

**CONSEJO DE ESTADO**  
**SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO**  
**SECCIÓN TERCERA - SUBSECCIÓN "B"**  
**Consejero Ponente: RAMIRO PAZOS GUERRERO**

Bogotá D.C., ocho (8) de julio de dos mil dieciséis (2016)

Proceso número: 17001233100020040016901 (**34.715**)  
Actor: William Osorio Buitrago  
Demandado: Entidad Promotora de Salud de Caldas S.A. E.S.P.  
Caldas S.A. En Liquidación y otras  
Acción: Acción de nulidad y restablecimiento del derecho

*TEMAS: Competencia del Consejo de Estado frente a asuntos de las Secciones; proceso de liquidación forzosa administrativa de Entidades Prestadoras de Salud vigiladas por la Supersalud.*

Sin que se observe causal de nulidad que invalide lo actuado, procede la Sala a resolver el recurso de apelación interpuesto por la parte actora en contra de la sentencia del 12 de julio de 2007, proferida por el Tribunal Administrativo de Caldas, mediante la cual negó las excepciones propuestas por la parte demandada y las pretensiones de la demanda (fls. 608 a 656, c. ppal, segunda instancia).

**SÍNTESIS DEL CASO**

A través del ejercicio de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho se pretende la nulidad del artículo 10 de la resolución n.º 01-ACR-03 del 15 de julio de 2003, y de la resolución REC-01 del 15 de octubre de 2003, por medio de las

cuales la agente liquidadora de la Entidad Promotora de Salud de Caldas S.A. E.P.S., En Liquidación, rechazó las reclamaciones n.ºs 058 y 0138 presentadas por el señor William Osorio Buitrago. Como consecuencia de la nulidad deprecada, la parte actora pretende que se ordene el reconocimiento y clasificación de sus créditos dentro de la liquidación de la referida E.P.S., así como la indemnización de los perjuicios causados.

## **I. ANTECEDENTES**

### **1. LA DEMANDA**

El 13 de febrero de 2004 (fl. 96, c. ppal), el señor William Osorio Buitrago, en ejercicio de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho regulada en el artículo 85 del Código Contencioso Administrativo, presentó demanda en contra de la Entidad Promotora de Salud de Caldas S.A. E.P.S., En Liquidación; Alcira Betancourt Cortés, como liquidadora de la referida E.P.S., y la Superintendencia Nacional de Salud (fls. 156 a 215, c. ppal)<sup>1</sup>, con fundamento en los siguientes:

#### **1.1. Hechos**

La situación fáctica que se presenta en la demanda (fls. 162 a 175, c. ppal) se resume así:

1.1.1 El 7 de junio y el 3 de julio de 2002, la Entidad Promotora de Salud de Caldas S.A. E.S.P. y el señor William Osorio Buitrago celebraron los contratos de prestación de servicios profesionales de abogado n.ºs 2002/777 y 2002/794,

---

<sup>1</sup> El actor corrigió y sustituyó su demanda (fls. 106 a 114, 123 a 136, c. ppal). Esas solicitudes fueron admitidas por el *a quo* a través de los autos del 26 de marzo y 1 de septiembre de 2004 (fls. 116, 117, 145 y 146, c. ppal). El 15 de octubre de 2004, ante una nueva solicitud de sustitución de la demanda, el *a quo* la negó y ordenó la integración en una sola demanda (fls. 147 a 155, c. ppal). Finalmente, una vez cumplida la integración (fls. 156 a 215, c. ppal), el *a quo* dispuso la admisión de la demanda (fls. 216 y 217, c. ppal). En consecuencia, el texto de los antecedentes incorporados en la presente providencia, corresponde a la demanda integrada, en los términos ordenados por la primera instancia.



respectivamente, con el fin de asesorar, presentar demandas y defender a la E.P.S., en particular en los siguientes procesos judiciales: (i) demanda en contra de la Superintendencia Nacional de Salud; (ii) proceso ejecutivo adelantado por el Hospital de Caldas E.S.E. en contra de la E.P.S. aquí demandada, (iii) y demanda en contra INFICALDAS. Asimismo, en los referidos contratos se pactó que si se revocaban los poderes por parte de la demandada, esta debería pagar el 10% sobre de las pretensiones de cada uno de los procesos en que el actor representara a la E.P.S. demandada.

1.1.2. El 19 de febrero de 2003, por medio de la resolución n.º 000235, la Superintendencia Nacional de Salud ordenó tomar la posesión de la Entidad Promotora de Salud de Caldas S.A., con el fin de liquidar el programa de régimen contributivo.

1.1.3. El 26 de marzo de 2003, mediante resolución n.º 00007, el señor José Ignacio Llano Uribe, en su calidad de liquidador de la Entidad Promotora de Salud de Caldas S.A., revocó los poderes de los procesos judiciales en que el actor venía actuando como apoderado de la referida E.P.S. Esa decisión se encuentra ejecutoriada, según constancia del 11 de abril de 2003.

1.1.4. En atención de las obligaciones claras, expresas y exigibles emanadas de los contratos de prestación de servicios profesionales de abogado n.ºs 2002/777 y 2002/794 de 2002, el actor presentó ante el agente liquidador de la E.P.S. demandada las reclamaciones n.ºs 058 y 0138, por un valor de \$2.478.066.260, con el fin de obtener el reconocimiento de los créditos dentro del proceso de liquidación respectivo. Para el efecto, el actor liquidó su crédito de conformidad con lo dispuesto en la cláusula tercera de los referidos contratos, cuando quiera que se presentara una revocatoria de poderes.

1.1.5. El 15 de julio de 2003, la señora Alcira Betancourt Montes, en su calidad de liquidadora de la Entidad Promotora de Salud de Caldas S.A. E.S.P. En liquidación, al decidir las reclamaciones de créditos presentadas dentro del proceso de liquidación de la referida E.P.S., mediante resolución 01-ACR-03, artículo 10, rechazó las reclamaciones 058 y 0138 del actor.

1.1.6. El 15 de octubre de 2003, mediante resolución REC-01, la referida liquidadora negó el recurso de reposición interpuesto por el aquí actor.

1.1.7. Las razones para rechazar los créditos del actor se concretaron en (i) que el reconocimiento de esos créditos dejaría sin activos a la E.P.S. en liquidación; (ii) la liquidadora dispuso la solución de esos créditos ante la jurisdicción, en tanto no se tratan de obligaciones claras, expresas y actualmente exigibles; (iii) no se trataban de contratos para la administración de la liquidación, en tanto fueron suscritos antes de la intervención y sólo tuvieron vigencia dentro de esta última, y (iv) los contratos reclamados como créditos fueron terminados por la falta de objeto, debido a la liquidación de la E.P.S. demandada, razón por la cual debe determinarse el valor de los honorarios ante la jurisdicción competente.

## **1.2. Las pretensiones**

Con fundamento en los anteriores hechos, la parte actora deprecó las siguientes pretensiones (fls. 158 a 161, c. ppal):

*PRIMERA: Décretese la NULIDAD DE LOS SIGUIENTES ACTOS ADMINISTRATIVOS expedidos por ALCIRA BETANCOURT CORTÉS en su calidad de AGENTE LIQUIDADORA de la “ENTIDAD PROMOTORA DE SALUD DE CALDAS S.A.-E.P.S. DE CALDAS EN LIQUIDACIÓN”:*

*1. Del “ARTÍCULO DÉCIMO” de la RESOLUCIÓN NÚMERO 01-ACR-03 DE JULIO 15 DE 2003 por medio de la cual, al decidirse sobre las RECLAMACIONES DE CRÉDITOS PRESENTADAS OPORTUNAMENTE, se resolvió:*

*“ARTÍCULO DÉCIMO: RECHAZAR LAS .... RECLAMACIONES OPORTUNAS N.ºS 058 y 0138 PRESENTADAS POR EL ABOGADO WILLIAM OSORIO BUITRAGO POR VALOR DE \$2.478.066.260.*

*2. De la RESOLUCIÓN NÚMERO REC-01 DE 15 DE OCTUBRE DE 2003, por la cual se resolvió lo siguiente:*

*“1. CONFIRMAR la Resolución 001-ACR-03 del 15 de julio de 2003, en su ARTÍCULO DÉCIMO de la parte resolutive”.*

*SEGUNDA: Ordénase al RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO del señor WILLIAM OSORIO BUITRAGO, restablecimiento que se hará de la siguiente forma:*

*1. PRETENSIÓN PRINCIPAL NÚMERO UNO (1) DE RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO*

