

**REPÚBLICA DE COLOMBIA
RAMA JUDICIAL**



**JUZGADO TERCERO ADMINISTRATIVO
CIRCUITO JUDICIAL DE BOGOTÁ
SECCIÓN PRIMERA**

Bogotá, D.C., veinte (20) de mayo de dos mil veinte (2020)

RADICACIÓN: 11001-3334 -003-2017-00129-00
DEMANDANTE: INSTITUTO NACIONAL PENITENCIARIO Y CARCELARIO - INPEC
DEMANDADOS: FIDUCIARIA LA PREVISORA S.A. Y MINISTERIO DE SALUD Y PROTECCIÓN SOCIAL
ASUNTO: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO

I MEDIO DE CONTROL

En ejercicio del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, el Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario - INPEC presentó demanda contra la Fiduciaria la Previsora S.A. como vocera y administradora del Patrimonio Autónomo de Remanentes de la Caja de Previsión Social de Comunicaciones – CAPRECOM liquidada y contra el Ministerio de Salud y Protección Social, para que en sentencia definitiva se hagan las siguientes:

1.2 DECLARACIONES Y CONDENAS

1. Se declare la nulidad parcial de la Resolución AL-14727 del 13 de diciembre de 2016, proferida por Fiduciaria la Previsora S.A. en calidad de liquidador de la Caja de Previsión Social de Comunicaciones – CAPRECOM, mediante la cual revocó parcialmente la Resolución AL-06651 de 2016 y aceptó parcialmente la reclamación presente por el INPEC mediante acreencia A99.00024.

2. Se declare la nulidad de la Resolución AL-06651 del 01 de agosto de 2016, proferido por Fiduciaria la Previsora S.A. en calidad de liquidador de la Caja de Previsión Social de Comunicaciones – CAPRECOM, mediante el cual rechazó totalmente la acreencia radicada bajo número A99.00024, e indicó como valor a rechazar en la parte resolutive, la suma de \$332.390.066.

3. Como consecuencia de la anterior declaración se ordene a la demandada que acepte totalmente la acreencia oportunamente

presentada bajo el radicado A99.00024 del 18 de marzo de 2016 y reconozca y pague en favor del INPEC la suma de 47.576.233, correspondiente a las acreencias no aceptadas.

4. Se ordene el cumplimiento del fallo en los términos señalados en la Ley 1437 de 2001.

5. Se condene en costas y agencias en derecho.

1.3 HECHOS DE LA DEMANDA

Los hechos descritos por el apoderado de la parte demandante, se concretan de la siguiente manera:

Mediante oficios 72103-GRUSA 7055 del 22 de julio de 2011 y 72103-GRUSA 9394 de 01 de septiembre de 2011, se informó al Director de CAPRECOM EPS-S en su momento, sobre el hallazgo de Contraloría y se solicita información o reporte sobre los establecimientos que han sido objeto de mantenimiento correctivo y preventivo de equipos biométricos.

El INPEC a través de la Resolución 03725 de 13 de septiembre de 2011, asignó unas partidas presupuéstales para la vigencia 2011, con el fin de que se realizara el mantenimiento de los bienes muebles, equipos y enseres propiedad del INPEC, y que estaban bajo el uso de CAPRECOM EICE.

Ante el silencio por parte de CAPRECOM EICE a las solicitudes presentadas y con el fin de subsanar el hallazgo de la Contraloría General de la Nación, el Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario INPEC, mediante Resolución 003725 del 13 de septiembre de 2011, asigna unas partidas presupuéstales para la vigencia fiscal 2011, por el rubro mantenimiento de Bienes Muebles, Equipos y Enseres por un valor de \$300.000.000, distribuyendo los recursos en los diferentes establecimientos de reclusión.

El Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario- INPEC, a través de su Director General, suscribió contrato de comodato número 001 de 2011, con la Caja Nacional de Previsión Social de Comunicaciones- CAPRECOM, el día 11 de octubre de 2011, cuyo objeto consistía en entregar en préstamo en préstamo de uso gratuito los espacios y bienes muebles de su propiedad,

para que la utilización en la prestación del servicio de salud en los Centros de Reclusión.

El Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario asumió con recursos propios, el arreglo y mantenimiento de los bienes muebles de su propiedad que prestó para su uso a la extinta CAPRECOM con el fin que ésta última prestara el servicio de salud a los internos en los diferentes establecimientos de reclusión del orden nacional.

El valor ejecutado por la partida presupuestal asignada en la Resolución 03725 de 13 de septiembre de 2011, fue de \$288.389.480, ejecución que realizó el INPEC al suscribir contratos a través de los establecimientos penitenciarios y carcelarios, para que se realizaran los arreglos y mantenimientos a los equipos biomédicos.

Mediante oficio 7210 GRUSA 3387 del 17 de abril de 2012, se informa al Director de CAPRECOM EICE en su momento, el hallazgo de la Contraloría General de la Nación y las solicitudes de realización de mantenimientos mediante los oficios antes referidos, así como de la asignación presupuestal realizada con cargo al rubro de mantenimiento por valor de \$300.000.000, anexando copias de las facturas de los mantenimientos realizados en cada uno de los establecimientos de reclusión y se le solicita el reembolso de los recursos empleados por un valor de \$288.389.480.

Por medio oficio 666 de 14 de junio de 2013, CAPRECOM EICE informa que el pago con cargo a la Resolución 03725 de 2011, se realizará durante el proceso de liquidación del contrato que se adelanta con el instituto.

Durante el proceso de liquidación del contrato de comodato, se adelantó con CAPRECOM en el año 2015, la devolución material de los elementos prestados, lo cual se puede verificar con el oficio 85006DICEG-GOMAB-491 del 7 de septiembre de 2016, donde está por regionales las actas de inventarios de devolución, firmadas no solo por funcionarios del Instituto sino de CAPRECOM.

La prestación del servicio de salud se realizó por parte de CAPRECOM EICE hasta el 31 de diciembre de 2015, teniendo en cuenta que el Gobierno Nacional mediante Decreto 2519 de 2015 ordenó la supresión y liquidación de esa entidad.

El Ministerio de Salud y de la Protección Social en virtud el Decreto 2519 de 2015, designó como liquidador de la Caja de Previsión Social de las Comunicaciones a la Fiduciaria La Previsora S.A. y esta última a su vez designó a un apoderado general para que adelantara el proceso de liquidación de la hoy entidad liquidada.

Mediante Decreto 2192 de 28 de diciembre de 2016, se prorrogó el plazo de liquidación de CAPRECOM el cual finalizó el 27 de enero de 2017.

En el proceso de liquidación de acreencias de la Caja de Previsión Social de Comunicaciones, fue presentada oportunamente reclamación de parte del Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario, radicado número A99.000024, por valor de \$332.603.577,61, que corresponde el mantenimiento, pérdida o daños de los elementos que en calidad de préstamo utilizó en CAPRECOM para la prestación de servicios de salud a la población privada de la libertad y que eran propiedad del INPEC.

Mediante Resolución AL 06651 del 01 de agosto de 2016, expedida por la Fiduciaria La Previsora S.A. actuando como liquidador de CAPRECOM EICE En Liquidación, calificó, graduó y finalmente rechazó la acreencia mencionada previamente.

Frente a la misma se interpuso recurso de reposición, resuelto favorablemente de manera parcial, a través de la Resolución AL 14727 de 13 de diciembre de 2016, aceptando como valor a pagar la suma de \$284.813.943,00.

Las acreencias no reconocidas corresponden a los siguientes ERON (Establecimientos de Reclusión del Orden Nacional): a) Facatativá, b) Tunja, c) Santa Rosa de Viterbo, d) Ramiriquí, e) Moniquirá, f) Cómbita, g) Chiquinquirá, h) Tuluá, i) Bogotá (EPAMSCAS), j) Reclusión de Mujeres Bogotá, k) Sogamoso, l) Ubaté, m) Vélez, n) Ipiales, o) El Bordo –Bolívar, p) Mocoa.

1.4 NORMAS VIOLADAS Y CONCEPTO DE LA VIOLACIÓN

La entidad demandante invocó como vulnerados los artículos 2, 6, 13 y 83 de la Constitución Política; 3, 5, 23, 27, 28 y 50 de la Ley 80 de 1993, los

artículos 2200, 2203, 1602 y 1602 del Código Civil y los contratos 092 y 001 de 2011, celebrados entre el INPEC y CAPRECOM.

Como fundamento de la demanda propuso como único cargo:

Falsa motivación

Señala la demandante que en el proceso concursal de acreencias, el INPEC se hizo parte para reclamar el reconocimiento y pago a CAPRECOM de las sumas que asumió para el mantenimiento de los equipos biomédicos que tenía bajo su uso la extinta CAPRECOM para prestar sus servicios de salud a la población privada de la libertad desde el año 2009 hasta 2015.

Indica que en la Resolución 14727 de 2016, se niega parcialmente la acreencia por cuanto en concepto del liquidador el acreedor debió presentar prueba *"siquiera sumaria de sus créditos"* para así *"llevar al liquidador al convencimiento o plena certeza sobre la existencia de su crédito (...) mediante el aporte de pruebas útiles, conducentes y pertinentes"*, indicando en los ítems 1 a 16 del acápite "FACTURAS CONFIRMADAS" que los soportes aportados eran insuficientes (causal de rechazo 1.10)

Considera que dicha afirmación no es cierta, en tanto que:

- i) En virtud del contrato de comodato número 001 de 2011, el INPEC entregó a CAPRECOM, en préstamo gratuito, los muebles y espacios de su propiedad para que este los usara a efectos de prestar los servicios de salud, con lo cual se comprometió a hacer entrega de los bienes y espacios, a conservarlos y restituirlos. Por ello, al existir una obligación de las partes materializada en un contrato *per se* conlleva a que se exija con él a la parte incumplida las consecuencias jurídicas del no cumplimiento, como por ejemplo la devolución del bien prestado o las erogaciones económicas, según se haya pactado.
- ii) En los actos acusados se desconoce también que la obligación reclamada tiene su fundamento en el Contrato 092 de 2011, firmado por INPEC y CAPRECOM EICE donde se consagró que esta última prestaría los servicios del POS-S de baja complejidad a la población reclusa dentro de las áreas de sanidad de los Establecimientos Penitenciarios y Carcelarios a Cargo del INPEC, por lo que en el área de sanidad de los establecimientos

de reclusión del INPEC debían cumplir con los requerimientos del Sistema Obligatorio de Garantías de Calidad.

Concluye que al ser CAPRECOM quien tenía bajo su uso los elementos biomédicos y el mobiliario del INPEC para la efectiva prestación del servicio de salud que le fue encomendada, entonces, al usar dichos elementos se comprometía a realizar su mantenimiento.

iii) Señala que se encuentra probada la causación de la acreencia así:

EPC FACATATIVA - ítem 41 de la Resolución AL 06651: El establecimiento EPMSC FACATATIVA hace parte de los establecimientos de la Regional Central, y se le asignaron según Resolución 03725 de 2011, bajo el código 118, la suma de \$1.000.000, los cuales se emplearon en la realización de los mantenimientos preventivos y/o correctivos e instalación de repuestos a equipos biomédicos y los soportes que lo sustentan se encuentran en el CD anexo a la demanda en la carpeta RECOBRO CAPRECOM MANTENIMIENTO, archivo RECOBRO 4: Cotización de mantenimiento de equipos biomédicos y odontológicos emitida por Soluciones y Servicios en Salud NIT 900458131-8 de fecha 22 de agosto de 2011 y factura de venta 0002 emitida por Soluciones y Servicios en Salud NIT 900458131-8 de fecha 12 de octubre de 2011.

