando las IPS se retrasan en el pago de los servicios prestados por los profesionales (artículo 13, parágrafo 5 y 6); se limitó la contratación de las EPS con su propia red al 30% (artículo 15); se facultó al Ministerio de Protección Social para que defina un sistema obligatorio de garantía de la calidad relacionado con el sistema tarifario (artículo 25 (a)); se facultó a la Superintendencia Nacional de Salud para velar porque la prestación de los servicios de salud se realice sin ningún tipo de presiones o condicionamientos frente a las IPS y para vigilar que estas adopten y apliquen un Código de conducta y de buen gobierno que oriente la prestación de los servicios a su cargo (artículo 39 (e) y (h)).*

*Como parte de este grupo de normas el Congreso adoptó el artículo demandado parcialmente, en el que se ordena a las EPS pagar a las IPS un mínimo anticipado del 50% del valor de la factura, dentro de los cinco días posteriores a su presentación, en los contratos por pago por evento, global prospectivo o grupo diagnóstico, también como una medida cuya finalidad es mejorar el servicio a los usuarios garantizando el flujo de recursos en el sistema hacia los hospitales y clínicas”.*<sup>8</sup>

<sup>7</sup> Sentencia C-675 del 02 de julio de 2008 – Sentencia de Constitucionalidad proferida por el Magistrado Ponente Dr. Jaime Córdoba Triviño – Expediente D-7093

<sup>8</sup> Sentencia C-260 del 11 de marzo de 2008, magistrado ponente Dr. Manuel José Cepeda Espinosa, que resuelve demanda de inconstitucionalidad contra el literal d, del artículo 13 de la Ley 1122 de 2007

Las Sentencias citadas demuestran que la Corte Constitucional considera constitucional el literal d) de la Ley 1122 de 2007, tal como se establece en la Sentencia C-260 del 11 de marzo de 2008, ponente el Dr. Manuel José Cepeda Espinosa. Esta sentencia aclara la forma de pago por los servicios que las IPS prestan a las EPS, así como la obligación de las entidades promotoras de salud de remunerar a las IPS. El legislador, en ejercicio de su potestad de configuración, creó un sistema de aseguramiento que permite al Estado regular la participación del sector privado en el Sistema General de Seguridad Social en Salud y garantiza a los particulares la libertad de empresa en la prestación de servicios de salud, siempre dentro del marco constitucional que busca asegurar el derecho a la salud para todos.

En tal sentido, en el presente asunto el Hospital Universitario San Rafael prestó servicios en salud, que deben ser reconocidos con cargo a la masa de la liquidación de COMPARTA EPS-S EN LIQUIDACIÓN, de conformidad con lo normado en el literal d) de la Ley 1122 de 2007. Esto es, la obligación que tienen las EPS, en este caso (COMPARTA EPS-S EN LIQUIDACIÓN,), de pagar los servicios de salud prestados por la IPS (institución aquí demandante).

Es por ello, que según lo normado en el literal d) del artículo 13 de la Ley 1122 de 2007 es obligación de las Entidades Promotoras de Salud EPS, pagar los servicios a los prestadores de servicios de salud habilitados. Razón por la cual, y teniendo en cuenta que el Hospital Universitario Clínica San Rafael, prestó los servicios de salud, no hay motivo alguno para que COMPARTA EPS-S EN LIQUIDACIÓN, no sufrague los gastos que dichas atenciones comportaron en virtud de la Ley 1122 de 2007 y Ley 1438 de 2011. Última disposición que insiste en la obligación por parte de las Entidades Promotoras de Salud de realizar el pago de servicios de salud prestados por prestadores de servicios de salud dentro de los plazos definidos por el legislador, so pena de incurrir en intereses moratorios.

Así las cosas, es dable afirmar que además de que efectivamente se prestaron los servicios de salud a los usuarios por parte del Hospital Universitario Clínica San Rafael, tal y como se evidencia en el material probatorio allegado al plenario, esto es, las epicrisis de los pacientes y los certificados de atención a los mismos, siendo ello razón suficiente para el nacimiento del derecho. En el presente caso, las acreencias se presentaron oportunamente en la liquidación. Motivo, por el cual las facturas deben ser reconocidas.

Corolario de lo anterior, es menester afirmar que el no reconocimiento en favor del Hospital Universitario Clínica San Rafael, de las 44 facturas oportunamente presentadas y con todos los anexos requeridos, presentadas en virtud de las atenciones de salud brindadas a los usuarios, claramente constituye una falsa motivación y una vulneración directa de normas superiores tales como la Ley 1122 de 2007 y Ley 1438 de 2011. Lo anterior, porque precisamente el sistema jurídico colombiano ha consagrado de manera expresa la obligación de las entidades promotoras de salud de reembolsar a sus IPS los valores de las atenciones efectivamente suministradas.