*SE ORDENA A LA AGENTE LIQUIDADORA de la “ENTIDAD PROMOTORA DE SALUD DE CALDAS E.P.S. DE CALDAS EN LIQUIDACIÓN” que dentro de los tres (3) días siguientes a la ejecutoria de la presente sentencia proceda a ACEPTAR, LIQUIDAR Y CUANTIFICAR LOS CRÉDITOS, que oportunamente presentó WILLIAM OSORIO, COMO ACREEDOR, a la entidad citada, y los que corresponden a los “CONTRATOS DE PRESTACIÓN DE SERVICIOS PROFESIONALES” de ABOGADO celebrados entre la “E.P.S. DE CALDAS S.A.” y el citado contratista y distinguidos con los NÚMEROS 2002/777 de junio 7 de 2002 y N.º 2002/794 de julio 3 de 2002.*

*2. PRETENSIÓN PRINCIPAL NÚMERO DOS (2) DE RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO SE ORDENA A LA AGENTE LIQUIDADORA de la “ENTIDAD PROMOTORA DE SALUD CALDAS S.A. E.P.S. DE CALDAS EN LIQUIDACIÓN” que DENTRO DEL MISMO ACTO DE ACEPTACIÓN, LIQUIDACIÓN Y CUANTIFICACIÓN de los referidos créditos proceda a CALIFICAR DICHOS CRÉDITOS COMO “LABORALES” Y COMO “GASTOS DE ADMINISTRACIÓN DE LA LIQUIDACIÓN”.*

*3. PRETENSIÓN PRINCIPAL NÚMERO TRES (3) DE RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO*

*SE ORDENA A LA AGENTE LIQUIDADORA de la “ENTIDAD PROMOTORA DE SALUD DE CALDAS S.A. E.P.S. DE CALDAS EN LIQUIDACIÓN” que PROCEDA CANCELAR O PAGAR dichos créditos A WILLIAM OSORIO BUITRAGO de acuerdo a la prelación y preferencia que para su pago posee la categoría de ser ellos “LABORALES” y como “GASTOS DE ADMINISTRACIÓN DE LA LIQUIDACIÓN”.*

*-PRETENSIÓN SUBSIDIARIA A LAS PRETENSIONES 2 y 3 DE RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO*

*En defecto de lo dispuesto en los numerales 2 y 3, que anteceden, y sólo y únicamente en caso de que dicha Corporación decidiera no tomar dichos créditos como laborales ni gastos de administración, solicito, como pretensión subsidiaria a los citados numerales 2 y 3, LA SIGUIENTE:*

**SE ORDENA A LA AGENTE LIQUIDADORA EL QUE PROCEDA A CALIFICAR DICHOS CRÉDITOS Y SE LE ORDENA QUE PROCEDA A SU CANCELACIÓN O PAGO A PRORRATA DE TODOS LOS DEMÁS CRÉDITOS QUE FUEREN RECONOCIDOS dentro de la liquidación.**

**4. PRETENSIÓN PRINCIPAL NÚMERO CUATRO (4) DE RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO**

**SE CONDENA a la “SUPERINTENDENCIA NACIONAL DE SALUD” y a ALCIRA BETANCUR CORTÉS, A PAGAR, EN FORMA SOLIDARIA, y en favor de WILLIAM OSORIO BUITRAGO, E INMEDIATAMENTE QUEDE EJECUTORIADA LA PRESENTE SENTENCIA, LA TOTALIDAD DE LOS PERJUICIOS CAUSADOS AL CITADO ACTOR WILLIAM OSORIO BUITRAGO, perjuicios estos que ascienden a la SUMA TOTAL DE DOS MIL CUATROCIENTOS SETENTA Y OCHO MILLONES SESENTA Y SEIS MIL CON DOSCIENTOS SESENTA Y OCHO MILLONES SESENTA Y SEIS MIL CON DOSCIENTOS SETENTA PESOS: \$2.478.066.260”, suma de dinero esta que resulta de la siguiente discriminación:**

**A. DOS MIL DOSCIENTOS VEINTISIETE MILLONES OCHOCIENTOS TRECE MIL SEISCIENTOS TREINTA Y DOS PESOS: \$2.227.813.632:**

*Esta suma es por concepto de los perjuicios causados dentro de la siguiente gestión judicial y adelantada ante la entidad que se indicará:*

**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA  
SECCIÓN PRIMERA  
MAGISTRADO PONENTE: MARTA ÁLVAREZ DE CASTILLO**

**ACCIÓN: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO  
DEMANDANTE: ENTIDAD PROMOTORA DE SALUD DE CALDAS S.A.  
DEMANDA: SUPERINTENDENCIA NACIONAL DE SALUD  
RADICACIÓN: N.º 2002-0090, TOMO II, Folio 354**

**B. SESENTA Y SIETE MILLONES SEISCIENTOS SETENTA Y DOS MIL SEISCIENTOS VEINTIOCHO PESOS: \$67.672.628**

*Esta suma es por concepto de los perjuicios causados dentro de la siguiente gestión judicial y adelantada ante la entidad que se indicará:*

**PROCESO EJECUTIVO que adelanta COMO PARTE DEMANDANTE el “HOSPITAL DE CALDAS DE CALDAS E.S.E.” contra la “E.P.S. DE CALDAS S.A.”  
RADICACIÓN: 2001-0010**

*PROCESO ADELANTADO INICIALMENTE ANTE EL JUZGADO TERCERO (3º) CIVIL DEL CIRCUITO DE MANIZALES Y QUE LUEGO, POR COMPETENCIA, LO ASUME LA “ENTIDAD PROMOTORA DE SALUD DE CALDAS S.A. E.P.S. DE CALDAS EN LIQUIDACIÓN”.*

*C. CIENTOS OCHENTA Y DOS MILLONES QUINIENTOS OCHENTA MIL PESOS: \$182.580.000:*

*Esta suma es por concepto de los perjuicios causados dentro de la siguiente gestión judicial y adelantada ante la entidad que se indicará:*

*JUZGADO CUARTO (4) CIVIL DEL CIRCUITO DE MANIZALES.*

*PROCESO: ORDINARIO*

*DEMANDANTE: ENTIDAD PROMOTORA DE SALUD DE CALDAS S.A.*

*DEMANDADO: “INSTITUTO DE FINANCIAMIENTO, PROMOCIÓN Y DESARROLLO DE CALDAS “INFICALDAS”*

*ACCIÓN: NULIDAD DE CONTRATO POR OBJETO ILÍCITO*

*EL NÚMERO DE RADICACIÓN DEL PROCESO ES: 2002-0109 (...)*

*TOTAL: \$2.478.066.260*

### **1.3. El concepto de la violación**

Para el efecto de la declaración de nulidad deprecada (fls. 176 a 200, c. ppal), la parte actora estimó violados los artículos 13, 29 y 90 Superiores; 293, 295 y 300, modificado por el artículo 25 de la Ley 510 de 1999, del Decreto 663 de 1993; 5, numerales 1, 5 y 6 del Decreto 2148 de 1999; 63, 2493 y 2496 del Código Civil, y 121, 147, 150, 151, 161, 158, 166, 167, 197, 206, 208 y 209 de la Ley 222 de 1995.

1.3.1. En el concepto de la violación de las anteriores normas, la parte actora sostuvo que la liquidadora de la E.P.S. demandada desconoció el procedimiento aplicable para el pago de las acreencias que constituyen gastos de administración, como el reclamado, los cuales deben ser cancelados antes que los demás créditos, sin que puedan negarse por el simple convencimiento subjetivo del agente liquidador de considerarlos excesivos. Tampoco la ley contempla esa como circunstancia como causal de rechazo, en tanto es suficiente con que se presente prueba sumaria de las acreencias. Además, en el

caso particular del actor su crédito no fue glosado. Esas razones imponían que el crédito aquí reclamado fuera pagado dentro del proceso de liquidación y no ante un juez, en tanto no existía causal que así lo impusiera.

1.3.2. La parte actora estimó que el crédito cobrado tuvo vigencia durante la liquidación y, en consecuencia, a diferencia de lo sostenido por la liquidadora, sin importar su fecha, se puede catalogar como gastos de administración y debió cancelarse de forma prioritaria. Incluso, los procesos judiciales que hacían parte de los contratos aquí cobrados aún se encuentran vigentes.

1.3.3. Igualmente, el actor señaló que otros honorarios sí fueron reconocidos y pagados con la prelación de laborales, como lo fue el crédito de la señora Luz Miriam Mejía López, lo cual deja entrever el tratamiento desigualitario.

1.3.4. El monto de los honorarios fue objeto de revisión por parte del Consejo Superior de la Judicatura y la Fiscalía General de la Nación sin que los encontraron injustificados o ilegales.

1.3.5. Lo expuesto muestra la culpa grave en que incurrió la liquidadora, en tanto negó un crédito sin ningún fundamento jurídico.