EPC TUNJA - ítem 42 de la Resolución AL 06651: El establecimiento EPMSC TUNJA hace parte de los establecimientos de la Regional Central, se le asignaron según Resolución 03725 de 2011, bajo el código 149, la suma de \$1700.000, de los cuales se emplearon en la realización de los mantenimientos preventivos y/o correctivos e instalación de repuestos a equipos biomédicos la suma de \$1'361.400 y los soportes que sustentan esta reclamación se encuentran en el CD anexo en la reclamación en la carpeta RECOBRO CAPRECOM MANTENIMIENTO, archivo RECOBRO 4: Contrato de prestación de servicio 031 celebrado entre el Establecimiento Penitenciario de Mediana Seguridad y Carcelario de Tunja y ELECTRONIC MEDICAL NIT 74301736-3, Comprobante de ingreso de consumo para el establecimiento carcelario de Tunja según contrato 031 de fecha 22 de noviembre de 2011, orden de prestación de servicios o trabajo a nombre de ELECTRONICMEDICAL NIT 74.301.736-3, factura de venta 0023 emitida por Electronicmedical de fecha 9 de diciembre de 2011, Registro presupuestal del compromiso del

Sistema Integral de Información Financiera de la Nación a favor de Luis Ernesto Pinto León, Orden de pago 287 de fecha 12 de diciembre de 2011 a favor de ELECTRONICMEDICAL y Certificación de la cancelación del mantenimiento de bienes muebles, equipos y enseres con cargo a la Resolución 3725 de 2011.

EPC SANTA ROSA DE VITERBO - ítem 43 de la Resolución AL 0665

El establecimiento EPC SANTA ROSA DE VITERBO hace parte de los establecimientos de la Regional Central, se le asignaron según Resolución 03725 de 2011, bajo el código 103, la suma de \$950.000, los cuales se emplearon en la realización de los mantenimientos preventivos y/o correctivos e instalación de repuestos a equipos biomédicos. Los soportes que sustentan esta reclamación se encuentran en el CD anexo en la reclamación en la carpeta RECOBRO CAPRECOM MANTENIMIENTO, archivo RECOBRO 4: Relación de equipos biomédicos que requieren de mantenimiento suscrita por médico y odontóloga INPEC; Estudios previos por modalidad de mínima cuantía para contratar el mantenimiento de equipos biomédicos, para garantizar el normal funcionamiento en el establecimiento penitenciario de Mediana Seguridad y Carcelario de Santa Rosa de Viterbo, Solicitud de certificado de disponibilidad presupuestal del Sistema Integral de Información Financiera de la Nación, Certificado de disponibilidad presupuestal, Invitación pública 110 para adquisición y suministro de bienes y/o servicios de mantenimiento de bienes muebles y enseres por la modalidad de mínima cuantía, propuesta económica presentada por ELECTRONICMEDICAL, Resolución 423 de 23 de noviembre de 2011 "por la cual se acepta la oferta del proceso de selección mínima cuantía EPCSRVITERBO 110, Registro presupuestal Orden de trabajo 160 de fecha 28 de noviembre de 2011, factura de venta 0021 emitida por ELECTRONICMEDICAL de fecha 13 de diciembre de 2011, Registro de cuenta por pagar, Certificación de la cancelación del mantenimiento de bienes muebles, equipos y enseres con cargo a la Resolución 3725 de 2011.

EPC RAMIRIQUI - ítem 44 de la Resolución AL 06651

El establecimiento EPC RAMIRIQUI hace parte de los establecimientos de la Regional Central, se le asignaron según resolución 03725 de 2011, bajo el código 110, la suma de \$1.500.000, los cuales se emplearon en la realización de los mantenimientos preventivos y/o correctivos e instalación de repuestos

a equipos biomédicos. Los soportes que sustentan esta reclamación se encuentran en el CD anexo en la reclamación en la carpeta RECOBRO CAPRECOM MANTENIMIENTO, archivo RECOBRO 4: Certificado de disponibilidad presupuestal, Resolución 476 del 14 de diciembre de 2011, por la cual se acepta oferta del proceso de selección de mínima cuantía 051-11 a favor de ALMACEN DENTAL CIPRODENT, Factura de venta 05290 de fecha 21 de diciembre de 2011 y Certificación de la cancelación del mantenimiento de bienes muebles, equipos y enseres con cargo a la Resolución 3725 de 2011.

EPC MONIQUIRA - ítem 45 de la Resolución AL 06651

El establecimiento EPC MONIQUIRA hace parte de los establecimientos de la Regional Central, se le asignaron según Resolución 03725 de 2011, bajo el código 109, la suma de \$420.000, los cuales se emplearon en la realización de los mantenimientos preventivos y/o correctivos e instalación de repuestos a equipos biomédicos. Los soportes que sustentan esta reclamación se encuentran en el CD anexo en la reclamación en la carpeta RECOBRO CAPRECOM MANTENIMIENTO, archivo RECOBRO 4: Acta de cierre y recepción de ofertas proceso de selección abreviada 082 de 2011, Evaluación Técnica y económica invitación pública, Resolución 0269 de 24 de noviembre de 2011 por medio de la cual se adjudica el proceso 082 de 2011, comunicación de aceptación oferta a HAMMERLAB METROCAL NIT 7183785-3, Certificación de afectación de gastos, Orden de trabajo 082 de fecha 23 de noviembre de 2011 a HAMMERLAB METROCAL, factura de venta 0056 de fecha 26 de noviembre de 2011, Comprobante de egreso 0270, Orden de pago presupuestal, orden de pago de fecha 13 de diciembre de 2011 y Acta de archivo del 13 de diciembre de 2011.

EPC COMBITA - ítem 46 de la Resolución AL 06651

El establecimiento EPC COMBITA hace parte de los establecimientos de la Regional Central, se le asignaron según Resolución 03725 de 2011, bajo el código 150, la suma de \$8'000.000, de los cuales se emplearon en la realización de los mantenimientos preventivos y/o correctivos e instalación de repuestos a equipos biomédicos la suma de \$6'880.000. Los soportes que sustentan esta reclamación se encuentran en el CD anexo en la reclamación en la carpeta RECOBRO CAPRECOM MANTENIMIENTO, archivo RECOBRO 4: Estudios previos 106 para contratar modalidad de selección de

mínima cuantía el mantenimiento preventivo y correctivo de equipos y enseres biomédicos del área de sanidad del establecimiento penitenciario de alta seguridad de Combita, Invitación pública, Informe de evaluación del proceso de selección de mínima cuantía, Resolución 1984 de 28 de octubre de 2011 por la cual se acepta oferta del proceso de selección mínima cuantía, Comunicación de aceptación de la oferta presentada por Rubén Darío Ospina Lagos de fecha 28 de octubre de 2011, Recibido a satisfacción los servicios prestados por el proveedor de fecha 25 de noviembre de 2011, factura de venta 16397 emitida por REM EQUIPOS NIT 79.782.845-9 de fecha 24 de noviembre de 2011, Registro presupuestal de compromiso, Orden de pago presupuestal, Resolución 383 de 7 de febrero de 2012, por la cual se liquida de manera unilateral el contrato de suministro 1984 y Certificación de la cancelación del mantenimiento de bienes muebles, equipos y enseres con cargo a la Resolución 3725 de 2011.

EPC CHIQUINQUIRA - ítem 48 de la Resolución AL 06651

El establecimiento EPC CHIQUINQUIRA hace parte de los establecimientos de la Regional Central, se le asignaron según Resolución 03725 de 2011, bajo el código 104, la suma de \$3'000.000, los cuales se emplearon en la realización de los mantenimientos preventivos y/o correctivos e instalación de repuestos a equipos biomédicos. Los soportes que sustentan esta reclamación se encuentran en el CD anexo en la reclamación en la carpeta RECOBRO CAPRECOM MANTENIMIENTO, archivo RECOBRO 4: Solicitud de certificado de disponibilidad presupuestal, Certificado de disponibilidad presupuestal, Descripción detallada del trabajo y valor del mantenimiento a realizar, Orden de pago presupuestal, certificación de fiel copia de factura de venta 0801 emitida por Ingeniería y Equipos NIT 46673303-1 de fecha 30 de noviembre de 2011, presentada por el contratista, Registro Presupuestal de compromiso, Comprobante de cuenta por pagar, Registro presupuestal y Certificación de cancelación del mantenimiento realizado con cargo a la Resolución 3725 de 2011.

EPC TULUA - ítem 52 de la Resolución AL 06651

El establecimiento EPC TULUA hace parte de los establecimientos de la Regional Occidente, se le asignaron según Resolución 03725 de 2011, bajo el código 233, la suma de \$1.500.000, los cuales se emplearon en la realización de los mantenimientos preventivos y/o correctivos e instalación

de repuestos a equipos biomédicos. Los soportes que sustentan esta reclamación se encuentran en el CD anexo en la reclamación en la carpeta RECOBRO CAPRECOM MANTENIMIENTO, archivo RECOBRO 4: Solicitud suministro elementos de fecha 27 de septiembre de 2011, carta de presentación, cuenta de cobro, orden de pago presupuestal, certificaciones que los servicios de mantenimiento preventivo y correctivo a los equipos biomédicos fue realizada con cargo a la Resolución 3725 de 2011.

EPAMSCAS BOGOTA PICOTA - ítem 55 de la Resolución AL 06651

El establecimiento EPAMSCAS BOGOTA PICOTA hace parte de los establecimientos de la Regional Central, se le asignaron según Resolución 03725 de 2011, bajo el código 113, la suma de \$15.000.000, de los cuales se emplearon en la realización de los mantenimientos preventivos y/o correctivos e instalación de repuestos a equipos biomédicos la suma de \$12.440.890, los soportes que sustentan esta reclamación se encuentran en el CD anexo en la reclamación en la carpeta RECOBRO CAPRECOM MANTENIMIENTO, archivo RECOBRO 4: solicitud certificado de disponibilidad presupuestal, autorización expedición certificado de disponibilidad presupuestal para contratar el mantenimiento preventivo y correctivo equipos médicos laboratorio y fisioterapia con cargo a la Resolución 03725, certificado de disponibilidad presupuestal, estudios previos para el mantenimiento de bienes muebles, equipos y enseres para el área de salud pública, invitación pública 0302 contratación por selección de mínima cuantía, carta de presentación de oferta, contrato de prestación de servicios 0030 de 2011 celebrado con Víctor Manuel Parra, recibido a satisfacción del mantenimiento preventivo y correctivo de los equipos área salud pública, registro presupuestal de compromiso y orden de pago presupuestal.

RM BOGOTA - ítem 56 de la Resolución AL 0665

El establecimiento EPC RM BOGOTA hace parte de los establecimientos de la Regional Central, se le asignaron según Resolución 03725 de 2011, bajo el código 129, la suma de \$10.000.000, de los cuales se emplearon en la realización de los mantenimientos preventivos y/o correctivos e instalación de repuestos a equipos biomédicos la suma de \$4.000.000. Los soportes que sustentan esta reclamación se encuentran en el CD anexo en la

reclamación en la carpeta RECOBRO CAPRECOM MANTENIMIENTO, archivo RECOBRO 4: certificado de disponibilidad presupuestal, carta de aceptación de la oferta al proceso de mínima cuantía 183 de 2011, orden de trabajo 110671 de fecha 07 de diciembre de 2011 dirigida al señor Víctor Manuel Parra, certificado de cumplimiento a satisfacción del desarrollo del contrato, cuenta de cobro 050, certificado de registro presupuestal, certificado de registro presupuestal, orden de pago 120997 cancelada en junio de 2012 y certificación de cancelación.