**5. EXPEDICIÓN DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS CON FALSA MOTIVACIÓN, E INFRACCIÓN EN LAS NORMAS EN QUE DEBÍAN FUNDARSE, POR CUANTO EL AGENTE LIQUIDADOR NO TUVO EN CUENTA LO SEÑALADO EN EL DECRETO 2555 DE 2010, LEY 1116 DE 2006 Y LEY 550 DE 1999, EN EL SENTIDO DE NO RECONOCER UNA ACREENCIA EN FAVOR DE HOSPITAL UNIVERSITARIO CLINICA SAN RAFAEL. DENTRO DEL PROCESO LIQUIDATORIO, LA CUAL SE ENCONTRABA DEBIDAMENTE SOPORTADA Y FUE PRESENTADA DE MANERA OPORTUNA**

Es importante destacar que el proceso de liquidación de una entidad es un procedimiento concursal y universal cuyo objetivo es la rápida realización de activos y el pago ordenado de pasivos, garantizando la igualdad entre acreedores. En este contexto, el Hospital Universitario Clínica San Rafael cumplió con el trámite necesario para recibir el pago por los servicios prestados a los usuarios de COMPARTA EPS-S en liquidación, al presentar las facturas y soportes pertinentes. Dado que estas facturas no fueron objetadas ni rechazadas por la EPS dentro del plazo legal, se evidencia la obligación de la EPS de realizar el pago correspondiente a mi representada.

Es importante destacar que la orden 202151000124996 del 26 de julio de 2021 dispuso la toma de posesión inmediata de los bienes y la intervención administrativa de la COOPERATIVA DE SALUD COMUNITARIA EMPRESA PROMOTORA DE SALUD SUBSIDIADA – COMPARTA EPS-S por un período de dos años. Por lo tanto, la liquidación de COMPARTA EPS-S se rige por la Resolución 8939 del 07 de octubre de 2019, emitida por la Superintendencia de Salud, junto con lo establecido en el Decreto 2555 de 2010, el Decreto Ley 663 de 1993 (Estatuto Orgánico del Sistema Financiero) y los artículos 20 y 70

de la Ley 1116 de 2006. A continuación, se mencionará el Decreto 2555 de 2010, que reúne y reexpide normas sobre el sector financiero, asegurador y de mercado de valores:

*“Artículo 2.4.2.3.1. Resolución de liquidación. En el evento en que se decida la liquidación de la entidad, la respectiva Superintendencia expedirá la resolución ordenando tal medida, en la cual también se ordenará dar aviso a los ahorradores y depositantes mediante publicación en un lugar visible en las oficinas de la cooperativa por un término de siete (7) días hábiles, así como por una vez mediante un aviso en un diario de amplia circulación nacional.*

*Parágrafo. Sin perjuicio del momento en que se decida la liquidación, se deberá dar cumplimiento a lo dispuesto en los artículos 2.4.2.1.1 a 2.4.2.1.6 del presente decreto”*

Asimismo, el artículo 2.4.2.3.2 estipuló el reconocimiento de las acreencias de la siguiente manera:

*“Artículo 2.4.2.3.2. Resolución de reconocimiento de acreencias. Una vez vencido el término de siete (7) días hábiles de publicación del aviso de la resolución que ordena la liquidación, el Agente Especial proferirá una Resolución informando a los acreedores los montos que la entidad les adeuda a la fecha de la resolución que ordena la liquidación. El acto administrativo se notificará en la forma prevista en los artículos 67 a 69 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo. Adicionalmente, dentro de los tres (3) primeros días de la expedición de la resolución de reconocimiento de acreencias se publicará un aviso en un diario de amplia circulación nacional informando: la expedición de dicha resolución, el término para presentar recursos y el lugar o lugares en los cuales podrá consultarse el texto completo de la resolución.*

*La resolución contendrá lo siguiente:*

- a) Los bienes que integran la masa de la liquidación y los excluidos de ella.*
- b) El orden de restitución de las acreencias de conformidad con el numeral 2 del artículo 299 y el numeral 6 del artículo 300 del Estatuto Orgánico del Sistema Financiero.*
- c) Los créditos a cargo de la masa señalando la naturaleza de los mismos, su cuantía y la prelación para el pago, y los privilegios o preferencias que la ley establece, de conformidad con los numerales 5 y 6 del artículo 300 del Estatuto Orgánico del Sistema Financiero.*

*Contra dicha resolución procederá el recurso de reposición dentro de los cinco (5) días hábiles siguientes a la ejecutoria de esta.*

*Las resoluciones que decidan recursos u objeciones se notificarán personalmente al titular de la acreencia sobre la que se decida y a quien hubiera interpuesto el recurso en la forma prevista en los artículos 67 a 69 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.*

*Parágrafo. Salvo en los casos en que se decida la liquidación de la entidad en el mismo acto en que se ordene la toma de posesión, si a la fecha en que se ordene la liquidación se ha elaborado el inventario de activos y pasivos de la entidad intervenida, el mismo deberá actualizarse dentro del mismo plazo previsto para expedir la resolución de reconocimiento de acreencias.”*

Así las cosas, se evidencia que a través del Decreto 2555 de 2010 se reguló la liquidación forzosa administrativa, dentro del cual se dejó claramente establecido que las sumas debidamente soportadas deberán ser canceladas al acreedor.