1.3.6. La Superintendencia Nacional de Salud ve comprometida su responsabilidad por las actuaciones de quien actúa en su nombre, es decir, la agente liquidadora de la E.P.S. demandada.

## **2. LA CONTESTACIÓN DE LA DEMANDA<sup>2</sup>**

---

<sup>2</sup> Junto con la contestación de la demanda, el apoderado de las demandadas solicitó la nulidad procesal, en tanto el actor debió pedir sus honorarios dentro de cada proceso judicial y, además, que los honorarios reclamados resultaban desbordados (fls. 430 a 434, c. ppal). Igualmente, se presentó una segunda solicitud de nulidad procesal, por la vinculación de la liquidadora como persona natural, lo cual, a su juicio resultaba inviable, en tanto la llamada a responder es la sociedad intervenida (fls. 444 a 448, c. ppal). Por autos del 10 de marzo de

2.1. La Entidad Promotora de Salud de Caldas S.A. E.P.S. En Liquidación y la señora Alcira Betancourt Cortés (fls. 399 a 429, c. ppal), a través de apoderado, alegaron la falta de legitimación en la causa por pasiva de la última en mención, toda vez que de conformidad con el Decreto 663 de 1993, norma que regula el trámite liquidatorio de las sociedades que no están vigiladas por la Supersociedades, dispone que es la sociedad intervenida la destinataria de todas las acciones derivadas de la liquidación y no así la persona natural del liquidador.

Aclararon que el 89% del crédito reclamado por el actor corresponde al de un proceso donde el Tribunal Administrativo de Cundinamarca declaró la perención de la acción porque el apoderado de la E.P.S. demandada, esto es, el accionante, no realizó las gestiones para notificar la demanda. De esa forma, se pone de manifiesto lo desbordado de los honorarios por una gestión que no se realizó.

Afirmaron que en los contratos no se fijó una cláusula que definiera los honorarios ante la terminación del mandato por la liquidación forzosa de la E.P.S., razón por la cual, ante el vacío, debían pagarse los honorarios establecidos en los contratos o los que fijara el juez. Además, las gestiones adelantadas por el actor se muestran insuficientes frente al pago reclamado. Igualmente, explicaron que la afirmación de la liquidadora de que el pago de la acreencia del actor dejaría sin recursos a la entidad, se hizo con el fin de poner en evidencia lo desbordado del crédito.

---

2005, el a quo declaró improcedentes esas solicitudes de nulidad (fls. 481 a 495, c. ppal). Decisiones confirmadas por la misma instancia mediante auto del 23 de junio de 2005 (fls. 519 a 525, c. ppal).



Precisaron que las actuaciones del apoderado no se llevaron a cabo durante el trámite de liquidación, sino con anterioridad, razón por la cual no pueden ser considerados gastos de administración.

De igual forma, adujeron que el liquidador estaba habilitado legalmente para modificar las relaciones contractuales que resultaran inconvenientes para la liquidación, de lo contrario se vaciarían las finalidades del proceso de intervención forzosa; igualmente, el actor incumplió el contrato al permitir que se decretara la perención por su negligencia, razón por la cual la relación contractual materializó la condición resolutoria, de lo que se sigue la improcedencia de la reclamación por la simple revocatoria de los poderes, decisión adoptada a través de un acto administrativo que no fue demandado; además, los procesos ejecutivos fueron asumidos por la liquidación, tal como la ley lo impone, y, en consecuencia, los contratos de mandato quedaron sin objeto contractual.

Señalaron que dentro de la acción de tutela, intentada por el actor en contra de las actuaciones de la liquidadora, se las consideró ajustadas a la Constitución y la ley. En esos términos, es dentro del presente proceso donde deberá definirse si el actor cuenta con un crédito claro, expreso y exigible. En todo caso, aclararon que el actor debió pedir la liquidación de sus honorarios ante los jueces que llevaron los procesos judiciales, cuyos poderes fueron revocados.

Propusieron como excepciones (i) la falta de presupuestos procesales y fácticos, toda vez que no se demandó el acto administrativo de revocación de los poderes y, por consiguiente, el actor aceptó las razones aducidas para adoptar esa decisión, con mayor razón si se tiene en cuenta que es competencia del liquidador terminar los contratos que no sean necesarios para la administración o la liquidación; (ii) la improcedibilidad de la acción, en tanto la vía procesal conducente era la acción contractual, toda vez que se tratan de cuestiones

relacionadas con la actividad contractual, las cuales sólo son pasibles de la última acción en comento; (iii) indebida acumulación de pretensiones, teniendo en cuenta que las pretensiones de anulación no son propias de la acción contractual, además se acumularon pretensiones de una acción de reparación directa y de repetición, al pedir indemnizaciones propias de la primera vía procesal y la condena en contra de la liquidadora, cuando esta última pretensión sólo procede por condenas en contra de la entidades públicas.

En esa misma dirección, también propusieron como excepción la (iv) indebida legitimación en la causa por pasiva, en tanto no hay norma que permita llamar a la Supersalud por las actuaciones del liquidador. Tampoco se puede vincular a la liquidadora como persona natural, toda vez que ella representa a la persona jurídica objeto de liquidación; (v) la ocurrencia de la condición resolutoria, dado los incumplimientos del actor frente al contrato de mandato; ineficacia del proceso ejecutivo adelantado por el actor, toda vez que una vez ordenada la intervención y liquidación de la E.P.S. demandada, el mismo fue absorbido por el trámite liquidatorio, y la (vi) indebida notificación de la demanda, en tanto la señora liquidadora fue notificada en dos condiciones, como persona natural y representante legal de la sociedad intervenida, cuando lo único procedente era en esta última condición, en tanto no puede comparecer como persona natural dentro de una acción de nulidad y restablecimiento del derecho.

2.2. La Superintendencia Nacional de Salud (fls. 462 a 469, c. ppal), además de poner de presente que la actuación enjuiciada se realizó con pleno apego a las exigencias constitucionales y legales, señaló que de conformidad con la normatividad que regula el trámite liquidatorio en estudio, el liquidador no es un empleado, o contratista o un agente de esa entidad y que sus decisiones son autónomas y pasibles de la acción de nulidad y restablecimiento.

Con fundamento en los anteriores argumentos propuso las excepciones (i) de inexistencia de la obligación, en tanto no es responsable por los actos de la agente liquidadora, y (ii) la falta de competencia del Tribunal *a quo*, en tanto dada la naturaleza nacional de la entidad pública demandada, es al Tribunal Administrativo de Cundinamarca a quien le corresponde el conocimiento del presente asunto.

### **3. LOS ALEGATOS DE CONCLUSIÓN**

En esta oportunidad, las partes reiteraron los argumentos de sus intervenciones (fls. 568 a 581, c. ppal).

Por su parte, el Ministerio Público (fls. 583 a 603, c. ppal) conceptuó que la fórmula de pago pactada en los contratos quedó condicionada a que se presentara un desistimiento, transacción, compromiso o conciliación. Como ninguna de esas circunstancias se presentó, resultaba improcedente el cobro del demandante dentro del proceso liquidatorio, en tanto no se trataba de una obligación clara, expresa y exigible. Además, en los procesos, el actor tuvo una gestión que no se compadece con los honorarios reclamados, hasta el punto que su inactividad produjo la perención de uno de los procesos que le fue encargado. Por su parte, el proceso ejecutivo encomendado fue asumido por la liquidación, cuando esta se decretó, conforme lo ordena la ley.

Por último, agregó que la acción debió ser la contractual, en tanto a través de ese medio debieron definirse las cuestiones planteadas frente al alcance de las obligaciones económicas surgidas de los mandatos.