EPC SOGAMOSO - ítem 57 de la Resolución AL 06651

El establecimiento EPC SOGAMOSO hace parte de los establecimientos de la Regional Central, se le asignaron según Resolución 03725 de 2011, bajo el código 112, la suma de \$4.000.000, los cuales se emplearon en la realización de los mantenimientos preventivos y/o correctivos e instalación de repuestos a equipos biomédicos. Los soportes que sustentan esta reclamación se encuentran en el CD anexo en la reclamación en la carpeta RECOBRO CAPRECOM MANTENIMIENTO, archivo RECOBRO 4: factura de venta 0803 de fecha 01 de diciembre de 2011 y factura de venta 0802 de fecha 01 de diciembre de 2011.

EPC UBATE - ítem 56 de la Resolución AL 06651

La reclamación del establecimiento EPC UBATE es por la pérdida y daños de los equipos dados en comodato mediante contrato 001 de 2011, según las actas de entrega por parte del INPEC a CAPRECOM EICE y las actas de recibo de los equipos que CAPRECOM EICE devolvió a los directores de los establecimientos, para liquidar el contrato de comodato; dentro de los establecimientos que hicieron parte de esa conciliación se encuentran COMEB Picota, Ubaté, Girardot, Acacias, Yopal, Heliconias Popayán, Jamundí, Riohacha, Bucaramanga, Vélez, Girón, Itagüí, Apartado, Pereira, La Dorada. El valor reclamado asciende a \$2.323.333.

EPC VELEZ - ítem 76 de la Resolución AL 06651

El establecimiento EPC IPIALES hace parte de los establecimientos de la Regional Occidente, se le asignaron según Resolución 03725 de 2011, bajo el código 217, la suma de \$800.000, los cuales se emplearon en la realización de los mantenimientos preventivos y/o correctivos e instalación de repuestos a equipos biomédicos. Los soportes que sustentan esta reclamación se

encuentran en el CD anexo en la reclamación en la carpeta RECOBRO CAPRECOM MANTENIMIENTO, archivo RECOBRO 4: Certificado de disponibilidad presupuestal, documentos del contrato de servicios/bienes 11 de fecha 09 de noviembre de 2011, informe de trabajos de mantenimiento preventivo y correctivo realizados en el mes de octubre, cuenta de cobro 001, orden de pago presupuestal y certificación que los servicios de mantenimiento preventivo y correctivo a los equipos biomédicos fue realizada con cargo a la Resolución 3725 de 2011.

EPC MOCOA - ítem 60 de la Resolución AL 06651

El establecimiento EPC MOCOA hace parte de los establecimientos de la Regional Occidente, se le asignaron según Resolución 03725 de 2011, bajo el código 224, la suma de \$1.000.000, los cuales se emplearon en la realización de los mantenimientos preventivos y/o correctivos e instalación de repuestos a equipos biomédicos. Los soportes que sustentan esta reclamación se encuentran en el CD anexo en la reclamación en la carpeta RECOBRO CAPRECOM MANTENIMIENTO, archivo RECOBRO 4: certificado de disponibilidad presupuestal 14611, minuta de contrato suscrito con Suministros y Dotaciones O & M, orden de servicio 003 de fecha 02 de noviembre de 2011, cuenta de cobro 008 de fecha 03 de noviembre de 2011, registro presupuestal y orden de pago presupuestal 168260911.

EPC EL BORDO-BOLIVAR- ítem 62 de la Resolución AL 06651

El establecimiento EPC BOLIVAR CAUCA hace parte de los establecimientos de la Regional Occidente, se le asignaron según Resolución 03725 de 2011, bajo el código 202, la suma de \$350.000, los cuales se emplearon en la realización de los mantenimientos preventivos y/o correctivos e instalación de repuestos a equipos biomédicos. Los soportes que sustentan esta reclamación se encuentran en el CD anexo en la reclamación en la carpeta RECOBRO CAPRECOM MANTENIMIENTO, archivo RECOBRO 4: Certificado de disponibilidad presupuestal 7411, Invitación pública de mínima cuantía 202-SMC-031-2011 de fecha 6 de octubre de 2011, acta 0089 de recepción de ofertas, aceptación de la propuesta, cuenta de cobro y registro presupuestal del compromiso.

Por lo anterior, refirió que en el formulario único para presentar reclamación oportuna de acreencias se registró que se entregaron 70 folios y un CD con

soportes en PDF, con una carpeta denominada RECOBRO CAPRECOM MANTENIMIENTO, donde reposan los contratos realizados por los establecimientos de reclusión para la realización de mantenimiento correctivo y preventivo de los equipos biomédicos, el acta de inicio y el acta de finalización de los contratos, así como las facturas respectivas que cumplen con la normatividad vigente, y los certificados digitales del programa SIIF Nación (Programa con base en la normatividad legal y sobre la autenticidad de su información se aporta certificación del Director de Gestión Corporativa), con lo cual, en su concepto, se evidencia el aporte suficiente de pruebas idóneas de los gastos en que incurrió el INPEC.

En todo caso, expuso que con la demanda se aportaron soportes adicionales que fueron allegados a la conciliación prejudicial y que no fue posible adjuntar cuando se radicó el recurso de reposición por cuanto no habían llegado.

Señala igualmente, que no puede negarse el reconocimiento de unas acreencias que ya habían sido aceptadas por la entidad antes de iniciar el proceso de liquidación, en tanto uno de los funcionarios señaló que el pago o reconocimiento de esos recursos se realizaría durante de liquidación del contrato.

Por todo lo anterior, expone que los actos administrativos demandados no se ajustan a la realidad, pues lo argumentado por la liquidadora de CAPRECOM respecto a que la acreencia no estaba debidamente soportada, no es cierto, ya que se tenía las documentales relativas a las facturas y la ejecución presupuestal por los mantenimientos realizados a los equipos biomédicos en el año 2011, los cuales nuevamente se allegaron al momento de la reclamación administrativa.

2. Contestación de la demanda

Fiduciaria la Previsora S.A., vocera y administradora del Patrimonio Autónomo de Remanentes de CAPRECOM EICE Liquidada.

En este punto, advierte el Juzgado que por auto en firme proferido en audiencia inicial del 22 de febrero de 2019, se tuvo por no contestada la demanda por parte la Fiduciaria la Previsora S.A., vocera y administradora del Patrimonio Autónomo de Remanentes de CAPRECOM EICE Liquidada.

Ministerio de Salud y Protección Social

A través de su apoderada judicial, la entidad se opuso a la prosperidad de las pretensiones conforme a los argumentos que resumen a continuación:

Indico que, lo solicitado por el extremo activo no tiene soporte que demuestre la existencia del supuesto daño al que hace referencia, así como tampoco es posible pretender que el Ministerio de Salud asuma responsabilidades que no se encuentran en cabeza suya.

Así, propuso las siguientes excepciones:

Falta de legitimación en la causa por pasiva.

Señala que CAPRECOM fue una entidad vinculada al Ministerio de Salud y Protección Social, figura que hace relación al grado de autonomía de que gozan los entes descentralizados por servicios y que conlleva el control de tutela o control administrativo ejercido por las entidades del sector central sobre las descentralizadas, con el fin de que estas últimas encausen su actividad dentro del derrotero que exigen las metas y objetivos del poder ejecutivo, lo cual no implica la existencia de relación jerárquica o de subordinación entre una y otra; por el contrario, la extinta entidad contaba con autonomía e independencia.

Así, expuso que el Ministerio de Salud y Protección Social no tiene dentro de sus competencias Constitucionales y Legales - Ley 100 de 1992, Ley 715 de 2001 y Decreto 4107 de 2011-, asumir funciones de las entidades descentralizadas del orden nacional, adscritas o vinculadas a pesar de que las mismas estén en proceso de liquidación o hayan sido liquidadas.

Resalta que el acto administrativo objeto del presente medio de control, fue expedido por CAPRECOM EICE EN LIQUIDACION hoy liquidado, en uso de sus facultades y competencias legales, sin que el Ministerio de Salud y Protección Social haya tenido intervención alguna en la motivación ni en la expedición de los mismos. Además aduce que, los hechos son imputados a CAPRECOM EICE EN LIQUIDACION hoy liquidada y no al Ministerio.

Relató que, por encontrarse la Caja de Previsión Social de Comunicaciones - CAPRECOM, incurso en las causales mencionadas en el artículo 52 de la Ley 489 de 1998, mediante el Decreto 2519 del 28 de diciembre de 2015 se ordenó su supresión y liquidación, sometiendo la liquidación al régimen previsto en el Decreto-Ley 254 de 2000 y la Ley 1105 de 2006.

La entidad encargada de liquidar la Caja de Previsión Social de Comunicaciones - CAPRECOM fue Fiduciaria La Previsora S.A., para lo cual el Ministerio de Salud y Protección Social suscribió el respectivo contrato, con cargo a los recursos de la entidad hoy liquidada.

Refirió providencia del Consejo de Estado de fecha 07 de diciembre de 2016, proferida en el proceso radicado bajo el número 25000234100020160161300, para afirmar que aun cuando existe un régimen especial para los procesos liquidatorios, ello no es incompatible con el mandato contemplado en el parágrafo 1 del artículo 52 de la Ley 489 de 1998, al punto que las entidades demandadas puedan sustraerse de su obligación, ya que si consideran que existen obligaciones que no pueden subrogarse, así debe plantearse en el acto que suprime, disuelve y/o liquida una entidad.

En consecuencia, se expidió el Decreto 140 de 27 de enero de 2017, que frente a la financiación de las acreencias señaló el patrimonio autónomo de remanentes de la Entidad liquidada responderá por las acreencias distintas a las laborales y gastos propios de la liquidación, incluidas las relacionadas con proveedores, hasta el monto de los recursos de que éste disponga.

Entonces, el pago se efectuará con cargo a los recursos transferidos por parte del Liquidador y que constituyen el Patrimonio Autónomo de Remanentes de CAPRECOM EICE y no con recursos propios del ministerio, pues los mismos se encuentran ligados a las competencias y funciones que constitucional y legalmente le han sido conferidas, esto es, lo atinente a establecer las políticas nacionales en el sector salud.

Concluye diciendo que, conforme a los hechos en que se funda la demanda y los actos administrativos que acusan, el Ministerio de Salud y Protección Social no está legitimado en la causa por el extremo pasivo de

esta acción, toda vez que ella no fue la autoridad administrativa que los expidió.

Ausencia de responsabilidad por parte del Ministerio de Salud y Protección Social

Refiere que los elementos de la responsabilidad del Estado son la actuación culposa de la administración, la generación de un daño y la existencia de una relación de causalidad entre los mismos, por lo que para hacerle imputable al Estado la reparación de un daño antijurídico, ha de demostrarse no solo la efectiva existencia del mencionado daño, sino su nexo de causalidad con la actuación u omisión de la administración. Así, señala que en el presente caso no puede afirmarse que el daño que se alega como causado es imputable al actuar del Ministerio, dado que no fue él quien dio lugar a la prestación del servicio de salud, al no encontrarse dicho ejercicio dentro de sus funciones y/o competencias.

Inexistencia del acto administrativo proferido por el Ministerio de Salud y Protección Social.

Resalta que el medio de control que se incoa, es improcedente respecto de dicha cartera, toda vez que los actos acusados no fueron proferidos por el Ministerio de Salud y Protección Social, y por tanto, no les es dable, revocarlos y/o modificarlos.