El artículo 25 de la Ley 1116 de 2006 reguló:

*“ARTÍCULO 25. Créditos. Los créditos a cargo del deudor deben ser relacionados precisando quiénes son los acreedores titulares y su lugar de notificación, discriminando cuál es la cuantía del capital y cuáles son las tasas de interés, expresadas en términos efectivos anuales, correspondientes a todas las acreencias causadas u originadas con anterioridad a la fecha de inicio del proceso.*

*Los créditos litigiosos y las acreencias condicionales quedarán sujetos a los términos previstos en el acuerdo, en condiciones iguales a los de su misma clase y prelación legal, así como a las resultas correspondientes al cumplimiento de la condición o de la sentencia o laudo respectivo. En el entretanto, el deudor constituirá una provisión contable para atender su pago.*

*Los fallos de cualquier naturaleza proferidos con posterioridad a la firma del acuerdo, por motivo de obligaciones objeto del proceso de reorganización, no constituyen gastos de administración y serán pagados en los términos previstos en el mismo para los de su misma clase y prelación legal. En el evento de estar cancelados los de su categoría, procederá su pago, dentro de los diez (10) días siguientes a la ejecutoria del fallo.*

Así entonces, es claro que los créditos a cargo del deudor deben ser relacionados precisando quiénes son los acreedores titulares y su lugar de notificación. Ahora bien, el proceso de liquidación judicial por incumplimiento del acuerdo de reorganización, fracaso o incumplimiento del concordato o de un acuerdo de reestructuración de los regulados por la Ley 550 de 1999, tiene por objetivo liquidar el patrimonio de la persona jurídica en liquidación. Es decir, en el mismo se deben reconocer las acreencias oportunamente presentadas, lo que por sustracción de materia significa, que un acto administrativo expedido en el que no se reconozca un crédito, aunque el mismo haya sido puesto en conocimiento del liquidador de manera oportuna, deberá ser nulificado por infringir una norma de carácter superior.

De igual forma, la Ley 550 de 1999 estableció un régimen que promueva y facilite la reactivación empresarial y la reestructuración de los entes territoriales para asegurar la función social de las empresas y lograr el desarrollo armónico de las regiones y se dictan disposiciones para armonizar el régimen legal vigente con las normas de esta ley.

El artículo 25 de la Ley 550 de 1999 estableció:

**“ARTICULO 25. DETERMINACION DE ACREENCIAS.** *El promotor, con el apoyo de peritos que sea del caso, tendrá por ministerio de la ley y ejercerá las facultades de amigable componedor, con los efectos previstos en el artículo 130 de la Ley 446 de 1998, en relación con la existencia, cuantía y determinación de las bases de liquidación de los créditos a cargo de la empresa, de acuerdo con el inventario previsto en el artículo 20 de esta ley y los demás elementos de juicio de que disponga, y ordenará las contabilizaciones a que haya lugar.*

*En ejercicio de tales facultades, el promotor precisará quiénes son los acreedores titulares y cuál es el estado, la cuantía y las condiciones de todas las acreencias internas y externas, salvo en lo que se refiere a discrepancias fundadas en motivos de nulidad relativa, simulación y lesión enorme, que deberán ventilarse con la correspondiente demanda ante el juez ordinario competente.*

*Mientras la controversia en cuestión se decide por la justicia ordinaria, tales créditos se considerarán litigiosos; en consecuencia, y al igual que los otros créditos en litigio y las acreencias condicionales, quedarán sujetos a los términos previstos en el acuerdo y a las resultas correspondientes al cumplimiento de la condición o de la sentencia o laudo respectivo. En el entretanto, se constituirá una reserva o provisión de los fondos necesarios para atender su pago mediante un encargo fiduciario cuyos rendimientos pertenecerán al empresario, y cuya cuantía será establecida por el promotor con la participación de los peritos que fueren del caso.*

**PARAGRAFO 1.** *Antes de la reunión a que se refiere el artículo 23 de la presente ley, el garante, el avalista, el asegurador, el emisor de cartas de crédito, el fiador o el codeudor del empresario que haya pagado obligaciones a cargo del empresario al acreedor que haya optado por cobrarles solamente a ellos, podrá solicitar al promotor que reconozca sus créditos; y si no hubieran pagado antes de dicha reunión, podrán solicitarle que se constituya la provisión de fondos necesarios para atender el pago eventual de sus créditos, en la forma en que corresponda de conformidad con el acuerdo.*

**PARAGRAFO 2.** *Las obligaciones tributarias que a la fecha de iniciación de la negociación se encuentren en discusión ante la vía gubernativa o contencioso administrativo, se provisionarán de conformidad con lo dispuesto en el presente artículo, una vez descontado el monto de lo ya pagado y objeto de discusión; los mayores valores determinados por el empresario en una liquidación de corrección o por la autoridad tributaria y que no se encuentren en discusión en dicha fecha, son acreencias que dan derecho de voto si se determinan antes de la fecha de*

*iniciación de la negociación, y que si se determinan después de dicha fecha se pagarán en forma preferente”.*

Así entonces, es claro es evidente que las acreencias debidamente soportadas deberán ser canceladas, precisándose quiénes son los acreedores titulares y cuál es su estado. Lo que por sustracción de materia significa, que un acto administrativo expedido en el que no se reconozca un crédito, aunque el mismo haya sido puesto en conocimiento del liquidador de manera oportuna, deberá ser nulitado por infringir una norma de carácter superior.