## **II. LA SENTENCIA APELADA**

Mediante sentencia del 12 de julio de 2007 (fls. 608 a 656, c. ppal, segunda instancia), el a quo negó las pretensiones de la demanda. Para el efecto, sostuvo:

*Antes de ahondar en el fondo del asunto será necesario resolver en primer término, las excepciones propuestas por los demandados, conforme se procede a continuación:*

*Falta de los presupuestos procesales de la demanda. Manifiesta el apoderado de la demandada que el actor demandó contra los actos administrativos del reconocimiento de créditos, pero demandó la resolución mediante la cual se le revocaron (sic) los poderes lo que implica un allanamiento a que se le hubieran revocado los poderes.*

*Sobre el particular considera la Sala, que si bien en el caso sub examine nos encontramos frente a la solicitud del pago de honorarios por concepto de la prestación de servicios profesionales de abogado, conforme se establece en una relación contractual y que en principio podría dar lugar a pensar que la acción escogida por el demandante fue desacertada, lo cierto es que la causa que origina la inconformidad del accionante se consigna en unos actos administrativos, actos administrativos que se originan en un proceso de liquidación forzosa administrativo y que son precisamente los que se impugnan en este proceso, al no ser aceptados y si rechazados para su reconocimiento y pago por parte de la agente liquidadora, todo lo cual permite acudir a la acción de nulidad y restablecimiento del derecho conforme a lo dispuesto en el artículo 295 del Decreto Ley 663 ya citado (...).*

*Indebida acumulación de pretensiones que impide la expedición de sentencia congruente. Los argumentos defensivos que expone son los mismos reseñados en el aparte anterior en consecuencia retoma la Sala, las mismas consideraciones para declarar impróspera la excepción propuesta.*

*Incompleta e indebida legitimación en la causa que impide que se dicte sentencia de fondo (...).*

*Respecto a este punto destaca la Sala, que quien propone la excepción no está legitimado para hacerlo, por cuanto conforme se observa de los poderes obrantes en el proceso, él representa los intereses de la Entidad Promotora de Salud y de la señora Alcira Betancour Cortés en su doble calidad de liquidadora de dicha entidad y persona natural, razón suficiente para despachar negativamente el medio exceptivo propuesto [en tanto la excepción se encaminada a que se declarara la falta de legitimación de la Supersalud, en tanto no fue la que expidió los actos administrativos demandados].*

*Respecto a la excepción formulada en el sentido de haberse notificado la admisión de la demanda a persona distinta de la que fue demandada y*

*excepción de indebida representación de las partes por no haberse notificado en legal forma a los integrantes del litisconsorte ni a personas determinadas este aspecto fue debidamente resuelto mediante auto del día veinticinco (25) de febrero de dos mil cinco (2005) cuando se afirmó que la EPS de Caldas, al encontrarse en liquidación e intervenida por la Superintendencia Nacional de Salud designó como liquidadora a la Dra Alcira Betancourt Cortés, y por tanto se encuentra prestando funciones propias de un servidor público, y de donde, se puede concluir sin dubitación alguna, que los actos expedidos por dicha entidad en liquidación son susceptibles de ser conocidos por esta jurisdicción, en virtud de la responsabilidad conexas que ella pueda tener en el desempeño de sus labores y conforme lo dispone el artículo 78 del C.C.A. (...).*

*En relación con la excepción de ocurrencia de la condición resolutoria para el contrato de honorarios del proceso ante el H. Tribunal de lo Contencioso, y la excepción de ineficacia sobreviniente para los contratos de honorarios de los procesos de la EPS aducidos en el libelo contra el Hospital de Caldas y contra Inficaldas, considera la Sala que por hacer parte del fondo del asunto se resolverá conjuntamente con la sentencia y lo propio puede afirmarse respecto de la inexistencia de la obligación propuesta por la Superintendencia Nacional de Salud quedando por resolver la falta de competencia propuesta por esta misma entidad y sobre la cual basta señalar que el artículo 134D del Código Contencioso Administrativo adicionado por la Ley 446 de 1998 artículo 43 reza: 1. La competencia por razón del territorio se fijará con sujeción a las siguientes reglas:*

*1. Por regla general la competencia territorial se determinará por el lugar de ubicación de la sede de la entidad demandada o por el domicilio del particular demandado y el literal b) consagra en los de nulidad y restablecimiento del derecho por el lugar donde se expidió el acto. Lo anterior aunado a la preceptiva ya citada y contenida en el artículo 295 del Decreto Ley 663 de 1993.*

*En el presente asunto se tiene que los actos materia de impugnación fueron expedidos por una entidad con domicilio en esta ciudad de Manizales, y es entonces la preceptiva legal encita, la que permite concluir que no le asiste razón al apoderado de la Superintendencia Nacional de Salud (...).*

#### **PROBLEMA DE FONDO (...)**

*Al respecto estima la Sala, que en el caso sub examine no se trata de la reclamación de un crédito que tenga el carácter de gastos de la administración por concepto de salarios, de prestaciones sociales, como tampoco de aquellos gastos que tiendan a la recuperación de activos, máxime cuando los contratos fueron suscritos con anterioridad a la liquidación forzosa administrativa, debiendo entender que la preceptiva en cita [refiere al artículo 24 del Decreto 2418 de 1999] alude concretamente a aquellos gastos ineludibles e ínsitos dentro del proceso liquidatorio es decir, aquellos flujos de caja que se causen con ocasión o en el desarrollo, trámite*

*y ejecución del mismo, y de ahí precisamente su denominación “gastos de administración de la liquidación” presupuesto de orden legal que escapa al reconocimiento y pago de honorarios que ahora se pretende. Confirma este aserto lo dispuesto en el Decreto Ley 633 de 2000, cuando en su artículo 295 numeral i) que consagra como atribución del liquidador el de “celebrar todos los actos y contratos requeridos para el desarrollo de la liquidación”.*

*De manera adicional no puede ser de recibo para la Sala el argumento según el cual “si los contratos tuvieron vigencia durante el trámite liquidatorio son gastos de administración” pues no se constituye esa precisa circunstancia en el elemento que otorgue la naturaleza de gastos de administración conforme se deja visto de manera precedente (...).*

*En relación con el quebrantamiento al principio de igualdad que aduce, reitera que su crédito era de carácter laboral, y que el crédito que la señora Luz Miriam Mejía López, se encontraba en las mismas condiciones sólo que el crédito de ella si fue debidamente reconocido y pagado (...).*

*Bajo esta perspectiva, en el asunto sub examine no puede ser de recibo el planteamiento del actor, pues no existen parámetros que permitan establecer la diferenciación de trato con los demás acreedores y ha quedado atrás demostrado, que el crédito que ahora reclama el actor no corresponde a un crédito laboral como sí lo constituye el crédito de la señora Mejía según su propia afirmación y en consecuencia no existen elementos de juicio que permitan establecer la confrontación para llegar o no a determinar el quebrantamiento al principio de igualdad.*

*Frente a las falsas motivaciones y desviación de las atribuciones propias de la liquidadora, se constituyen sus argumentos en los mismos que se acaban de analizar, esto es, que su crédito corresponde a honorarios y como tal se trata de un crédito laboral, con prelación y preferencia para su pago. Sobre este aspecto retoma la Sala, las consideraciones reseñadas de manera precedente (...).*

*En relación al punto en comento, destaca la Sala, que si bien la cuantía fue objeto de consideración por parte de la agente liquidadora, también lo fue conforme se desprende de la misma resolución 01-ACR-03 de julio 15 de 2003, y más concretamente en el aparte que reposa a folio 137 del cuaderno principal, que dichos créditos fueron cuestionados en su cuantía pero por las razones que allí mismo se consignan, y que en síntesis se reducen a todos y cada uno de los argumentos que se han expuesto en el decurso de esa controversia.*

*Refiere así mismo a una segunda falta motivación para indicar que el proceso liquidatorio, tuvo efectos vinculantes para todos los contratos, excepción hecha de sus contratos y por ende sus créditos, al considerar la liquidadora que sus honorarios no eran expresos, ni exigibles y al invocar una supuesta inexistencia para su pago lo que genera una desigualdad frente a los demás acreedores.*

*Al respecto destaca la Sala, sus argumentos se quedaron en el plano de lo hipotético, vale decir, no se dieron dentro del proceso los elementos de juicio, ni probatorios, que permitan establecer la diferenciación a que alude el demandante; y esta es la razón para adoptar la decisión negativa respecto a las pretensiones de la demanda.*

*Finalmente se imputa a la liquidadora el hecho de haber actuado con culpa y dolo, dentro de las distintas gestiones adelantadas en el curso del proceso liquidatorio, lo cual no consulta la realidad fáctica ni jurídica, debiendo entender que la culpa en sentido amplio se caracteriza por implicar una actitud contraria a la ley, capaz o se capaz de causar un daño imputable al actor como consecuencia de su libre determinación y en sentido estricto y conforme la doctrina (...).*

*Sobre el particular, de gran significación resulta el análisis de los elementos objetivos que se dan en la presente controversia, conforme se ha dejado reseñado de manera precedente, pues ellos permiten llegar a la inequívoca conclusión que el proceso de liquidación forzosa administrativa se surtió dentro de los lineamientos trazados por la normatividad legal vigente, y tan ello es así que el demandante, en ningún momento cuestiona o controvierte la pretermisión de etapas del mismo, ni irregularidades en su ejecución y desarrollo, todo lo cual indica que la liquidadora actuó de manera diligente y prudente y por esa potísima razón no hay lugar a la imputabilidad de culpa y mucho menos dolo.*

Más adelante, el *a quo* abordó el análisis de cada uno de los contratos que fundamentaron el crédito del accionante, no sin antes aclarar que ese estudio desborda el marco de la acción de nulidad y restablecimiento, pero dado que la *litis* se planteó alrededor de esas relaciones contractuales, se imponía su análisis con el ánimo de resolver de forma integral el asunto.