Inexistencia de la relación sustancial

Insiste en que no existe una relación jurídica sustancial entre lo pretendido en la demanda y el Ministerio de Salud y Protección Social, ya que este último no tiene o tuvo relación directa o indirecta con la entidad demandante.

Inexistencia de daño antijurídico por parte del Ministerio de Salud y Protección Social

Reitera que en ninguno de los hechos de la demanda se le imputa la generación del presunto daño antijurídico, porque la presunta falta que en

el actuar se alega, no corresponde al giro de funciones o competencias del Ministerio.

Inexistencia de Solidaridad entre CAPRECOM y el Ministerio de Salud y Protección Social.

Afirma que, no existe en todo el ordenamiento jurídico una norma que consagre la solidaridad entre CAPRECOM EICE, entidad hoy liquidada, y el Ministerio de Salud y Protección Social, por lo que no es dable presumir tal solidaridad; así como tampoco puede predicarse la existencia de sucesión ni sustitución procesal.

Prescripción

Expuso que, sin que implique reconocimiento de derecho alguno, pues no corresponde a esa entidad pronunciarse al respecto, por desconocimiento total de los antecedentes que sustentan las pretensiones, esto es la relación en que fincan las pretensiones, y de las actuaciones que se hayan desplegado y los motivos que haya tenido para negarle el reconocimiento de lo que se pretende, propone la excepción frente a todos aquellos derechos en que haya operado la prescripción trienal desde el momento en que se cause el derecho que dentro del proceso se demuestre le asiste, por cuanto ante el Ministerio de Salud no se presentó reclamación alguna para el pago de lo ahora pretendido.

3. Actuación procesal

La demanda fue radicada el 21 de junio de 2017 (fl.265), y por auto del 11 de julio del mismo año, se inadmitió (fls.267 a 268).

Subsanadas las falencias, por auto del 11 de agosto de 2017, se admitió la demanda (fls.278 a 281), providencia adicionada en auto del 26 de septiembre del mismo año (fls.290 a 292).

La notificación del auto admisorio se surtió frente a la demandada Fiduciaria la Previsora S.A., el Ministerio Público y la Agencia de Defensa Jurídica del Estado, mediante correo electrónico del 31 de octubre de 2017, y frente al

demandado Ministerio de Salud y Protección Social, por correo electrónico del 12 de diciembre de 2017 (fls.293 a 307).

De las excepciones propuestas se corrió el traslado respectivo (fl.401) y la demandante efectuó pronunciamiento (fls.402 y 403).

Mediante providencia del 18 de enero de 2019, se tuvo por contestada la demanda por parte del Ministerio de Salud y Protección Social, se requirió a la Fiduciaria la Previsora S.A. para que allegara los documentos que acreditaran la calidad de quien confería el poder, así como el certificado de existencia y representación legal, so pena de tener por no contestada la demanda y se fijó fecha y hora para llevar a cabo audiencia inicial (fl.409).

La audiencia inicial se realizó el 22 de febrero de 2019 y en ella se tuvo por no contestada la demanda por parte de Fiduciaria la Previsora S.A., se fijó el litigio, y se señaló fecha y hora para llevar a cabo la audiencia de que trata el artículo 181 del CGP (fls.419 a 426).

La audiencia de pruebas se realizó el 09 de abril de 2019, en ella se incorporaron las pruebas decretadas, se cerró la etapa probatoria y se corrió traslado a las partes para presentar alegatos por escrito (Fls.566 a 570).

Dentro de la oportunidad procesal correspondiente las partes presentaron alegatos de conclusión (Fls.571 a 582, 583 a 598 y 599 a 602). El Ministerio Público no efectuó pronunciamiento.

4. Alegatos de conclusión

Parte demandante

La apoderada de la parte actora reiteró los argumentos expuesto en la demanda y manifestó que de conformidad con lo normado en el Decreto 140 del 27 de enero de 2017, que modificó el artículo 40 del Decreto 2519 de 2015, se establecen las responsabilidades tanto del Ministerio de Salud y Protección Social como del PAR CAPRECOM, frente a las acreencias pendientes por pagar de la entidad liquidada. Así, señala que tanto al Ministerio de Salud como a la Fiduciaria la Previsora S.A. como vocera del Patrimonio Autónomo de Remanentes de CAPRECOM, se les encomendó

asumir las obligaciones posteriores a la liquidación de esa entidad, pues no sería posible demandar a una persona jurídica inexistente.

Parte demandada

Fiduciaria la Previsora S.A. vocera y administradora del Patrimonio Autónomo de Remanentes de CAPRECOM EICE liquidada

En esta etapa procesal, la apoderada de la demandada manifestó que el Fiduciaria la Previsora S.A. vocera y administradora del Patrimonio Autónomo de Remanentes de CAPRECOM EICE liquidada, carece de legitimación en la causa por pasiva, por cuanto dentro de sus obligaciones contractuales sólo se encuentra la de representación judicial en procesos pendientes desde la liquidación de la entidad y los iniciados con posterioridad, para ello citó sentencia del Consejo de Estado de fecha 10 de diciembre de 2018, Radicado 25000234100020170037500.

Expuso igualmente que, las dos resoluciones cuya nulidad se pretende se encuentran debidamente fundamentadas. Indicó que la revisión o auditoría que hace el liquidador de CAPRECOM EICE en liquidación, a las reclamaciones presentadas al proceso concursal se hizo en cumplimiento de su obligación legal de determinar el pasivo de la entidad conforme al artículo 22 del Decreto Ley 254 de 2000, obligación que para el caso particular de CAPRECOM en liquidación fue precisada en el numeral 19 del Artículo 7 del Decreto 2519 de 2015.

Así, para la realización de las auditorías dentro del proceso de liquidación, el liquidador de la entidad, por razones de seguridad jurídica, considera como criterios y referentes válidos de auditoría los requisitos y glosas previstos en las Resoluciones 4747 de 2007 y 3047 de 2008, no en el marco de la operación de una EPS, sino como medio para determinar los pasivos a cargo de la entidad en liquidación.

Agrega que, la parte demandante no demuestra al Despacho la supuesta falsa motivación, simplemente se limita a hacer afirmaciones sin sustento cierto, pues los actos administrativos cuentan expresamente con los fundamentos fácticos y jurídicos que fueron determinantes para tomar la decisión administrativa inmersa en ellos y no se omitió tener en cuenta ningún hecho demostrado.

Ministerio de Salud y Protección Social

La entidad reiteró los argumentos expuesto en la contestación de la demanda y solicitó fuera declarada probada la excepción de falta de legitimación en la causa por pasiva.

II CONSIDERACIONES

1. Competencia

De conformidad con lo dispuesto en los artículos 104, 106, 124, 140 y numeral 6 del artículo 155 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, este Despacho es competente en primera instancia para conocer el asunto de referencia por tratarse de una demanda promovida en ejercicio del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho con cuantía inferior a 300 salarios mínimos legales mensuales vigentes.

2. Fijación del litigio.

El litigio se fijó en establecer lo siguiente:

Establecer si en el presente caso le corresponde a la Nación – Ministerio de Salud y Protección Social asumir o no, los pasivos o acreencias no reconocidas por la liquidadora de CAPRECOM y en tal sentido determinar conforme al marco jurídico si se presenta la falta de legitimación en la causa por pasiva respecto al reconocimiento demandado por el INPEC y de ser así, determinar si el pago deberá asumirlo la Fiduciaria la Previsora SA, en su calidad de vocera y administradora del Patrimonio Autónomo de Remanentes de CAPRECOM Liquidado.

Así mismo, establecer si por los cargos expuestos en la demanda, es procedente declarar la nulidad parcial de las Resoluciones AL-14727 del 13 de diciembre de 2016 y AL 06651 del 01 de agosto de 2016, y en su lugar ordenar el pago de \$47.576.233 relativo a lo no reconocido respecto de la acreencia A99.0024 presentada por el INPEC, o si por el contrario, los actos demandados se encuentran ajustados a derecho.

3. Problema jurídico

Conforme a la fijación del litigio efectuada dentro de la audiencia inicial celebrada en este asunto, se debe establecer en el presente asunto si ¿Fueron proferidos los actos acusados con falsa motivación? y en caso afirmativo, si ¿carece el Ministerio de Salud y Protección Social de legitimación en la casusa pasiva material para el pago de la suma de dinero no reconocida de la acreencia A99.0024 presentada por el INPEC ante CAPRECOM en liquidación, o si tal reconocimiento y pago deberá asumirlo la Fiduciaria la Previsora SA, en su calidad de vocera y administradora del Patrimonio Autónomo de Remanentes de CAPRECOM Liquidado?.

En primer lugar, el Juzgado advierte relevante, analizar las pruebas aportadas al proceso, con el objeto de establecer si se presentan los cargos de nulidad invocados. Al respecto se encuentra probado en el expediente, lo siguiente:

- El Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario – INPEC y la extinta Caja de Previsión Social de Comunicaciones – CAPRECOM EICE, suscribieron contrato de comodato 001 de 2011, para la entrega en préstamo de uso gratuito de los espacios y bienes muebles de propiedad del primero, para ser utilizados en la prestación del servicio de salud en Centros de Reclusión, conforme al Acta 25 anexa al contrato, debiendo responder CAPRECOM por el pago de los servicios públicos, conforme a la formula allí descrita, así como la restitución de los bienes en el estado en que los recibió, salvo el desgaste natural por el uso, y por la perdida y/o deterioro de los mismos (fls.521 vuelto a 524 y 264 –CD E:\DDA CAPREC-C\PRUEBAS\COMODATO\COMODATO II).
- Mediante Resolución 003725 del 13 de septiembre de 2011, el Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario – INPEC, asignó unas partidas presupuestales para la vigencia fiscal 2011, por el rubro mantenimiento de bienes muebles, equipos y enceres, por la suma total de \$300.000.000 (fls.217 vuelto a 519 y 264 – CD E:\DDA CAPREC-C\PRUEBAS\COMODATO\COMODATO II).
- Mediante Decreto 2519 del 28 de diciembre de 2015, modificado por el Decreto 140 de 2017, el Gobierno Nacional suprimió la Caja de Previsión Social de Comunicaciones – CAPRECOM EICE y ordenó su

liquidación, estableciendo como plazo para el efecto, el 27 de enero de 2017 (fls.471 a 480).

- El Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario – INPEC, se hizo parte en el proceso concursal de acreedores de la extinta Caja de Previsión Social de Comunicaciones CAPRECOM EICE EN LIQUIDACIÓN, radicando Formulario Único para Presentación de Acreencias, el 18 de marzo de 2016, por valor de \$332.603.577,61, correspondiendo al número A99.00024., con un total de 70 folios (fl.273 y 481 a 524 del expediente)
- Mediante Resolución AL-06651 del 01 de agosto de 2016, expedida por el apoderado general de Fiduprevisora S.A., actuando como agente liquidador de la Caja de Previsión Social de Comunicaciones CAPRECOM EICE en liquidación, se rechazó totalmente la acreencia A99.00024 presentada de manera oportuna por el Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario - INPEC, siendo calificada como crédito de prelación E, por valor de \$332.390.176.

Las causales de rechazo de la acreencia, establecidas en la citada resolución fueron las siguientes.