El Decreto 2555 de 2010, junto con otras leyes y decretos mencionados, no permite que el liquidador elija arbitrariamente qué acreencias reconocer. Si un crédito cumple con las formalidades legales, como en este caso, debe incluirse como pasivo en la liquidación. Por lo tanto, la acreencia presentada por el Hospital Universitario Clínica San Rafael debió ser reconocida, tal como ocurrió con la suma de \$4.148.298 que fue aceptada pero aún no pagada. La negativa a reconocer la acreencia constituye una violación de normas superiores.

Los actos administrativos objeto del presente medio de control fueron expedidos con falsa motivación e infracción de las normas, ya que la acreencia fue presentada oportunamente y debía ser reconocida y pagada por COMPARTA EPS-S en liquidación. Las leyes aplicables no permiten al liquidador escoger arbitrariamente qué acreencias reconocer, por lo que el crédito, al cumplir con las formalidades legales, debía incluirse como pasivo.

En conclusión, las resoluciones N°RCG2271-20220519 y N°RRR0173-20220926 fueron emitidas con falsa motivación e infracción de normas, al no reconocer la acreencia presentada por el Hospital Universitario Clínica San Rafael dentro del proceso de liquidación, a pesar de estar debidamente soportada y presentada a tiempo. COMPARTA EPS-S en liquidación tenía la obligación de pagar la suma de \$95.956.062, que hasta la fecha no ha sido cancelada.

**6. EXPEDICIÓN DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS CON FALSA MOTIVACIÓN, E INFRACCIÓN EN LAS NORMAS EN QUE DEBÍAN FUNDARSE, POR CUANTO SE TRANSGREDIÓ LO ESTIPULADO EN LA SECCIÓN VII DEL CAPÍTULO V DEL CÓDIGO DE COMERCIO, EN LO ATINENTE A LAS FACTURAS CAMBIARIAS.**

Las facturas presentadas por el Hospital Universitario Clínica San Rafael constituyen títulos valores efectivos, ya que contienen una obligación clara, expresa y exigible, cumpliendo con los requisitos del artículo 772 y siguientes del Código de Comercio. Por ello, el rechazo por parte del liquidador en las resoluciones N°RCG2271-20220519 y N°RRR0173-20220926 resulta improcedente y vulnera el debido proceso, al no reconocer el valor probatorio de las facturas presentadas oportunamente. Es decir, que tienen una eficacia demostrativa tal, que no es dable que el liquidador cuestione su ejecutividad, ni que la declare, ya viene presupuesta.

La Ley 1231 de 2008 unificó las facturas para efectos comerciales y tributarios, permitiendo su emisión para la prestación de servicios además de la compraventa de mercancías. Estas facturas, al ser títulos valores, incorporan la obligación de pagar una suma de dinero dentro de un plazo determinado, lo que refuerza la exigibilidad del pago que corresponde a los servicios prestados por la Clínica.

El artículo 772 del Código de Comercio define la factura de la siguiente manera:

***“ARTÍCULO 772.** Factura es un título valor que el vendedor o prestador del servicio podrá librar y entregar o remitir al comprador o beneficiario del servicio.*

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

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

***PARÁGRAFO.** Para la puesta en circulación de la factura electrónica como título valor, el Gobierno Nacional se encargará de su reglamentación”.*

Así las cosas, la factura sólo puede tener origen en alguno de los dos contratos que se enuncian en la Ley 1231 de 2008: compraventa de bienes y suministro de servicios, incluido el transporte, actos que se celebran de forma verbal o escrita.

Esta exigencia es de tal magnitud que, tanto el Código, como la Ley que se ha expedido en los últimos tiempos, indican que no podrá librarse una factura que no corresponda a los bienes que fueron entregados materialmente o a los servicios que se prestaron.

No se debe perder de vista que la factura tiene la estructura de una orden de pago, que es librada por el vendedor o el prestador del servicio, contra el comprador o el beneficiario del servicio, para que sea aceptada a favor del mismo emisor o de un tercero designado como beneficiario. En este sentido, el emisor o girador debe ser responsable de la aceptación y del pago de la factura, cuando quiera que se señale como beneficiario a un tercero o en aquellos casos en que el título fuere negociado antes de la aceptación, en los términos previstos por el artículo 678 del Código de Comercio, aplicable a la factura por remisión expresa del artículo 5 de la Ley 1231.

Es decir, teniendo en cuenta que las facturas emitidas por la institución aquí demandante fueron debidamente presentadas claramente debían ser reconocidas por el agente liquidador. Aunado a ello, el hecho de no reconocer una factura aun cuando la misma fue oportunamente presentada y cumplía además con los requisitos de Ley, constituye una infracción de norma superior.