Así, frente al contrato n.º 2002-777 señaló que se le encomendaron al actor dos procesos judiciales. El primero, un ordinario donde aparece como demandante la E.P.S. aquí demandada y como contraparte la Superintendencia Nacional de Salud, con el fin de anular unos actos administrativos proferidos por la última en mención. El otro, un ejecutivo, en el que el Hospital de Caldas E.S.E. obra como ejecutante y la E.P.S. aquí demandada como ejecutada.

El *a quo* advirtió que en el primer proceso, el actor dejó que se declarara la perención, a pesar de que la autoridad judicial lo requirió para que pagara los gastos del proceso. Lo anterior pone en evidencia que la gestión no fue exitosa, como lo exigía la cláusula tercera del contrato en estudio para que naciera el derecho al cobro del servicio correspondiente. Además, estimó que el contrato exigía que la revocatoria de los poderes se hiciera en el escenario de un desistimiento, transacción, compromiso o conciliación para que diera lugar al pago de los honorarios reclamados como créditos dentro del proceso de liquidación, sin que se hubiera probado ninguno de esos eventos, por lo que mal haría en reconocerse un crédito cuya condición no fue cumplida.

En relación con el segundo proceso judicial, la primera instancia consideró que toda vez que se trataba de un ejecutivo, el mismo fue absorbido por la liquidación, tal como lo ordenaba la ley. De la misma forma, reiteró los argumentos arriba expuestos sobre el incumplimiento de las exigencias contractuales para el reconocimiento del crédito.

Por último, en relación con el contrato n.º 2002-794, con cargo al cual se le encomendó al actor las gestiones del proceso que la E.P.S. demandada adelantó en contra de INFICALDAS, con el fin de obtener la nulidad absoluta de un contrato suscrito entre las partes en litigio, el *a quo* reiteró los mismos argumentos sobre el incumplimiento de las exigencias contractuales, en tanto la revocatoria de poderes no se dio dentro de los escenarios de un desistimiento, transacción, compromiso o conciliación, exigencia que ambos contratos en estudio reprodujeron en términos idénticos.

### **III. SEGUNDA INSTANCIA**

#### **1. EL RECURSO DE APELACIÓN**

Inconforme con la decisión de primera instancia, el 23 de agosto de 2007, la parte actora interpone recurso de apelación (fls. 660 a 708, 712 a 716, c. ppal, segunda instancia).

En la sustentación del recurso se presentaron como argumentos de la apelación, los siguientes:

(i) Reiteró que los créditos eran laborales y, por consiguiente, debieron ser aceptados y calificados privilegiados, como ocurrió con el crédito de Luz Miriam López y no rechazarlos por el simple hecho de su cuantía.

(ii) Sostuvo que erró la primera instancia al entrar en consideraciones sobre la gestión contractual realizada por el actor, toda vez que no se planteó ninguna controversia contractual. Incluso, la resolución n.º ACR-03 del 15 de julio de 2003 puso de presente la imposibilidad de seguir con las gestiones judiciales asignadas al actor debido a la toma de posesión de la E.P.S. demandada, sin que se adujeran las razones expuestas anteriormente por el *a quo*.

(iii) Se le imputó responsabilidad por la perención, cuando esta ocurrió tres meses después de revocados los poderes. Tampoco en el acto administrativo se reprochó esa circunstancia. En todo caso, aportó pruebas con el recurso para demostrar que fue la E.P.S. demandada la que no suministró el dinero para sufragar los gastos, toda vez que existía un conflicto de interés al ser demandada la Supersalud, quien a su vez fue quien ordenó el trámite liquidatorio.

(iv) Los honorarios son gastos de administración, en tanto su finalidad era la recuperación de activos de la E.P.S., y, además, al momento en que se produjo la intervención por parte de la Supersalud, el actor aún fungía como apoderado de la E.P.S. demandada y perseguía la susodicha finalidad. Todo lo anterior, a

juicio del actor, demostraba que la gestión se desarrolló dentro del proceso de liquidación.

(v) Los honorarios del actor son laborales, al contrario de lo considerado por el *a quo* al sostener que no se derivaron de un contrato de trabajo con la E.P.S. demandada, toda vez que ese tipo de obligaciones han sido considerados legal y jurisprudencialmente para efectos de la liquidación como laborales.

(vi) Existió falsa motivación y culpa grave de la liquidadora, en tanto la única causal para el rechazo de la acreencia fue su cuantía, aun cuando en otros casos como el de Luz Miriam Mejía sí reconoció ese mismo tipo de créditos, sin que exista razón válida para justificar la posición de las demandadas.

(vii) En la ampliación de la apelación, el actor explicó que en su escrito inicial aportó las pruebas que demostraban que fue la entidad quien se negó al pago de las expensas, con el fin de poner de presente la extralimitación del *a quo* de analizar aspectos que desbordaban los ataques de ilegalidad frente a los actos administrativos, a los que se limitaba la acción de nulidad y restablecimiento del derecho propuesta (fls. 712 a 716, c. ppal, segunda instancia)<sup>3</sup>.

## **2. ALEGACIONES FINALES**

La Supersalud (fls. 724 a 731, c. ppal, segunda instancia) insistió en que el agente liquidador fungió como un auxiliar de la justicia, razón por la cual tenía plena autonomía, hasta el punto que no son pasibles de revisión por parte de la aludida entidad. En consecuencia, quien debía responder era la liquidadora. En lo demás apoyó las conclusiones del *a quo*.

---

<sup>3</sup> Es preciso señalar que el escrito de ampliación de la apelación se produjo como consecuencia de que el *a quo* al conceder el recurso de apelación advirtió que las pruebas aportadas con la alzada no fueron solicitadas en primera instancia (fl. 711, c. ppal). En esta instancia no hubo pronunciamiento sobre esas pruebas.

## II. CONSIDERACIONES

### 1. PRESUPUESTOS PROCESALES

#### 1.1. La jurisdicción, la competencia y la acción procedente

1.1.1. El liquidador dentro de los procesos de liquidación administrativa forzosa tiene la naturaleza de particular en el ejercicio de funciones públicas.

Para arribar a esa conclusión, precisa señalar que el artículo 1 del Decreto 788 de 1998, por el cual se modificó el Decreto 1922 de 1994, que a su vez reglamentó la intervención del Ministerio de Salud en el Sistema de Seguridad Social en Salud, dispuso que a partir de la vigencia del primer decreto en cita las funciones de intervención en el Sistema General de Seguridad Social en Salud sobre las Empresas Promotoras de Salud y las Instituciones Prestadoras de Salud, cualquiera que fuera su naturaleza jurídica, se ejercerían por parte de la Superintendencia Nacional de Salud.

En ese orden, el artículo 32 del Decreto 1922 de 1994 dispuso *“que los procedimientos administrativos para la intervención o toma de posesión para liquidar una entidad promotora de salud, serán en lo que sea pertinente, los previstos en el artículo 116 del Decreto-ley 663 de 1993 y las demás normas que lo complementen o modifiquen”*<sup>4</sup>. En la misma Dirección, los artículos 1 de los Decretos 1015 y del Decreto 3023 de 2002, que reglamentaron los artículos 230

---

<sup>4</sup> Esa fue precisamente la intervención que ordenó la Superintendencia Nacional de Salud respecto del régimen contributivo de la Entidad Promotora de Salud de Caldas S.A. E.P.S. de Caldas S.A., a través de resolución n.º 235 del 19 de febrero de 2003 (fls. 242 a 249, c. ppal).

de la Ley 100 de 1993 y 68 de la Ley 715 de 2001<sup>5</sup>, dispusieron que la Superintendencia Nacional de Salud aplicaría en los procesos de intervención forzosa administrativa, para administrar o para liquidar las entidades vigiladas, entre ellas, las Empresas Promotoras de Salud de cualquier naturaleza, las normas de procedimiento previstas en el artículo 116 del Decreto-ley 663 de 1993, la Ley 510 de 1999, el Decreto 2418 de 1999 y demás disposiciones que lo modifican y desarrollan.