“

CÓDIGO	DETALLE	MARCO NORMATIVO
1.10	SOPORTES INSUFICIENTES: Con base en los soportes allegados no es posible reconocer la obligación reclamada. En lo que corresponde a la aceptación de las reclamaciones presentadas por personas naturales o jurídicas que prestaban algún servicio o suministraban bienes a la entidad en liquidación, se debió aportar copia del contrato u orden de servicio, según fuera el caso. Todo lo anterior, sin perjuicio del análisis de los soportes documentales que puedan reposar en la entidad en liquidación	Artículo 167 del Código General del Proceso. Resolución 3047 de 2008 y sus anexos aplicables. Decreto 4747 de 2007. Resolución 4331 de 2012
1.13	OBLIGACIÓN INEXISTENTE: Una vez revisados los soportes aportados por el reclamante y los documentos que se encuentran en los archivos de la entidad, se establece claramente la inexistencia de la obligación reclamada a la entidad en liquidación.	Artículo 1494, 1757 Código Civil – Artículo 772 y 864 Código de Comercio – Resolución 3047 de 2008 y anexos del Ministerio de Salud. Ley 1231 de 2008.

”

Así mismo, frente al caso concreto el liquidador expuso lo siguiente:

"Que el INSTITUTO NACIONAL PENITENCIARIO Y CARCELARIO INPEC con NIT 800.215.546. presento al proceso liquidatorio de manera oportuna la reclamación A99.00024, mediante la cual solicita el pago derivado de la ejecución del contrato de Comodato 001 de 12 de octubre de 2011 suscrito con Caprecom EICE en Liquidación.

El Decreto 1141 de 2009, reglamentó la afiliación de la población reclusa al Sistema General de Seguridad Social en Salud, el Artículo 4° de la citada norma, dispone: "Contratación ríe! aseguramiento: Para los efectos previstos en el presente decreto, el Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario - INPEC - suscribirá un contrato de aseguramiento con una entidad promotora de salud del régimen subsidiado de naturaleza pública del orden nacional con el fin de afiliar al régimen subsidiado a la población reclusa que se encuentre interna en los establecimientos de reclusión a su cargo. (...)"

Es pertinente anotar que la Caja de Previsión Social de Comunicaciones, CAPRECOM, en su naturaleza jurídica de Empresa Industrial y Comercial del Estado, operó en el campo de la salud como EPS y como IPS, en virtud de lo establecido en la Ley 100 de 1993 y sus decretos reglamentarlos.

En este contexto, y amparados en la Cláusula Cuarta del Contrato de Prestación de Servicios en Salud Intramural 092 del 29 de junio de 2011, se suscribió el contrato de Comodato 001 de 12 de octubre de 2011, con el fin de que el INPEC entregará a CAPRECOM, a título de préstamo de uso gratuito (comodato) los espacios y bienes muebles de su propiedad para que los utilizara en la prestación de servicios de salud en los Centros de Reclusión.

Argumenta el reclamante, que CAPRECOM en el año 2011 no realizó los mantenimientos a los equipos entregados en comodato y el INPEC asumió los gastos de tal actividad a fin de salvaguardarlos y evitar la disminución de vida útil de estos, valor que estima a nivel nacional en (\$288.389.430)

Igualmente refiere que con ocasión de novedades de pérdida y/o daños de bienes, asciende a la suma de (\$44.045.498,68), de conformidad con el acta No. 0929 del 11/12/201, la cual fue suscrita por el señor Javier Camacho Guevara, en calidad de "Jurídica INPEC", Jacqueline Quintero, en calidad de "Subd Salud" y Katherin Barrios en calidad de "Almacén General".

Finalmente, hace referencia a que, en cumplimiento de la Cláusula Décimo Primera del Contrato, Pago de Servicios Públicos, una vez aplicada la fórmula pactada se realizó la liquidación de los mismos en (168.598,93), valor que le correspondería asumir a Caprecom.

Frente a los tres conceptos redamados, es pertinente hacer las siguientes precisiones: i) el INPEC no aporta prueba de propiedad de los equipos objeto de comodato, ii) El reclamante tampoco aporta prueba idónea de los gastos en que incurrió en el mantenimiento de los equipos entregados a título de préstamo de uso, iii) El acta No. 0929 del 11/12/2015, se aporta en

copia simple, iv) los suscriptores del acta en comento no tienen la vocación de obligar a CAPRECOM EICE hoy en liquidación, v) Se asevera que se practicó una fórmula para determinar el valor presuntamente adeudado por concepto de servicios públicos, sin embargo no se allega prueba alguna.” (fls.62 a 79 y 525 a 542).

- El Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario – INPEC, presentó recurso de reposición, radicando Formulario Único de Reposición - Acreencias, el 01 de agosto de 2016 (fls.3 a 43) y presentó documentos para soportar la acreencia presentada (fls.44 a 702 Antecedentes administrativos). Respecto de los valores correspondientes a los Establecimientos de Reclusión que fueron rechazados, sólo se aportaron documentos respecto de: Cómbita, Chiquinquirá, Tuluá, Bogotá EPAMSCAS, Reclusorio de Mujeres de Bogotá, Sogamoso, Vélez, Ipiales y Mocoa (fls.131 a 151, 161 vuelto a 167, 215 a 226, 240 vuelto a 264, 265 a 266, 267 a 268, 273 vuelto a 279, 280, 633 a 639 C 1 y 2 Antecedentes administrativos); no se aportó documentación alguna de: Facatativá, Tunja, Santa Rosa de Viterbo, Ramiquirí y Moniquirá, pese a que en el escrito del recurso se enunció lo contrario (fls.26 vuelto, 27 y 27 vuelto Antecedentes administrativos); en relación con Ubaté, no se aportaron documentos y en el escrito se consignó “*Reclamación no presentada*”. (fl.35 vuelto), y respecto a el Bordo – Bolívar, no se aportó documentación ni se relacionó dentro del recurso de reposición.
- A través de oficio radicado el 14 de octubre de 2016, el INPEC allegó nueva documentación para soportar el recurso de reposición, en cuanto a Actas de Reunión relacionadas con daños, deterioro y/o pérdida de elementos (fls.703 a 713 Antecedentes administrativos)
- Mediante Resolución AL-14727 del 13 de diciembre de 2016 Fiduciaria la Previsora S.A., actuando como liquidador de la Caja de Previsión Social de Comunicaciones – CAPRECOM en Liquidación, resolvió el recurso de reposición presentado por el INPEC, revocando parcialmente la Resolución AL-06651 del 2016 reconociendo como crédito de prelación E) el valor de \$284.813.943 y confirmando el rechazo respecto del valor restante de la acreencia A99.00024, así: EPMSC Facatativá \$1.000.000, glosa 1.10; EPMSC Tunja \$1.361.400, glosa 1.10; EPMSC Santa Rosa de Viterbo \$950.000, glosa 1.10; EPMSC

Ramiriquí \$1.500.000, glosa 1.10; EPMSC Moniquirá \$420.000, glosa 1.10; EPAMSCAS Combita \$6.880.000, glosa 1.10; EPMCS Chiquinquirá \$3.000.000, glosa 1.10; EPMSC Tuluá \$1.500.000, glosa 1.10; EPAMSCAS Bogotá \$12.440.890, glosa 1.10; RM Bogotá \$9.894.300, glosa 1.10; EMSC Sogamoso \$4.000.000, glosa 1.10; EPMSPC Ipiales \$800.000, glosa 1.10; EPMSCS Mocoa \$1.000.000, glosa 1.10; EPMSC El Dorado \$350.000, glosa 1.10; Ubaté \$2.323.333, glosa 1.10; EPMSC Vélez \$156.310, glosa 1.10; Total: \$47.576.233 (fls.41 a 60 C principal y 544 a 564 expediente).

- El anterior acto administrativo fue notificado por correo electrónico el 27 de diciembre de 2016 (fl.565 C2 principal).
- En virtud de la liquidación de CAPRECOM EICE, la entidad en liquidación, suscribió contrato de fiducia mercantil con Fiduciaria la Previsora S.A., para la constitución del Patrimonio Autónomo de Remanentes de CAPRECOM liquidado, en el cual se señaló, entre otros, que la fiduciaria sería la responsable del pago de las obligaciones contingentes y remanentes de CAPRECOM, esto es, las condenas que llegaren a imponerse en procesos judiciales identificados con anterioridad al cierre del proceso liquidatorio, con sujeción a la prelación créditos y la disponibilidad de recursos, y por otro lado, el pago de las acreencias reconocidas. En cuanto a la defensa en procesos judiciales, se estableció que esta se daría exclusivamente respecto a aquellos que se hubieran iniciado contra la entidad en liquidación (fls.442 a 461).
- Las pruebas documentales que fueron aportadas con la demanda, respecto a los valores no reconocidos son las siguientes:

Santa Rosa de Viterbo. Oficio del 01 de diciembre de 2016, suscrito por el Directo Regional Central del INPEC, Asunto: Traslado certificaciones ejecución Resolución 3725 de 2011, de los establecimientos de Tunja y Villavicencio-, oficio del 12 de septiembre de 2016, suscrito por la Directora EPMSC Santa Rosa de Viterbo remitario de certificación de pago por servicio de mantenimiento de equipos biomédicos por valor de \$950.000; formatos del INPEC ilegibles y sin relación alguna con el caso objeto de estudio; oficio del 02 de septiembre de 2016, donde se informa sobre asignación de partida presupuestal relacionada con

la Resolución 3725 de 2011, a establecimientos de Tunja por valor de \$1.361.400; copia factura de venta 0021 del 13 de diciembre de 2011, emitida por Electromedical por concepto de mantenimiento preventivo de equipos odontológicos y médicos por valor de \$950.000, sin firma y sello de aceptación, certificación proferida por la Directora y pagadora de EPMSC Santa Rosa de Viterbo referente a la suscripción y pago del contrato 160 para el mantenimiento de quipos biomédicos; estudios previos, invitación pública 110 de 2011 Resolución 423 del 23 de noviembre de 2011, por la cual se acepta la oferta del proceso de selección de mínima cuantía 110, oferta económica, registro presupuestal por valor de \$950.000 y orden de pago del 21 de diciembre de 2011 por valor de \$950.000 (fls.81 a 93 y 264 – CD E:\DDA CAPREC-C\PRUEBAS\COMODATO\AZ 2- AZ 30001 - del expediente).

Facatativá. Factura de venta 0002 del 30 de diciembre de 2011, emitida por Soluciones y Servicios en Salud S.A.S., por concepto de compra de artículos médicos y respecto al mantenimiento preventivo y correctivo de Fonendoscopio (\$15.000), para un total de \$1.000.000, sin firma y sello de aceptación; cotización mantenimiento equipos biomédicos y odontológicos, por valor de \$1.000.000 (fls.94 a 97 y 264 – CD E:\DDA CAPREC-C\PRUEBAS\COMODATO\AZ 2- AZ 20001 y 30001- del expediente).

Tunja. Constancia suscrita por el pagador y Director de la EPMSC Tunja, de fecha 23 de noviembre de 2016, respecto a la celebración del contrato de prestación de servicios 031 de 2011, para el mantenimiento y suministro de equipos odontológicos por valor de \$1.361.400, cancelado mediante OP 287 del 12 de diciembre de 2011; oficio remisorio de fecha 05 de octubre de 2016, factura de venta 0023 del 09 de diciembre de 2011, emitida por Electromedical por valor de \$1.361.400, registro presupuestal de compromiso, comprobante de egreso de fecha 09 de diciembre de 2011, por valor de \$1.361.400, contrato de prestación de servicios 031 de 2011, orden de pago 287 del 12 de diciembre de 2011, por valor de \$1.292.944, comprobante de ingreso consumo (fls.98 a 111 y 264 – CD E:\DDA CAPREC-C\PRUEBAS\COMODATO\AZ 2- AZ 30001- del expediente).