Mediante Sentencia SC15032 del 22 de septiembre de 2017 proferida por la Corte Suprema de Justicia, magistrado ponente Luis Alonso Rico Puerta se dispuso:

*“3.4. Ahora, como el cargo planteado prosperó porque el ad quem desconoció que la pretensión de la accionante era declarativa y no ejecutiva, concluyéndose que, al tratarse de aquella, no era necesaria la firma de los pacientes, pues su finalidad era acreditar la obligación y su cuantía, ello deja sin piso el otro argumento basilar de la sentencia apelada y denegatoria de las pretensiones, consistente en que los escritos aducidos como prueba de la obligación, «(...) no están suscritos por los usuarios del servicio».*

*De lo expuesto emerge que las facturas aducidas sí prueban la obligación, esto es, la prestación de los servicios de salud por parte de la demandante a los afiliados de la convocada en Servir Famisanar POS y Plan Especial Electricaribe, prestación que, al no haber sido controvertida y menos desvirtuada por ésta, la torna incontrastable”<sup>9</sup>*

Por lo anterior, se evidencia como para la Corte Suprema de Justicia existe la obligación de pago de facturas presentadas que cumplan los requisitos de Ley. Lo anterior, por cuanto en la Sentencia previamente citada que resuelve un recurso de casación, dispuso el

---

<sup>9</sup> Sentencia SC15032 del 22 de septiembre de 2017 proferida por la Corte Suprema de Justicia, magistrado ponente Luis Alonso Rico Puerta

reconocimiento de una suma que se encontraba debidamente soportada en facturas presentadas por la parte demandante.

En tal virtud, se observa como los actos administrativos que aquí se demandan se profirieron con falsa motivación e infracción en las normas en que debían fundarse, en especial, la Ley 1231 de 2008 y el Capítulo V – Sección VII del Código de Comercio. Por cuanto las facturas presentadas oportunamente por el Hospital Universitario Clínica San Rafael a COMPARTA EPS-S EN LIQUIDACIÓN, cumplían todos los requisitos de Ley, y en tal sentido, debían ser reconocidas por el agente liquidador.

**7. EXPEDICIÓN DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS CON FALSA MOTIVACIÓN, E INFRACCIÓN EN LAS NORMAS EN QUE DEBÍAN FUNDARSE, POR CUANTO EL NO RECONOCIMIENTO DE LA ACREENCIA POR LA SUMA DE \$91.807.764 SE CONFIGURARÍA EN UN ENRIQUECIMIENTO SIN JUSTA CAUSA POR PARTE DE COMPARTA EPS-S EN LIQUIDACIÓN.**

Es claro que el Hospital Universitario Clínica San Rafael, prestó diversos servicios médicos a los usuarios de COMPARTA EPS-S EN LIQUIDACIÓN, los cuales, correspondían a servicios de urgencias y que fueron oportunamente presentados ante el proceso de liquidación y graduación de acreencias de la entidad, mediante 44 facturas por la suma de \$95.956.062, a través del Formulario Único de presentación de Deudas, no obstante, la EPS en liquidación, no reconoció dichos servicios para un posterior pago, sino que, los rechazó, basados en glosas inexistentes.

La Corte Suprema de Justicia determinó que para que haya enriquecimiento sin causa se requiere que un patrimonio reciba un aumento a expensas de otro, sin una causa que lo justifique<sup>33</sup>. Son tres, entonces, los requisitos que a su juicio se deben probar para que se declare la existencia de un enriquecimiento de esta índole (i) Un enriquecimiento o aumento de un patrimonio, (ii) Un empobrecimiento correlativo de otro y (iii) Que el enriquecimiento se haya producido sin causa, es decir, sin fundamento jurídico. Situaciones las cuales se encontrarían acreditadas en el presente proceso de liquidación de COMPARTA EPS-S EN LIQUIDACIÓN.

En tal sentido, se ha pronunciado el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo Sección Tercera, mediante sentencia del 26 de mayo de 2010, radicación interna 29402, de la siguiente manera:

*“Como es sabido, la institución jurídica del enriquecimiento injusto o ilegítimo como también suele denominarse ha sido estructurada paulatinamente por la jurisprudencia y a los principios heterogéneos de equidad y justicia, teniendo su origen remoto en el derecho romano a pesar de que en aquella época no era reconocido propiamente como principio general, contrario a lo que sucede hoy en día en la mayoría de los ordenamientos jurídicos. La esencia del enriquecimiento injusto radica en el desplazamiento de riqueza dentro de la acepción más amplia del concepto a otro patrimonio sin que medie causa jurídica, de manera que se experimenta el acrecentamiento de un patrimonio a costa del menoscabo de otro, aun cuando en término monetarios no siempre se vea reflejado. Para efectos de materializar el principio del no enriquecimiento sin causa, se ha dotado al sujeto empobrecido a expensas del otro de la actio de in rem verso, locución latina que significa acción de devolución de la cosa, para efectos de obtener, precisamente, el restablecimiento del patrimonio en la proporción aminorada, pero hay que aclarar que dentro de los antecedentes de la figura no sólo era la actio de in rem verso la que daba lugar a recuperar lo que hubiera enriquecido a otro, sin embargo, con el paso del tiempo la jurisprudencia consolidó esta acción para todas las hipótesis de enriquecimiento injusto, pues ésta determina la estructura de los pedimentos que se formulan ante la vulneración del principio general para efectos de concretar la reclamación por la vía jurisdiccional*

En el proceso de liquidación de COMPARTA EPS-S, se evidencia que debía pagar al Hospital Universitario Clínica San Rafael la suma de \$95.956.062, respaldada por facturas y los anexos exigidos por ley. Al no reconocer \$91.807.764 ni pagar \$4.128.298 ya reconocidos y debidamente soportados, se produce un enriquecimiento indebido de COMPARTA EPS-S.