Por su parte, el numeral 1 del artículo 295 del Decreto 663 de 1993 prescribe:

*1. Naturaleza de las funciones del liquidador. El liquidador designado por el Fondo de Garantías de Instituciones Financieras o por los acreedores reconocidos, ejercerá funciones públicas administrativas transitorias, sin perjuicio de la aplicabilidad de las reglas del derecho privado a los actos de gestión que deba ejecutar durante el proceso de liquidación (...) (se destaca).*

De lo anterior se desprende con meridiana claridad que los liquidadores son particulares en ejercicio de funciones públicas. En esa línea, dentro de la liquidación forzosa administrativa de una entidad prestadora de servicios salud, donde la Supersalud la intervino y ordenó su liquidación, como ocurre en el *sub lite*, esta Corporación tuvo la oportunidad de reiterar el anterior entendimiento, así<sup>6</sup>:

*Como lo ha señalado el Consejo de Estado, los actos de los liquidadores en los procesos de liquidación administrativa forzosa, corresponden a actuaciones de particulares en ejercicio de funciones administrativas que, en los términos del artículo 82 del C.C.A., entran dentro del ámbito de competencia de la jurisdicción contencioso administrativa.*

---

<sup>5</sup> Esa norma, en su parte pertinente, prescribe: “La Superintendencia Nacional de Salud ejercerá la intervención forzosa administrativa para administrar o liquidar las entidades vigiladas que cumplan funciones de explotación u operación de monopolios rentísticos, cedidos al sector salud, Empresas Promotoras de Salud e Instituciones Prestadoras de Salud de cualquier naturaleza, así como para intervenir técnica y administrativamente las direcciones territoriales de salud, en los términos de la ley y los reglamentos”.

<sup>6</sup> Consejo de Estado, Sección Primera, sentencia del 10 de marzo de 2005, exp. 25000-23-24-000-2002-90388-01, M.P. María Claudia Rojas Lasso.

*“Las impugnaciones y objeciones que se originen en las decisiones del liquidador relativas a la aceptación, rechazo, prelación o calificación de créditos y, en general, las que por su naturaleza constituyan actos administrativos, corresponde dirimir las a la jurisdicción de lo contencioso administrativo. Los actos administrativos del liquidador gozan de presunción de legalidad y su impugnación ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo no suspende en ningún caso el proceso liquidatorio. Contra los actos administrativos del liquidador únicamente procede el recurso de reposición; contra los actos de trámite, preparatorios, de impulso o ejecución del proceso, no procede recurso alguno.(...)El liquidador podrá revocar directamente los actos administrativos que expida en los términos y condiciones previstas en el Código Contencioso Administrativo, salvo que se disponga expresamente lo contrario. Si la liquidación se ajusta al inventario aprobado por los acreedores, y a las normas legales que la rigen, no habrá lugar a impugnar la liquidación por parte de terceros”.(.....). Cft. Consejo de Estado. Sección Quinta. Sentencia del 16 de enero de 2003. C.P. Dr. Darío Quiñónez).*

*Los actos demandados, como producto de actuaciones del liquidador dentro del trámite de la liquidación forzosa son actos administrativos que, por lo mismo, están sometidos a la jurisdicción contencioso administrativa.*

En esos términos, como se está ante una controversia de la cual es parte un particular en ejercicio de funciones públicas, es claro que corresponde su conocimiento a esta jurisdicción, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 82 del Código Contencioso Administrativo.

1.1.2. Ahora, esta Corporación es la competente para conocer del presente asunto en segunda instancia, en tanto la cuantía del asunto así lo impone<sup>7</sup>. Con todo, vale aclarar que si bien dentro de las distribuciones de asuntos realizada por el Acuerdo n.º 55 de 2003 de la Sala Plena del Consejo de Estado, este no corresponde a esta Sección sino a la Primera, atendiendo a la competencia residual de esta última, dentro de la cual se encuadra el *sub judice*, lo cierto que esa distribución interna de asuntos no puede ser obstáculo para resolver de fondo el presente asunto, toda vez que la competencia recae sobre esta

---

<sup>7</sup> La pretensión mayor de la demanda es por el valor del crédito rechazado, la cual equivale a la suma de \$2.227.813.632, lo que pone en evidencia la vocación de doble instancia del presente asunto.

Corporación. En consecuencia, como lo ha hecho la Sala en otras oportunidades<sup>8</sup>, procederá la Sala a pronunciarse sobre el fondo del presente asunto.

1.1.3. Por último, de acuerdo con el numeral 2 del artículo 295 del Decreto Ley 663 de 1993<sup>9</sup> las decisiones definitivas del liquidador son actos administrativos que pueden demandarse ante esta jurisdicción. La Corte Constitucional en sentencia C-248 de 1994, declaró inexecutable el último inciso del referido numeral<sup>10</sup> del artículo 295 del Estatuto Orgánico del Sistema Financiero (Decreto Ley 663 de 1993), que pretendía cerrar el paso a las demandas contra los actos administrativos del liquidador ante esta jurisdicción. En esa oportunidad, la Alta Corporación sostuvo<sup>11</sup>:

---

<sup>8</sup> Cfr. Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección B, sentencia del 26 de junio de 2014, exp. 21.353, M.P. Ramiro Pazos Guerrero. En esa oportunidad se precisó: *“Sin embargo, el asunto que aquí se decide es diferente, porque en esta ocasión la acción interpuesta no fue la de reparación directa, sino la de nulidad y restablecimiento del derecho de orden laboral, por lo que su decisión correspondería, se insiste, en el reparto de trabajo de la Corporación, a la Sección Segunda; sin embargo, por tratarse de una cuestión de reparto de trabajo y no de competencia y para no prologar aún más la decisión, la Subsección entrará a decidirla, sin que por ello se incurra en causal de nulidad alguna”*.

<sup>9</sup> Dicha norma prescribe: *“2. Naturaleza de los actos del liquidador. Las impugnaciones y objeciones que se originen en las decisiones del liquidador relativas a la aceptación, rechazo, prelación o calificación de créditos y, en general, las que por su naturaleza constituyan actos administrativos, corresponderá dirimirlas a la jurisdicción de lo contencioso administrativo. Los actos administrativos del liquidador gozan de presunción de legalidad y su impugnación ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo no suspenderá en ningún caso el proceso liquidatorio. // Contra los actos administrativos del liquidador únicamente procederá el recurso de reposición; contra los actos de trámite, preparatorios, de impulso o ejecución del proceso, no procederá recurso alguno. // Las decisiones sobre aceptación, rechazo, calificación o graduación de créditos, quedarán ejecutoriadas respecto de cada crédito salvo que contra ellas se interponga recurso. En consecuencia, si se encuentran en firme los inventarios, el liquidador podrá fijar inmediatamente fechas para el pago de tales créditos. Lo anterior, sin perjuicio de resolver los recursos interpuestos en relación con otros créditos y de la obligación de constituir provisión para su pago en el evento de ser aceptados. // El liquidador podrá revocar directamente los actos administrativos que expida en los términos y condiciones previstas en el Código Contencioso Administrativo, salvo que se disponga expresamente lo contrario (...)”*.

<sup>10</sup> El aparte en mención prescribe: *“Si la liquidación se ajusta al inventario aprobado por los acreedores, y a las normas legales que la rigen, no habrá lugar a impugnar la liquidación por parte de terceros”*.

<sup>11</sup> En el mismo sentido ver: Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección A, sentencia del 25 de junio de 2014, exp. 34.899, M.P. Hernán Andrade Rincón.

*“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.”*

En esos términos, vistas las pretensiones de la demanda se tiene que la acción de nulidad y restablecimiento del derecho es el mecanismo procesal idóneo para obtener la finalidad de la demanda presentada.

## **1.2. La legitimación en la causa**

Frente a la legitimación de las partes, debe señalarse:

1.2.1. El actor está legitimado en la causa por activa, en tanto es quien resultó perjudicado con las decisiones atacadas.

1.2.2. La Entidad Promotora de Salud de Caldas S.A. E.P.S., En Liquidación, toda vez que los actos administrativos fueron expedidos por quien la representaba, el liquidador.