Ramiriquí. Resolución 473 del 14 de diciembre de 2011, por la cual se acepta la oferta del proceso de selección de mínima cuantía 051-11 para el suministro de mantenimiento preventivo y correctivo de equipo odontológico, por valor de \$1.500.000, factura de venta 05290 del 20 de enero de 2012, emitida por Cinprodent, por la suma de \$1.500.000; orden de pago presupuestal por valor de \$60.000; certificación emitida por la Directora y Pagadora de EPMSC Ramiriquí sobre la ejecución del presupuesto de la Resolución 3725 de 2011, por la suma de \$1.500.000 (fl.264 – CD E:\DDA CAPREC-C\PRUEBAS\COMODATO\AZ 2- AZ 30001- del expediente).

Moniquirá. Resolución 269 del 24 de noviembre de 2011, por medio del cual se adjudica el proceso de selección de mínima cuantía 082, factura de venta 056 del 26 de noviembre de 2011, emitida por Ingeniería Biomédica, por valor de \$420.000, comprobante de egreso 0270 del 13 de diciembre de 2011, valor pagado \$394.800, orden de pago del 13 de diciembre de 2011, por la suma de \$420.000, primera hoja de Acta de Liquidación contrato 825 de 2011, contratista Jhon Jamer Cipamocha Contreras, valor del contrato \$420.000 (fl.264 – CD E:\DDA CAPREC-C\PRUEBAS\COMODATO\AZ 2- AZ 30001- del expediente).

Combita. Oficio remisorio del 02 de septiembre de 2016; estudios previos, invitación pública proceso de selección mínima cuantía para mantenimiento preventivo y correctivo equipos biomédicos; Resolución 1984 del 28 de octubre de 2011, por la cual se acepta la oferta en el proceso de selección ya referido presentada por Rubén Darío Ospina Lagos, por valor de \$6.880.000, factura de venta 16397 del 24 de diciembre de 2011, emitida por REM Equipos, por la suma de \$6.880.000; orden de pago presupuestal y certificación emitida por la Directora y Pagadora de EPMSC Combita sobre la ejecución del presupuesto de la Resolución 3725 de 2011, por la suma de \$6.880.000 (fl.264 – CD E:\DDA CAPREC-C\PRUEBAS\COMODATO\AZ 2- AZ 40001- del expediente).

Chiquinquirá. Certificado de disponibilidad presupuestal, hoja donde se relaciona descripción detallada del trabajo y valor, por la suma total de \$3.000.000; reporte compromiso presupuestal de gasto,

obligación presupuestal y certificación emitida por el Director y Pagador de EPMSC Chiquinquirá sobre la ejecución del presupuesto de la Resolución 3725 de 2011 (fl.264 – CD E:\DDA CAPREC-C\PRUEBAS\COMODATO\AZ 2- AZ 40001- del expediente).

Tuluá. Solicitud suministro de elementos – mantenimiento de equipos muebles y encerres, carta de presentación de oferta, orden de pago presupuestal por la suma de \$1.500.000 y certificación emitida por el Director y Pagador de EPMSC Tuluá sobre la ejecución del presupuesto de la Resolución 3725 de 2011, por la suma de \$1.500.000 (fl.264 – CD E:\DDA CAPREC-C\PRUEBAS\COMODATO\AZ 2- AZ 60001- del expediente).

Bogotá. Oficio del 06 de septiembre de 2016, suscrito por el Director y pagador del Complejo Carcelario y Penitenciario Metropolitano de Bogotá, en el que se indica el pago del contrato de prestación de servicios 0030 de 2011, para el mantenimiento preventivo y correctivo de equipos biomédicos; certificado de disponibilidad presupuestal; estudios previos; contrato de prestación de servicios 0030 de 2011, por valor de \$12.440.890; recibo a satisfacción por parte del supervisor del contrato; cuenta de cobro presentada por Víctor Manuel Parra, por la suma de \$12.440.890; registro presupuestal de compromiso y orden de pago presupuestal (fl.264 – CD E:\DDA CAPREC-C\PRUEBAS\COMODATO\AZ 2- AZ 60001 y 70001- del expediente).

RM Bogotá. Oficio remitido del 01 de febrero de 2017; certificación emitida por la Directora y Pagadora de RM Bogotá sobre la ejecución del presupuesto de la Resolución 3725 de 2011, por la suma de \$9.894.300; orden de pago 120997 del 22 de octubre de 2012 en favor de Víctor Manuel Parra, por la suma de \$9.206.083; orden de pago presupuestal del 06 de diciembre de 2012; orden de trabajo 110671 del 07 de diciembre de 2012, por la suma de \$9.894.300, certificación de cumplimiento a satisfacción del contrato para el mantenimiento preventivo y correctivo de equipos médicos; cuenta de cobro presentada por Víctor Manuel Parra, por la suma de \$9.894.300, carta de aceptación de la oferta; registro presupuestal de compromiso; registro presupuestal y orden de pago presupuestal de fecha 06 de

diciembre de 2012 (fls.156 a 185 y 264 – CD E:\DDA CAPREC-C\PRUEBAS\COMODATO\AZ 2- AZ 70001- del expediente).

Sogamoso. Certificación emitida por la Directora y Pagadora de EPC Sogamoso sobre la ejecución del presupuesto de la Resolución 3725 de 2011 y pago de la factura de venta 0802 del 01 de diciembre de 2011, por la suma de \$3.680.000; factura de venta 0802 del 01 de diciembre de 2011, emitida por Ingeniería y Equipos, por la suma de \$3.680.000; invitación pública 003 de 2011; comprobante de ingreso referente a la orden de prestación de servicio 017-2011, por la suma de \$3.680.000, orden de trabajo 017 de 2011 y registro presupuestal de compromiso, orden de pago presupuestal (fls.186 a 227 y 264 – CD E:\DDA CAPREC-C\PRUEBAS\COMODATO\AZ 2- AZ 70001- del expediente).

Ipiales. Oficio remisorio del 19 de septiembre de 2016; Certificación emitida el director y Financiero de EPMSC Ipiales sobre la ejecución del presupuesto de la Resolución 3725 de 2011, a través de contrato de prestación de servicios, por la suma de \$800.000; certificado de disponibilidad presupuestal; cuenta de cobro y orden de pago presupuestal (fls.228 a 232 y 264 – CD E:\DDA CAPREC-C\PRUEBAS\COMODATO\AZ 2- AZ 70001- del expediente).

Mocoa. Orden de servicio 003 del 02 de noviembre de 2011, para la prestación de mantenimiento preventivo de unidad odontológica, por la suma de \$1.000.000; Certificación emitida por la Directora y Pagadora de EPC Mocoa sobre la ejecución del presupuesto de la Resolución 3725 de 2011 y pago de los servicios prestados por la empresa Suministros y Dotaciones O&M; contrato de suministro 0100 de 2011, para mantenimiento de equipos biomédicos suscrito con la referida empresa, por valor de \$1.000.000; cuenta de cobro; registro presupuestal de compromiso y orden de pago presupuestal (fls.233 a 240 y 264 – CD E:\DDA CAPREC-C\PRUEBAS\COMODATO\AZ 2- AZ 70001- del expediente)

Bolívar. Acta de recepción de oferta 089; aceptación de oferta; cuenta de cobro por la suma de \$350.000, presentada por la empresa Zona Virtual; invitación pública 202 del 06 de diciembre de 2011; orden de pago presupuestal; certificado de disponibilidad presupuestal;

Certificación emitida por el Director y la Pagadora de EPMCS Bolívar Cauca sobre la ejecución del presupuesto de la Resolución 3725 de 2011 y pago de los servicios prestados para mantenimiento de equipos biomédicos, por valor de \$350.000 y cuenta de cobro (fls.241 a 263 y 264 – CD E:\DDA CAPREC-C\PRUEBAS\COMODATO\AZ 2- AZ 90001, 10001 y 11001 - del expediente).

Vélez. Registro presupuestal de compromiso; certificado de recibido a satisfacción por concepto de mantenimiento de equipos biomédicos de fecha 24 de noviembre de 2011; factura de compraventa 0428 del 24 de noviembre de 2011, emitida por Consultar y Clínica, por la suma de \$800.000; Certificación emitida por el Director y la Pagadora de EPMCS Vélez sobre la ejecución del presupuesto de la Resolución 3725 de 2011 y pago de los servicios prestados para mantenimiento de equipos biomédicos, por valor de \$800.000 (fl.264 – CD E:\DDA CAPREC-C\PRUEBAS\COMODATO\AZ 1- CARPETA 11001 - del expediente).

Respecto de Ubaté se aportaron copia de Actas de recibo de CAPRECOM a INPEC referentes al contrato 1162 de 2009, respecto a nubes y enceres en diferentes establecimientos carcelarios del País, y de Actas de avances proceso liquidación contrato 001 de 2011, donde se hace mención a supuestos daños o deterioro de equipos, así como a pérdida de otros, sin especificar que equipos, a que Establecimiento pertenecen y mucho menos constancia que acredite la entrega que inicialmente se hiciera de dichos objetos, el estado en que se entregó a CAPRECOM o de documento idóneo que acredite el valor reclamado, como sería un informe técnico sobre el alegado deterioro o daño, así como denuncia penal por la supuesta pérdida de los elementos (fls.264 – CD E:\DDA CAPREC-C\PRUEBAS\RECLAMACIÓN ADITIVA, COMODATO\COMODATO II\ACTAS CAPRECOM, ANEXO CONTRATO DE COMODATO No. 001-2011).

Lo primero que entra a estudiar el Juzgado es la **legitimación en la causa por pasiva** del Ministerio de Salud y Protección Social.

Para el efecto debe señalarse el Decreto 2519 de 2015, que dispuso la supresión de la Caja de Previsión Social de Comunicaciones – CAPRECOM EICE, en su artículo 40, indicó:

“Artículo 40. Financiación de las acreencias laborales y de la liquidación. El pago de las indemnizaciones, acreencias laborales y gastos propios del proceso Liquidatorio, se hará con cargo a los recursos de CAPRECOM EICE, en liquidación. En caso que los recursos de la Entidad en Liquidación no sean suficientes, la Nación atenderá estas obligaciones con cargo a los recursos del Presupuesto General de la Nación (...).”

Norma que fue modificada por el Decreto 140 de enero 27 de 2017, en los siguientes términos:

“Artículo 3º. Modificar el artículo 40 del Decreto número 2519 de 2015 el cual quedará así:

“Artículo 40. Financiación de las acreencias laborales, de la liquidación y subrogación de obligaciones. El pago de las indemnizaciones, acreencias laborales y gastos propios del proceso liquidatorio, se hará con cargo a los recursos de la Caja de Previsión Social de Comunicaciones “Caprecom” EICE en Liquidación.

Los activos remanentes de la liquidación se destinarán a pagar los pasivos y contingencias de la entidad en liquidación en el marco de lo dispuesto por el artículo 35 del Decreto-ley número 254 de 2000”.

En caso que los activos remanentes de la liquidación no sean suficientes para el pago de indemnizaciones, acreencias laborales y gastos propios del proceso liquidatorio, la nación - Ministerio de Salud y Protección Social se subrogará en dichas obligaciones.

El patrimonio autónomo de remanentes de la Entidad liquidada responderá por las acreencias restantes, incluidas las relacionadas con proveedores, hasta por el monto de los recursos de que este disponga”.