Este enriquecimiento sin causa se refleja en el aumento del patrimonio de COMPARTA EPS-S y en el empobrecimiento correlativo del Hospital San Rafael, que prestó los servicios de salud pero no recibió el pago correspondiente. Las facturas fueron oportunamente presentadas cumpliendo con los requisitos legales, por lo que no existe justificación para su rechazo por parte del liquidador.

Los actos administrativos cuestionados se profirieron con falsa motivación e infracción de las normas legales aplicables. Al no cumplir con las leyes 1122 de 2007 y 1438 de 2011, se

evidencia un enriquecimiento sin justa causa a favor de la EPS en liquidación, perjudicando al Hospital San Rafael, que no recibió el pago por los servicios prestados.

En conclusión, las resoluciones N°RCG2271-20220519 del 19 de mayo de 2022 y N°RRR0173 20220926 del 26 de septiembre de 2022, se expidieron con falsa motivación, e infracción en las normas en que debían fundarse, por cuanto el no reconocimiento de la acreencia por la suma de \$91.807.764 y el no pago de \$4.148.298, se configuraría en un enriquecimiento sin justa causa por parte de COMPARTA EPS EN LIQUIDACIÓN. Lo anterior, por cuanto dicha suma se encontraba soportada en las facturas y anexos oportunamente entregadas por parte de HOSPITAL UNIVERSITARIO CLINICA SAN RAFAEL.

#### **8. EXPEDICIÓN DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS CON FALSA MOTIVACIÓN, E INFRACCIÓN EN LAS NORMAS EN QUE DEBÍAN FUNDARSE, POR CUANTO NO TUVO EN CUENTA LO ESTIPULADO EN EL CÓDIGO CIVIL Y LA LEY 1797 DE 2016 CON RESPECTO A LA PREVALENCIA DE CRÉDITOS**

Desde el inicio del proceso de liquidación, las obligaciones a cargo del deudor se vuelven automáticamente exigibles, aunque el deudor queda impedido legalmente para cumplir con el pago de dichas obligaciones hasta que se agoten los trámites legales correspondientes. Estos trámites, que son responsabilidad del liquidador designado, incluyen la representación legal de la entidad en liquidación. En este caso, COMPARTA EPS-S EN LIQUIDACIÓN, a través de las resoluciones N°RCG2271-20220519 y N°RRR0173-20220926, rechazó el pago de \$91.807.764, a pesar de estar debidamente soportado y corresponder a servicios efectivamente prestados.

El pago de las obligaciones del deudor está condicionado a que se cumplan varios requisitos legales, como la calificación y graduación de los créditos, la aprobación de un acuerdo de adjudicación y la disponibilidad de recursos. Estos procedimientos garantizan que todos los acreedores reconocidos reciban su pago conforme a la prelación legal establecida, respetando el principio de igualdad entre acreedores. El liquidador no puede alterar esta prelación en el proceso de liquidación.

Además, la ley establece el orden de prelación en que deben pagarse los créditos, el cual está estipulado en el Código Civil. Tanto el deudor como el liquidador deben respetar esta

prelación al elaborar el proyecto de calificación y graduación de créditos, asegurando que se cumplan las normas que regulan el proceso de liquidación de forma equitativa y legal.

En tal sentido, constituye una vulneración al principio de prelación de créditos, el hecho de rechazar una acreencia oportunamente presentada por el Hospital Universitario Clínica San Rafael a través del Formulario Único de Presentación de Deudas. Ahora, además del principio transgredido, también se vulneró directamente los preceptos señalados en el Código Civil. Teniendo en cuenta que era deber del agente liquidador reconocer y clasificar en la categoría que en derecho corresponda a la acreencia oportunamente presentada por el Hospital Universitario Clínica San Rafael.

Así las cosas, las categorías señaladas en la Ley de Insolvencia: i) acreencias condicionales o litigiosas, ii) créditos extemporáneos del concordato, iii) gastos de administración originados durante el trámite del proceso de liquidación judicial, constituyen un derecho del acreedor. Así como también, el Título XL – De la prelación de créditos del Código Civil. Entonces, claramente se vulneró en el presente asunto, por cuanto era obligación del agente liquidador reconocer la deuda del Hospital Universitario Clínica San Rafael de conformidad con tales reglas, situación que en el caso en concreto no se dio.

De lo que se arrima a concluir que, los actos administrativos cuestionados fueron emitidos con falsa motivación e infracción a las normas aplicables, al rechazar una acreencia presentada oportunamente, vulnerando el principio de prelación de créditos. El agente liquidador incumplió su obligación de reconocer y clasificar adecuadamente dicha acreencia conforme al Código Civil. En resumen, las resoluciones N°RCG2271-20220519 y N°RRR0173-20220926 negaron una acreencia de \$91.807.764 y no pagaron \$4.148.298 reconocidos, desconociendo la normativa sobre prelación de créditos establecida en el Código Civil y la Ley 1797 de 2016.