1.2.3. El liquidador, como particular en ejercicio de funciones públicas, en tanto fue quien expidió los actos administrativos demandados, se encuentra legitimado en la causa por pasiva. En tal sentido, en un asunto donde la liquidadora, en esa oportunidad persona jurídica, alegaba una falta de legitimación, por cuanto sólo

actuó como representante legal de la persona jurídica liquidada, esta Corporación reiteró<sup>12</sup>:

*Al respecto, es del caso traer a colación la sentencia de 22 de octubre de 2009, proferida por la Sección Segunda de esta Corporación, quien precisó:*

*“A juicio de la Sala, la circunstancia de que haya concluido la liquidación de Inravisión, no resta legitimación a la entidad demandada, en tanto Fiduciaria la Previsora S.A., autora de los actos demandados, conserva su existencia plena como persona jurídica. Obsérvese que los actos acusados no fueron producidos por la entidad liquidada sino por la Fiduciaria la Previsora S.A.; por consiguiente, en la Acción Contenciosa Administrativa no se han impugnado los actos del Instituto liquidado, sino los actos de quien efectuó la liquidación. A lo anterior se añade que el fin del proceso de liquidación no hace irresponsable a la entidad liquidadora, ni torna intangibles sus actos, ya que estos no podrían quedar a salvo de acciones jurisdiccionales, con el simple argumento de que el trabajo de liquidación está concluido. Si el liquidador en su trabajo trasgredió la ley, el cierre del proceso de intervención definitiva, no cubre con un manto de inmunidad sus actos, ni los deja a salvo del examen judicial. Por lo demás, si los actos demandados siguen produciendo efectos jurídicos, su licitud debe ser juzgada, pues, se repite, la liquidación no recayó sobre el autor de los actos sino sobre la entidad liquidada. Por lo mismo no puede la Fiduciaria la Previsora S.A. pretextar ausencia de legitimación por ser ella misma autora de actos que por su naturaleza son propios de la administración pública y por lo tanto objeto de control por parte de la Jurisdicción Contenciosa Administrativa.”<sup>13</sup>*

*Dichas consideraciones se reiteran en esta oportunidad, en atención a que los argumentos sobre los cuales descansa la excepción de falta de legitimación en la causa por pasiva, propuesta por la Sociedad de Acueducto, Alcantarillado y Aseo de Barranquilla S.A. E.S.P., son idénticos a los estudiados en la sentencia transcrita, lo cual conduce a confirmar el fallo impugnado, en cuanto declaró no probada dicha excepción.*

1.2.4. La Superintendencia Nacional de Salud se encuentra legitimada en la causa por pasiva. Así lo ha puesto de presente esta Corporación al señalar la necesidad de vincular a esta clase de procesos a la referida Superintendencia dada la relación de control y seguimiento que tiene sobre las actuaciones del

---

<sup>12</sup> Consejo de Estado, Sección Primera, sentencia del 23 de agosto de 2012, exp. 08001-23-31-000-2005-02495-01, M.P. María Elizabeth García González.

<sup>13</sup> Cita original: Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, sentencia de 22 de octubre de 2009, proferida en el expediente N° 2006-00085-00.

liquidador, con fundamento, entre otros, en el artículo 296 del Decreto Ley 663 de 1993, aplicable al presente asunto, al afirmar<sup>14</sup>:

*En los artículos 296 y siguientes del EOSF se encuentra consignado todo el régimen de control que debe desplegar el Fondo de Garantías de Instituciones Financieras (en adelante FOGAFIN), en el Proceso de Liquidación Forzosa sobre las actuaciones del liquidador, el cual debe entenderse aplicable a la Superintendencia Nacional de Salud por la orden dispuesta en el artículo 121 de la Ley 142 de 1994 que se transcribió en el primer acápite de las consideraciones de éste proveído<sup>15</sup>.*

*El artículo 296 ibídem refleja el designio del Legislador tendiente a que FOGAFIN, es decir, la citada Superintendencia, adelante las gestiones pertinentes en aras a garantizar el buen desarrollo del proceso de liquidación:*

**“ARTÍCULO 296. INTERVENCIÓN DEL FONDO DE GARANTÍAS EN EL PROCESO DE LIQUIDACIÓN FORZOSA ADMINISTRATIVA.**

*1. Atribuciones generales. En los procesos de liquidación forzosa administrativa de entidades vigiladas por la Superintendencia Bancaria [Superintendencia Nacional de Salud], corresponderá al Fondo de Garantías de Instituciones Financieras [Superintendencia Nacional de Salud]:*

*a. Designar, remover discrecionalmente y dar posesión a quienes deban desempeñar las funciones de liquidador y contralor y fijar sus honorarios. Para el efecto podrá establecer sistemas de regulación e incentivos en función de la eficacia y duración de la gestión del liquidador;*

*b. Llevar a cabo el seguimiento de la actividad de los liquidadores de las instituciones financieras vigiladas por la Superintendencia Financiera de Colombia [Superintendencia Nacional de Salud], tanto de las que sean objeto de liquidación forzosa administrativa dispuesta por la misma Superintendencia [Superintendencia Nacional de Salud], como de las instituciones financieras cuya liquidación haya sido dispuesta por el Gobierno Nacional; así como las liquidaciones voluntarias mientras registren pasivo con el público. Se exceptuarán de seguimiento las entidades que mediante normas de carácter general determine el Gobierno Nacional y aquellas cuyo seguimiento corresponda a Fogacoop. Para el desarrollo de la función aquí señalada el Fondo [Superintendencia Nacional de Salud] observará las normas que regulan tales procesos, según la modalidad adoptada, seguimiento que se*

---

<sup>14</sup> Consejo de Estado, Sección Primera, auto de sala del 28 de enero 2016, exp. 68001-23-33-000-2015-00041-01, M.P. Guillermo Vargas Ayala.

<sup>15</sup> Cita original: Teniendo en cuenta además que dicha entidad fue la encargada de nombrar al liquidador de la EPS según consta en la Resolución No. 671 del 27 de marzo de 2012 expedida por la citada Superintendencia. Ver anexo CD.

*llevará a cabo hasta que termine la existencia legal de la entidad o, en su caso, hasta que se disponga la restitución de la entidad a los accionistas, una vez pagado el pasivo externo, en los términos del numeral 2 del artículo 116 del presente Estatuto.*

*En ningún caso deberá entenderse que la facultad de seguimiento del Fondo [Superintendencia Nacional de Salud] se extiende al otorgamiento o celebración de operaciones de apoyo que impliquen desembolso de recursos por parte del Fondo [Superintendencia Nacional de Salud], respecto de entidades financieras no inscritas en el Fondo [Superintendencia Nacional de Salud], sometidas a proceso liquidatorio.*

*A partir de la vigencia de la presente ley, las entidades financieras en liquidación respecto de las cuales el Fondo de Garantías de Instituciones Financieras [Superintendencia Nacional de Salud] deba realizar seguimiento a la gestión del liquidador, deberán pagar a favor del Fondo [Superintendencia Nacional de Salud] las tarifas que para el efecto establezca el Gobierno Nacional mediante normas de carácter general. En todo caso, tales tarifas deberán ser cubiertas por la entidad respectiva, con cargo a los gastos de administración. Tratándose de entidades financieras sometidas a proceso de liquidación voluntaria, el seguimiento por parte del Fondo [Superintendencia Nacional de Salud] se llevará a cabo hasta que termine la existencia legal de la entidad o hasta que se entreguen los activos remanentes a los accionistas, una vez pagado el pasivo externo<sup>16</sup>.*

*c. Emitir concepto previo a la selección de quienes han de realizar el avalúo de los activos;*

*d. Objetar e impugnar en vía gubernativa o judicialmente los actos del liquidador de los que puedan derivarse obligaciones a cargo del Fondo [Superintendencia Nacional de Salud] por concepto del seguro de depósitos. En el evento en que el Fondo [Superintendencia Nacional de Salud] impugne determinados créditos, se suspenderá el seguro de depósitos correspondiente mientras se decide la impugnación administrativa o judicial, mediante providencia ejecutoriada.*

*2. Seguimiento a la actividad del liquidador. Para efectos del seguimiento de la actividad de los liquidadores el Fondo de Garantías de Instituciones Financieras [Superintendencia Nacional de Salud] tendrá, en cualquier tiempo, acceso a los libros y papeles de la entidad y a los documentos y actuaciones de la liquidación, sin que le sea oponible reserva alguna, con el*

---

<sup>16</sup> Conviene advertir que el literal citado por la referida providencia corresponde a la modificada por el artículo 40 de la Ley 1328 de 2009, en tanto los actos administrativos demandados en esa oportunidad fueron expedidos en vigencia de esa reforma. Con todo, la norma original y aplicable al presente asunto, reproduce el alcance que pretendía dar la Sección Primera, razón por la cual resulta plenamente atendibles las razones expuestas para el presente asunto. En efecto, el literal original, es decir antes de la reforma de 2009 y de la reforma del artículo 60 de la Ley 795 de 2003, tenía la siguiente redacción: “2. Llevar a cabo el seguimiento de la actividad del liquidador, en los términos del presente Estatuto”.

objeto de examinar la gestión y eficacia de la actividad del liquidador, sin perjuicio de la facultad de removerlo libremente.

Para llevar a cabo el seguimiento previsto en este numeral, el Fondo [Superintendencia Nacional de Salud] podrá cuando lo considere necesario contar con la asistencia de entidades especializadas.

(...)" (Subrayado fuera de texto).