[...].” (Negrilla del Despacho)

De las normas transcritas, el Despacho observa que en el evento de que los activos remanentes de la liquidación de CAPRECOM EICE, no sean suficientes para cumplir todas las obligaciones con ocasión de dicho proceso liquidatorio, le compete al Ministerio de Salud y Protección Social, la subrogación de las mismas, entre ellas, la reclamación elevada por el

INPEC, en el evento de declararse la nulidad de los actos administrativos acusados.

En ese sentido, resulta claro que el Ministerio de Salud y Protección Social se encuentra legitimado por pasiva dentro del presente medio de control, conforme la tesis reiterada por el Consejo de Estado en distintas providencias, en las que ha expuesto que conforme a las normas descritas y a las obligaciones estipuladas en el contrato de Fiducia para la constitución del Patrimonio Autónomo de Remanentes de CAPRECOM liquidado, tratándose de actos expedidos por el agente liquidador de extinta CAPRECOM, en procesos judiciales iniciados con posterioridad a la suscripción del Acta Final de Liquidación, estos deben dirigirse en contra del Ministerio de Salud¹

En ese sentido, la Fiduprevisora S.A., como vocera y administradora del Patrimonio Autónomo de Remanentes de CAPRECOM Liquidado, solo puede conocer de los procesos judiciales en trámite hasta la fecha de terminación de la liquidación de dicha entidad y, por lo tanto, no está legitimada en la causa por pasiva en procesos instaurados con posterioridad a la misma.

Pues bien, en el presente caso, la demanda se radicó el 21 de junio de 2017, y el acta final del proceso liquidatorio, por medio de la cual se terminó la existencia jurídica de CAPRECOM EICE se suscribió y se publicó el 27 de enero de 2017, por lo tanto, no es posible concluir que el asunto objeto de estudio sea de aquellos que puedan ser del conocimiento del Patrimonio Autónomo de Remanentes de CAPRECOM liquidado.

En consideración a lo anterior, se declarará no probada la excepción de falta de legitimación en la casusa por pasiva propuesta por el Ministerio de Salud y Protección Social, y en consecuencia, se declarará probada de oficio dicha excepción en relación con Fiduciaria la Previsora S.A., en su calidad de vocera y administradora del Patrimonio Autónomo de

¹ CONSEJO DE ESTADO, SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, SECCIÓN PRIMERA, Consejero ponente: ROBERTO AUGUSTO SERRATO VALDÉS, Bogotá, D.C., quince (15) de noviembre de dos mil diecinueve (2019), Radicación número: 25000-23-36-000-2017-01726-01, que reitera providencias de la misma corporación del 01 de agosto y 11 de abril del mismo año, Consejera Ponente: Nubia Margoth Peña Garzón, Número único de radicación: 25000-23-41-000-2018-00145-01 y Consejero ponente: Oswaldo Giraldo López, Radicación número: 11001-33-34-002-2017-00070-01.

Remanentes de CAPRECOM liquidada.

Dilucidado lo anterior, procede el Despacho a resolver el cargo formulado en la demanda.

Falsa motivación

Sustenta la entidad demandante que el liquidador de Caprecom no tuvo en cuenta que el INPEC se hizo parte dentro del proceso concursal para reclamar el reconocimiento y pago de las sumas de dinero en que incurrió el INPEC para el mantenimiento de los equipos biomédicos que tenía bajo su uso CAPRECOM, para prestar el servicio de salud a la población privada de la libertad desde el 2009 al 2015, la cual debió reconocer dentro de la masa de créditos, pues las mismas se acreditaron respecto de los siguientes establecimientos penitenciarios: Facatativá, Tunja, Santa Rosa de Vitervo, Ramiriquí, Moniquirá, Combita, Chiquinquirá, Tuluá, Bogotá Picota, RM Bogotá, Sogamoso, Ubaté, Vélez, Mocoa y el Bordo Bolívar.

Señala que no son ciertas las glosas por las cuales se negaron dichos créditos, esto es, soportes insuficientes y obligación inexistente, pues las mismas encuentran soporte en el contrato de comodato 001 de 2011 y en la documentales que fueron aportadas con la reclamación y el recurso de reposición.

Análisis del caso concreto

Lo primero que debe el Despacho precisar es que la Caja de Previsión Social de Comunicaciones CAPRECOM EICE, fue creada mediante la Ley 82 de 1912 como un establecimiento público y posteriormente se transformó en Empresa Industrial y Comercial del Estado del Orden Nacional, por disposición de la Ley 314 de 1996, cuyo objeto fue el de operar como Entidad Promotora de Salud (EPS) y como Institución Prestadora de Salud (IPS), acorde con lo establecido en la Ley 100 de 1993 y sus decretos reglamentarios. Así las cosas, CAPRECOM EICE para el cumplimiento de su objeto social, estaba sujeta al régimen del estatuto contractual de las entidades estatales².

² Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección A, Consejero ponente: Carlos Alberto Zambrano Barrera, providencia del 16 de julio de 2015, Radicación número: 76001-

Para abordar los planeamientos de la actora, es necesario en primer término señalar que la falsa motivación de un acto administrativo hace referencia a la falta de veracidad del sustento fáctico del mismo, es decir, no hay correspondencia entre lo que se afirma en las razones de hecho y o de derecho que sustentan la decisión y la realidad jurídica del asunto.

Bajo el anterior concepto, debe el Despacho traer a colación el Decreto 2519 de 2015, que estableció el procedimiento para la liquidación de la Caja de Previsión Social de Comunicaciones CAPRECOM EICE, y en su artículo 3 dispuso:

"Artículo 3. Régimen de Liquidación. Por tratarse una Empresa Industrial y Comercial del sector descentralizado del orden nacional, de conformidad con lo previsto en el artículo 52 de la Ley 489 de 1998, la liquidación de la CAJA DE PREVISIÓN SOCIAL COMUNICACIONES "CAPRECOM", EICE, se someterá a las disposiciones del Decreto Ley 254 de 2000, de la Ley 1105 de 2006 y las normas que lo modifiquen, sustituyan o reglamenten y a las especiales del presente decreto.

En este sentido, los temas referentes a avisos y emplazamientos, presentación de acreedores y reclamaciones, graduación y calificación de créditos, notificación a entidades gubernamentales, requisitos para el pago de obligaciones y el pasivo cierto no reclamado, se regirá por las normas mencionadas en el inciso anterior. Para el efecto, el liquidador expedirá reglamento que regule al interior de la liquidación los temas antes señalados.

En lo no dispuesto por estas normas, se aplicará lo dispuesto en el Estatuto Orgánico del Sistema Financiero y las normas que lo desarrollen, modifiquen o adicionen.

(...)" (subraya el Despacho)

El citado Decreto Ley 254 de 2000, modificado por la Ley 1106 de 2006, respecto a la presentación de reclamaciones y pago de obligaciones señala lo siguiente:

"ARTICULO 23. EMPLAZAMIENTO. <Artículo modificado por el artículo 23 de la Ley 1105 de 2006. El nuevo texto es el siguiente:> Dentro del término de los cuarenta y cinco (45) días siguientes a la fecha en que se inicie el proceso de liquidación, se emplazará a

quienes tengan reclamaciones de cualquier índole contra la entidad en liquidación y a quienes tengan en su poder a cualquier título activos de la entidad, para los fines de su devolución y cancelación.

Para tal efecto se fijará un aviso en lugar visible de las oficinas de la entidad, tanto de su domicilio principal como de sus dependencias y seccionales, y se publicarán dos (2) avisos en un diario de amplia circulación nacional y en otro del domicilio principal de la entidad en liquidación, si fuere un municipio o distrito diferente a Bogotá, con un intervalo no inferior a ocho (8) días calendario.

El aviso contendrá:

a) La citación a todas las personas que se consideren con derecho a formular reclamaciones contra la entidad a fin de que se presenten indicando el motivo de su reclamación y la prueba en que se fundamenta;

b) El término para presentar todas las reclamaciones, y la advertencia de que una vez vencido este, el liquidador no tendrá facultad para aceptar ninguna reclamación.

(...)

ARTICULO 32. PAGO DE OBLIGACIONES. Corresponderá al liquidador cancelar las obligaciones pendientes a cargo de la masa de la liquidación, previa disponibilidad presupuestal, con el fin de realizar su liquidación progresiva; para ello se tendrán en cuenta las siguientes reglas:

1. Toda obligación a cargo de la entidad en liquidación deberá estar relacionada en un inventario de pasivos y **debidamente comprobada**.

2. En el pago de las obligaciones se observará la prelación de créditos establecida en las normas legales. Para el pago de las obligaciones laborales el Liquidador deberá elaborar un plan de pagos, de acuerdo con las indemnizaciones a que hubiere lugar; este programa deberá ser aprobado por la Junta Liquidadora, cuando sea del caso.

(...)” (Destaca el Despacho)

De igual manera, el Decreto Ley 254 de 2000, habilita la aplicación de normas del Estatuto Orgánico del Sistema Financiero contenidas en el Decreto 663 de 1993, de manera que en el proceso liquidatorio adelantado procedía la aplicación de normas 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", que en su artículo 26 estableció lo siguiente:

"Artículo 26. 1. Determinación de las sumas y bienes excluidos de la masa y de los créditos a cargo de la masa de la liquidación. Dentro de los treinta (30) días hábiles siguientes al vencimiento del término para presentar reclamaciones, el Liquidador decidirá sobre las reclamaciones presentadas oportunamente mediante resolución motivada o mediante actos administrativos independientes en los que además de resolver las objeciones presentadas se señalará lo siguiente:

(...)

Parágrafo. Si el Liquidador dudare de la procedencia o validez de cualquier reclamación prevista en el presente decreto, la rechazará."
(Subraya el Despacho)

De lo anterior queda claro que el liquidador de la entidad debe aplicar las normas previamente expuestas, y está facultado para determinar los requisitos para el pago de obligaciones bajo los parámetros legales aplicables a cada caso. Frente a este asunto, la jurisprudencia del Consejo de Estado ha sido reiterada en señalar que tratándose del régimen legal que gobierna a las entidades promotoras de salud en liquidación, el liquidador de dichas entidades debe aplicar las disposiciones legales especiales que regulan su proceso de liquidación y no aquellas normas que se seguían cuando desarrollaba su objeto social³.

Así entonces, resulta claro que el Decreto Ley 254 de 2000 y la Ley 1105 de 2006, le otorgaron la competencia al liquidador de la Caja de Previsión Social de Comunicaciones CAPRECOM EICE en liquidación, de fijar las reglas para el reconocimiento, pago y rechazo de acreencias, y decidir sobre las reclamaciones presentadas oportunamente mediante Resolución motivada, tal como se hizo en las Resoluciones AL-14727 del 13 de diciembre de 2016 y AL 06651 del 01 de agosto de 2016.

³ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, Consejera ponente: María Elizabeth García González, providencia del 19 de septiembre de 2013, Radicación número: 25000-23-24-000-2007-90290-01, Actor: HOSPITAL FEDERICO LLERAS ACOSTA E.S.E, reiterada en sentencia del mismo Tribunal, Sección Primera, Consejero ponente: Roberto Augusto Serrato Valdés, del 17 de marzo de 2016, Radicación número: 25000-23-24-000-2003-00682-01, Actor: Fundación Infantil los Ángeles, Demandado: UNIMEC S.A. EPS EN LIQUIDACIÓN.