**9. EXPEDICIÓN DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS CON FALSA MOTIVACIÓN, E INFRACCIÓN EN LAS NORMAS EN QUE DEBÍAN FUNDARSE, POR CUANTO NO TUVO EN CUENTA LO ESTIPULADO EN LOS ARTÍCULOS 29 Y 229 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA, QUE EXPRESAMENTE DISPONEN QUE LAS ACTUACIONES DE LAS ENTIDADES DEBEN REGIRSE RESPETANDO EL DERECHO FUNDAMENTAL AL DEBIDO PROCESO Y LOS DERECHOS**

## CONSTITUCIONALES A LA DEFENSA Y EL ACCESO A LA ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA.

Es evidente que el derecho al debido proceso de mí representada el Hospital Universitario Clínica San Rafael, ha sido totalmente vulnerado, por cuanto el agente liquidador de COMPARTA EPS-S EN LIQUIDACIÓN, no tuvo en consideración el material probatorio que le fue allegado mediante la relación de facturas, soportes y demás documentos que evidentemente denota la obligación por valor de \$95.956.062, que dicha entidad adeuda a la fecha por servicios prestados oportunamente a la EPS previo a que se iniciara el proceso de liquidación.

El derecho al debido proceso es un derecho fundamental contentivo de principios y garantías que son indispensable de observar en diversos procedimientos para que se obtenga una solución sustancialmente justa, requerida siempre dentro del marco del estado social, democrático y de derecho. Es un derecho de toda persona a participar de un procedimiento dirigido por unos sujetos con unas cualidades y funciones concretas, desarrollado de conformidad con las normas preestablecidas en el ordenamiento jurídico, en los que se debe decidir conforme al derecho sustancial preexistente, siempre y cuando se dé la oportunidad de oír a todos los sujetos que puedan ser afectado con las resoluciones que allí se adopten.

Respecto del debido proceso que debe ostentar toda actuación administrativa y judicial, la Sala Plena de la Corte Constitucional en sentencia que decide una demanda de inconstitucionalidad fechada el 24 de febrero de 2015, magistrada ponente Gloria Stella Ortiz Delgado, dispuso lo siguiente:

*“La Corte Constitucional ha definido este derecho, como el conjunto de garantías previstas en el ordenamiento jurídico, a través de las cuales se busca la protección del individuo incurso en una actuación judicial o administrativa, para que durante su trámite se respeten sus derechos y se logre la aplicación correcta de la justicia. Entre las garantías generales que hacen parte del derecho al debido proceso, pueden citarse, siguiendo en gran medida la sentencia C-341 de 2014, entre otras, las siguientes: (i) El derecho a la jurisdicción, que conlleva el derecho al libre e igualitario acceso a los jueces y autoridades administrativas, a obtener decisiones motivadas; a lograr una pronta resolución judicial, a impugnar las decisiones ante autoridades de jerarquía superior, - lo que incluiría en ciertos casos el principio de doble instancia-, y al cumplimiento de lo decidido en el fallo. (ii) El derecho al juez natural, identificado como el funcionario con capacidad o aptitud legal para ejercer jurisdicción en determinado proceso o actuación, de acuerdo con la naturaleza de los hechos y la división del trabajo establecida por*

*la Constitución y la ley. (iii) El derecho a la defensa, entendido como el empleo de todos los medios legítimos y adecuados para ser oído y obtener una decisión favorable. De este derecho hacen parte, la determinación y aplicación de trámites y plazos razonables, el derecho al tiempo y a los medios adecuados para la preparación de la defensa, los derechos a la asistencia de un abogado cuando sea necesario, a la igualdad ante la ley procesal, a la práctica, contradicción y valoración de las pruebas recaudadas, a la buena fe y a la lealtad procesal (iv) El derecho a un proceso público, desarrollado con prevalencia de las garantías sustantivas y procesales requeridas y que permita la publicidad de las actuaciones y decisiones adoptadas en esos procedimientos. (v) El derecho a la independencia judicial que solo es efectivo cuando los servidores públicos a los cuales se confía la tarea de administrar justicia ejercen funciones separadas de aquellas atribuidas al Ejecutivo y al legislativo, y (vi) El derecho a la imparcialidad del juzgador, a quien se le exige decidir con fundamento en los hechos y conforme al orden jurídico, sin prevenciones o influencias ilícitas”*

El debido proceso, en el presente asunto ha sido vulnerado, por cuanto al negar la acreencia en favor del HOSPITAL UNIVERSITARIO CLINICA SAN RAFAEL no se tuvo en la subsanación de glosas presentada, en decir, no se motivó el acto administrativo que negó la acreencia en debida forma. En tal sentido, el Consejo de Estado, señaló:

*“Hoy en día resulta indiscutible que el derecho fundamental al debido proceso rige en los procedimientos administrativos, gracias a que, en forma explícita, el artículo 29 de la Constitución Política estableció su plena aplicación. Para la historia reciente del derecho público, este precepto ha significado un avance importante en el contexto de las garantías individuales (...) No obstante lo anterior, lo cierto es que el CCA no desarrolló -como tampoco lo hicieron el común de las normas que establecieron procedimientos administrativas especiales- toda la riqueza principialística que contiene el derecho fundamental al debido proceso, pues dejó de lado buena parte de los derechos que lo integran y la regulación se concentró, básicamente, en los siguientes aspectos: los principios rectores de los procedimientos administrativos -art. 3 CCA-, el procedimiento administrativo, el derecho de defensa y la impugnación de las decisiones; quedando por fuera muchos otros que, si bien no fueron negados, tampoco fueron afirmados. Tal es el caso de los derechos a la preexistencia de ley al acto que se imputa y a las sanciones imponibles, el non bis in idem, la no reformatio in pejus, el principio de la favorabilidad, entre otros. Por lo mismo, se debe reconocer que los procedimientos administrativos han resultado no sólo enriquecidos por el artículo 29 constitucional, sino también por el 209, el cual estableció, en el inciso primero, que “La función administrativa está al servicio de los intereses generales y se desarrolla con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, mediante la descentralización, la delegación y la desconcentración de funciones”*

Las Altas Cortes han establecido que en las actuaciones administrativas se debe garantizar el derecho fundamental al debido proceso, consagrado en el artículo 29 de la Constitución.

En este caso, se vulneraron los derechos de defensa y al debido proceso al glosar 44 facturas sin motivación suficiente y al no reconocer las acreencias contenidas en dichas facturas, presentadas de manera oportuna y con los anexos correspondientes.

COMPARTA EPS-S EN LIQUIDACIÓN vulneró el debido proceso, el acceso a la justicia y el derecho de defensa al negar una acreencia de \$91.807.764 y no realizar el pago de \$4.148.298, a pesar de que las facturas estaban debidamente soportadas. Esta omisión representa una clara violación de los derechos fundamentales del Hospital Universitario Clínica San Rafael, pues los servicios médicos suministrados fueron efectivamente prestados

La entidad demandada también actuó sin motivación clara en las resoluciones N°RCG2271-20220519 y N°RRR0173-20220926, limitándose a enunciar causales de glosa sin relacionarlas con el caso concreto ni explicar qué requisitos no se cumplieron. No hubo valoración adecuada de la documentación presentada, lo que constituye una vulneración adicional a los derechos fundamentales.

Finalmente, se resalta que COMPARTA EPS-S EN LIQUIDACIÓN tenía la obligación de justificar los motivos fácticos y jurídicos por los cuales no se tomaron en cuenta las facturas y sus anexos, lo cual no ocurrió, afectando gravemente el derecho de defensa y acceso a la justicia.

Corolario de lo anterior, se evidencia que los actos administrativos objeto del presente medio de control se profirieron bajo falsa motivación e infracción de norma superior, en la medida que vulneraron los derechos fundamentales al debido proceso, acceso a la administración de justicia y a la defensa, por cuanto es claro que COMPARTA EPS-S EN LIQUIDACIÓN, debía apegarse a la normado en las Leyes 1122 de 2007 y 1438 de 2011. Así entonces, el hecho de no pagar por parte de la EPS las facturas que derivan de unos servicios médicos efectivamente suministrados, indiscutiblemente se evidencia una clara vulneración a los derechos fundamentales enunciados.

En segundo lugar, por cuanto se evidencia que el agente liquidador no explicó en la motivación de los actos administrativos cuáles eran las razones por las cuales en su opinión los anexos que acompañaban a las facturas no reunían las formalidades exigidas legalmente. Circunstancia que denota una evidente vulneración a los derechos fundamentales previamente citados.

En conclusión, se evidencia que COMPARTA EPS-S EN LIQUIDACIÓN, con la expedición de las Resoluciones N°RCG2271-20220519 del 19 de mayo de 2022 y N°RRR0173-20220926 del 26 de septiembre de 2022, vulneró los derechos constitucionales al debido proceso, a la defensa y al acceso a la administración de justicia que tratan los artículos 29 y 229 de la Constitución Política. En tanto equivocadamente y sin esgrimir ningún tipo de motivación negó una acreencia por \$91.807.764 y no pagó el supuesto valor reconocido por la suma de \$4.148.298, debidamente presentada a través de las 44 facturas y sus anexos, los cuales no fueron tenidos en cuenta por parte del agente liquidador y por ende, a la fecha el monto total adeudado, corresponde a la suma de \$95.965.062.

#### IV. PETICIONES

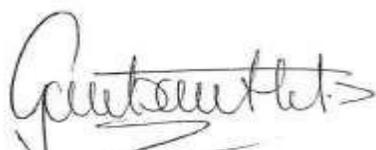
Por los argumentos expuestos a lo largo del presente escrito, solicito respetuosamente a su despacho, Juzgado noveno administrativo de Bucaramanga, lo siguiente:

- **ACCEDER** a todas y cada una de las pretensiones esbozadas en el escrito de demanda del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho.
- **CONDENAR** en costas y agencias en derecho a COMPARTA EPS-S EN LIQUIDACIÓN

#### V. NOTIFICACIONES

A mi mandante y al suscrito apoderado en la Carrera 11ª #94ª-23 – Bogotá D.C Oficina 201 y en el correo electrónico [notificaciones@gha.com.co](mailto:notificaciones@gha.com.co).

Del señor Juez,



**GUSTAVO ALBERTO HERRERA ÁVILA**  
C.C. No 19.395.114 expedida en Bogotá.  
T.P. No. 39.116 del C.S. de la J.