De conformidad con lo expuesto en el acápite de premisas fácticas, se tiene que los actos administrativos acusados estipularon concretamente las causales de rechazo parcial de la acreencia A99.00024, esto es, en la Resolución AL-06551 de 2016 se establecieron las siguientes: 1.10 (soportes insuficientes) y 1.13 (obligación inexistente), mientras que en la Resolución AL-14727 de 2016, se levantó la glosa 1.13 “por ser un requisito de forma y no de fondo” y se mantuvo la glosa 1.10 “los derechos u obligaciones carecen de soportes idóneos que permitan adelantar los procedimientos pertinentes para su cobro”.

Ahora bien, frente al pago de obligaciones por prestación de servicios de salud, en el marco de un proceso liquidatorio, el Consejo de Estado también ha reiterado que le corresponde al acreedor acreditar mediante documentos idóneos la efectiva prestación del servicio a los afiliados⁴, o en este caso, el efectivo mantenimiento o arreglo de los equipos médicos, por lo que no basta que se aporten copias de las facturas, ordenes de servicio o contratos de prestación de servicio y suministro o certificación respecto a la ejecución presupuestal de los rubros destinados al contrato de comodato, sino que debe probar la efectiva ejecución del contrato y recibo a satisfacción, para lo cual se requiere el acta de liquidación de los respectivos contratos, así como los soportes contables de pago total del contrato. Así el máximo tribunal de lo contencioso administrativo dispuso lo siguiente:

*“De acuerdo con las normas transcritas, no le cabe duda alguna a Sala de que en el caso **sub judice**, en vista de que el Hospital Bocagrande reclamaba del Agente Liquidador de CAJANAL, la cancelación por los servicios prestados a los afiliados y beneficiarios de la liquidada entidad, correspondientes a los del nivel de complejidad en Plan Obligatorio de Salud y a los servicios de urgencias durante los años 1998 a 2004, era obligación de la reclamante acreditar con prueba siquiera sumaria⁵*

⁴ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, Consejera ponente: María Claudia Rojas Lasso, providencia del 29 de septiembre de 2016, Radicación número: 25000-23-24-000-2007-00351-01, Actor: Fundación Médico Preventiva para el Bienestar Social S.A. IPS, Demandado: CAJANAL S. A. E. P. S. EN LIQUIDACIÓN, Referencia: reconocimiento de obligaciones por parte de CAJANAL S.A. EPS EN LIQUIDACIÓN.

⁵ “La Corte Constitucional mediante Sentencia C-523 de agosto 4 de 2009 M.P. María Victoria Calle Correa, se refirió a la prueba sumaria en los siguientes términos: “Aunque la legislación colombiana no define lo que debe entenderse por prueba sumaria, su noción ha sido precisada por la doctrina y la jurisprudencia nacionales. Así, para Antonio Rocha Alvira, la prueba sumaria es aquella que aún no ha sido controvertida por aquel a quien puede perjudicar, y de conformidad con la jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia, la prueba sumaria es plena prueba, lo que quiere decir que debe reunir las mismas condiciones de fondo de cualquier prueba, que sea pertinente o conducente, esto es, que sea la adecuada para demostrar un hecho o un acto jurídico concretos. En ese sentido la doctrina ha sido uniforme en señalar que la prueba sumaria suministra al juez la certeza del hecho que se quiere establecer en idénticas condiciones que lo hace la plena prueba, con la diferencia que la prueba

estos cobros, para lo cual y de manera previsiva, debió haber guardado además de las copias de los comprobantes de las respectivas cuentas y facturas, también los documentos soportes de contabilidad, entre otros medios probatorios documentales, que sirvieran de prueba de la efectiva prestación del servicio de salud por parte del Hospital a los afiliados de la liquidada entidad.

Aunado a lo anterior, teniendo en cuenta que según lo dicho en el hecho descrito en el numeral 2º de la demanda "La prestación del servicio se estipuló con CAJANAL EPS Seccional Bolívar sin contrato escrito, bajo la modalidad de Facturación a las tarifas SOAT, vigentes para la época de prestación de los servicios", tal y como lo exige el literal a) del artículo 23 del Decreto 2211 de 2004, por tratarse de derechos incorporados en títulos valores, pues la factura lo es⁶, el Hospital debió presentar los originales de dichas facturas."⁷

De ésta manera, teniendo en cuenta la especialidad que rige a los procesos liquidatorios de la entidades públicas, la normatividad que los rige estableció reglas especiales en cuanto a la carga probatoria que le incumbe al solicitante de una reclamación o crédito dentro de dicho proceso, al indicar que en caso de que el liquidador tuviera dudas acerca de la procedencia o validez de la reclamación, las podía rechazar.

Por lo anteriormente esbozado, se tiene que el demandante dentro de la actuación administrativa no cumplió con la carga probatoria que le impone la Ley y que ha sido reconocida por la jurisprudencia del Consejo de Estado, respecto de los valores rechazados, pues, por un lado, si bien con su reclamación inicial allegó copia del Acta General de recibió de equipos dados en comodato por el INPEC a CAPRECOM, oficio de solicitud de liquidación del contrato 001 de 2011 y Actas referentes a la terminación del

sumaria no ha sido sometida a contradicción, ni conocimiento o confrontación por la parte contra quien se quiere hacer valer." (subrayas nuestras)".

⁶"**ARTÍCULO 772. FACTURA. Modificado por el art. 1, Ley 1231 de 2008. El nuevo texto es el siguiente: 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."

⁷ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, Consejera ponente: María Claudia Rojas Lasso, providencia del 21 de enero de 2016, Radicación número: 25000-23-24-000-2009-00077-01, Actor: Hospital Bocagrande S.A, Demandado: CAJANAL EPS S.A. EN LIQUIDACION.

mismo, dichos documentos, tal y como lo indicó el liquidador de la entidad no comportan la característica de prueba idónea y suficiente respecto a la obligación de pago de los supuestos rubros en que el INPEC tuvo que incurrir para el mantenimiento y/o arreglo de equipos médicos, ya que, se insiste, para ello debió allegarse los soportes contractuales completos, incluidos los soportes contables del pago una vez verificada la liquidación de los mismos.

Además, debe señalarse que dadas reglas especiales de la liquidación y la naturaleza del proceso concursal, donde se debe respetar en igualdad de condiciones a los acreedores, quien pretenda reclamar un crédito debe aportar las pruebas para su reconocimiento ante el agente liquidador en los momentos establecidos para ello, esto es, con la respectiva reclamación y/o con el recurso de reposición, y no con posterioridad, con lo cual al demandarse el acto administrativo que decide sobre la acreencia y conforme al cargo formulado, el Juez se encuentra determinado a verificar si dentro de la actuación administrativa el demandante cumplió con la carga probatoria que le asistía, resultando improcedente evaluar documentos aportados con la demanda y que no hicieron parte del proceso concursal, por lo que, si en gracia de discusión se aceptaren que aquellos que fueron relacionados en el acápite de premisas fácticas resultan prueba suficiente de la existencia de la obligación reclamada, tal situación escapa del ámbito de estudio de legalidad de los actos demandados, en la medida en que no fueron aportados en su oportunidad en el proceso liquidatorio.

Así, se reitera que respecto de los valores correspondientes a los Establecimientos de Reclusión que fueron rechazados, en la actuación administrativa sólo se aportaron documentos respecto de: Cómbita, Chiquinquirá, Tuluá, Bogotá EPAMSCAS, Reclusorio de Mujeres de Bogotá, Sogamoso, Vélez, Ipiales y Mocoa (fls.131 a 151, 161 vuelto a 167, 215 a 226, 240 vuelto a 264, 265 a 266, 267 a 268, 273 vuelto a 279, 280, 633 a 639 C 1 y 2 Antecedentes administrativos); y no frente a: Facatativá, Tunja, Santa Rosa de Viterbo, Ramiquirí y Moniquirá, Ubaté, (fl.35 vuelto), y el Bordo – Bolívar.

En ese sentido, sólo podría alegarse la falsa motivación respecto a los valores no reconocidos de Cómbita, Chiquinquirá, Tuluá, Bogotá EPAMSCAS, Reclusorio de Mujeres de Bogotá, Sogamoso, Vélez, Ipiales y Mocoa, para lo cual se reitera, que los soportes allegados ante el agente liquidador, tal

como quedó establecido en la causal de rechazo señalada en el actos que resolvió el recurso de reposición, no comprueban fehacientemente el mantenimiento preventivo y/o correctivo de elementos biomédicos que hubieren sido entregados en virtud del contrato de comodato ya referido.

Por otro lado, respecto de Ubaté, la entidad demandante afirma que la reclamación corresponde a la pérdida y daños de los equipos dados en comodato, según las actas de entrega por parte del INPEC a CAPRECOM EICE y las actas de recibo de los equipos que CAPRECOM EICE devolvió a los directores de los establecimientos, para liquidar el contrato, si bien se aportaron copia de Actas de recibo de CAPRECOM a INPEC, estas se refieren al contrato 1162 de 2009 y no al 001 de 2011, así mismo, si bien se aportaron copia de Actas de avances del proceso liquidación contrato 001 de 2011, donde se hace mención a supuestos daños o deterioro de quipos, así como a perdida de otros, allí no se especifica qué equipos, a qué Establecimiento pertenecen y mucho menos se aportó constancia que acredite la entrega que inicialmente se hiciera de dichos objetos, el estado en que se entregó a CAPRECOM o de documento idóneo que acredite el valor reclamado, como sería un informe técnico sobre el alegado deterioro o daño, así como denuncia penal por la supuesta pérdida de los elementos.

Por todo lo anterior, esta primera instancia concluye que los actos administrativos demandados, se encuentran debidamente motivados ya que en efecto el rechazo parcial de la acreencia presentada por el INPEC correspondió a lo probado en la actuación administrativa y de acuerdo con la facultad de rechazar aquellas acreencias sobre las cuales exista duda. En atención a los argumentos expuestos, el cargo planteado no prospera y en consecuencia, se negarán las pretensiones de la demanda.

Condena en costas.

Por último, el Despacho señala que de acuerdo con lo establecido en el artículo 188 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo contencioso Administrativo, en concordancia con el artículo 365 numeral 8 y 366 del Código General del Proceso, no se condenara en costas a la parte demandante.

En mérito de lo expuesto, el **Juzgado Tercero Administrativo de Bogotá,**

sección primera, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley.

FALLA:

PRIMERO. NEGAR las pretensiones de la demanda, por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

SEGUNDO. Negar la excepción de falta de legitimación en la casusa pasiva propuesta el Ministerio de Salud y Protección Social, por las razones expuestas.

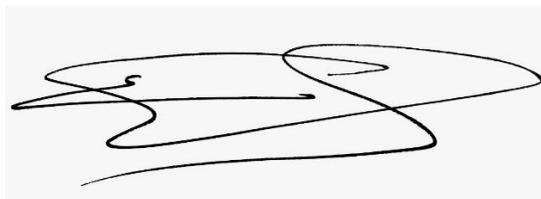
TERCERO. Declarar de oficio, la falta de legitimación en la causa pasiva de la Fiduciaria la Previsora S.A., en calidad de vocera y administrador del Patrimonio Autónomo de Remanentes de CAPRECOM EICE liquidado, por las razones expuestas.

CUARTO. Sin condena en costas en esta instancia, conforme a lo dispuesto en el artículo 188 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo contencioso Administrativo, en concordancia con el artículo 365 numeral 8 y 366 del Código General del Proceso

QUINTO. En caso de existir remanentes de lo consignado para gastos del proceso, deben ser reembolsados a la parte demandante.

SEXTO. Ejecutoriada la presente providencia, archívese el expediente, previas las anotaciones en el sistema de gestión Justicia Siglo XXI.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE,



ERICSON SUESCUN LEÓN
Juez