*De lo expuesto se desprende que la labor de la Superintendencia es no sólo de designación del liquidador sino de control sobre sus actuaciones, lo cual implica que deba vincularse al proceso de la referencia en orden a que se pronuncie sobre la legalidad de las decisiones que se censuran (...).*

*De igual manera, es necesario que se vincule al proceso a la Superintendencia Nacional de Salud dada la relación de control y seguimiento que tiene sobre las actuaciones del liquidador en la forma explicada en el respectivo capítulo.*

En ese orden, si bien no se desconoce que el numeral 6 del artículo 295 del Decreto 663 de 1993<sup>17</sup> dispone que el liquidador es un auxiliar de la justicia dentro de los procesos de liquidación administrativa forzosa, sin ningún tipo de vínculo laboral con la entidad liquidada o la Supersalud, lo cierto es que esta Corporación ha considerado que sus funciones de control comportan un interés que las legitima como extremos en esta clase de asuntos.

### **1.3. Caducidad**

Está esclarecido que la acción procedente es la de nulidad y restablecimiento del derecho. Así las cosas, el numeral 2 del artículo 136 del Código Contencioso Administrativo, subrogado por el artículo 44 de la Ley 446 de 1998, vigente para la fecha en que se produjeron los actos administrativos demandados, disponía que esa acción se podía ejercer dentro de los cuatro meses siguientes a la

---

<sup>17</sup> Dicha numeral prescribe: "RÉGIMEN APLICABLE AL LIQUIDADOR Y AL CONTRALOR. (...) 6. Vinculación. El liquidador y el contralor continuarán siendo auxiliares de la justicia y, por tanto, para ningún efecto podrán reputarse trabajadores o empleados de la entidad en liquidación o del Fondo de Garantías de Instituciones Financieras".

notificación, publicación o comunicación de los actos administrativos cuestionados.

En ese orden, se tiene que la resolución n.º REC-01 del 15 de octubre de 2003, por medio de la cual se resolvió el recurso de reposición interpuesto en contra de la resolución n.º 01-ACR-03 del 15 de julio de 2003, quedó notificada el 20 octubre de ese mismo año (fl. 352, c. ppal) y como la demanda se presentó el 13 de febrero de 2004 (fl. 96, c. ppal), fuerza concluir que lo fue en tiempo.

## **2. EL PROBLEMA JURÍDICO**

El problema jurídico en el presente asunto se concreta en dilucidar si están llamados a prosperar los cargos de nulidad propuestos por la parte actora, en contra del artículo 10 de la resolución n.º 01-ACR-03 del 15 de julio de 2003, y de la resolución REC-01 del 15 de octubre de 2003, por medio de las cuales la agente liquidadora de la Entidad Promotora de Salud de Caldas S.A. E.P.S., En Liquidación, rechazó las reclamaciones n.ºs 058 y 0138 presentadas por el señor William Osorio Buitrago. En caso de prosperar, deberán analizarse la viabilidad de las pretensiones de restablecimiento del derecho.

## **3. LA CUESTIÓN DE FONDO: LA NULIDAD DEL ARTÍCULO 10 DE LA RESOLUCIÓN N.º 01-ACR-03 DEL 15 DE JULIO DE 2003 Y DE LA RESOLUCIÓN REC-01 DEL 15 DE OCTUBRE DE 2003**

Para analizar el fondo del asunto, la Sala se ocupará de verificar (i) los hechos probados, (ii) el marco normativo de la liquidación forzosa administrativa y (iii) la decisión frente a los cargos, con base en el análisis conjunto de las pruebas y las normas pertinentes.

### **3.1. De los hechos probados**

Es dable aclarar que las pruebas que aquí se citan y analizan fueron aportadas y decretadas en las oportunidades procesales correspondientes. Igualmente, es preciso advertir que algunos documentos fueron allegados en copia simple, pero los mismos no fueron tachados por la demandada, razón por la cual se valorarán sin otra consideración, como la Sección lo tiene establecido<sup>18</sup>.

Por último, vale advertir que las pruebas allegadas en segunda instancia por la parte actora, con el fin de sustentar su apelación, en especial el auto del 26 de junio de 2003, proferido por la Liquidadora de la E.P.S. demandada, ya hacían parte de las pruebas aportadas en primera instancia (fl. 140 a 142, c. 2, ver oficio remitivo RCL-467 suscrito por la Liquidadora y dirigido al *a quo*, fl. 1, c. 2). En ese orden, por economía procesal no resultaba necesario decretarlas nuevamente en esta instancia, razón por la cual se valorarán para decidir la cuestión de fondo.

3.1.1. El 7 de junio y el 3 de julio de 2002, la Entidad Promotora de Salud de Caldas S.A. E.S.P. y el señor William Osorio Buitrago celebraron los contratos de prestación de servicios profesionales de abogado n.ºs 2002/777 y 2002/794, respectivamente, con el fin de conceptuar sobre diferentes asuntos de competencia de la contratante, presentar diferentes demandas y defender a la E.P.S. (fls. 1 a 9, c. ppal).

3.1.1.1. En el contrato de prestación de servicios profesionales n.º 2002/777 del 7 de junio de 2002 se pactó (fls. 6 a 9, c. ppal):

*PRIMERA OBJETO: LA CONTRATANTE contrata los servicios persona del CONTRATISTA para que este adelante las siguientes GESTIONES: A. Prestar sus servicios personales como ASESOR JURÍDICO EXTERNO de la E.P.S. DE CALDAS durante el término comprendido entre JUNIO 7 Y JUNIO 27 DE 2002 (21 DÍAS), debiendo rendir los CONCEPTOS JURÍDICOS que expresamente se le soliciten por la GERENCIA y sobre toda clase de*

---

<sup>18</sup> Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia del 28 de agosto de 2013, exp. 25.022, M.P. Enrique Gil Botero.

*materias inherentes al funcionamiento de la entidad. B. REPRESENTAR JUDICIALMENTE a la E.P.S. DE CALDAS en los siguientes PROCESOS JUDICIALES que se tramitan actualmente: b.1. Procesos ante el CONSEJO DE ESTADO y el TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA, en los que aparece como PARTE DEMANDANTE la E.P.S. DE CALDAS y como PARTE DEMANDADA la SUPERINTENDENCIA NACIONAL DE SALUD, y en los que se ejercitan ACCIONES DE NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO cuyo objeto lo son las siguientes RESOLUCIONES expedidas por dicha Superintendencia Nacional de Salud: RESOLUCIÓN N.º 2483 DE NOVIEMBRE 14 DE 2001, de una parte, y, otra, las RESOLUCIONES NÚMEROS 0531 DE MARZO 27 DE 2001, 1107 DE JUNIO 5 DE 2001 y 2001 DE SEPTIEMBRE 25 DE 2001. b.2. Proceso ante el JUZGADO TERCERO (3) CIVIL DEL CIRCUITO DE MANIZALES en el que aparece como parte demandante el HOSPITAL DE CALDAS E.S.E. y parte demandada la E.P.S. DE CALDAS, radicado al n.º 2001-0010, fl. 124. Tal representación incluirá la actuación ante la SUPERINTENDENCIA NACIONAL DE SALUD cuando el expediente se remita allí. SEGUNDA: TÉRMINO DE DURACIÓN: El presente contrato tiene los siguientes términos de duración: A. De 21 días comprendidos entre JUNIO 7 Y JUNIO 27 DE 2002, en el que se ejercerán funciones de Asesoría Jurídica Externa de la E.P.S. DE CALDAS. B. El tiempo que duren las tramitaciones de los procesos judiciales ya antes descritos, y hasta sus terminaciones, bien sean ellas mediante SENTENCIAS o por medio de CUALQUIER PROVIDENCIA JUDICIAL que disponga dichas terminaciones. TERCERA. PRECIO: LA CONTRATANTE pagará al CONTRATISTA, como PRECIO por la prestación de sus servicios, los siguientes conceptos: A. DINERO EN EFECTIVO: La suma de DOS MILLONES DE PESOS (\$2.000.000) por los servicios prestados entre junio 7 y junio 27 de 2002 (...). B. PORCENTAJE: El VEINTICINCO POR CIENTO (25%) sobre los dineros, efectos, valores, bienes, derechos y acciones que fueron producto del éxito de dichos procesos y en favor de la E.P.S. DE CALDAS –en tratándose de los procesos que se siguen en el Consejo de Estado y en Tribunal Administrativo de Cundinamarca- y el QUINCE POR CIENTO (15%) sobre el valor de las PRETENSIONES DEMANDADAS –capital e intereses- que son objeto del proceso que se tramita en el Juzgado 3 Civil del Circuito de Manizales ya antes descrito, porcentaje este que se cancelara AL CONTRATISTA cuando ocurra primero alguno de los siguientes eventos y el mismo día en que quede ejecutoriada la providencia respectiva: CANCELACIÓN de medidas de embargo y retención sobre cuentas bancarias de la E.P.S. DE CALDAS, o TERMINACIÓN DEL PROCESO a favor de la E.P.S. CALDAS, porcentaje este que se cancelará, preferencialmente, con los dineros de dineros que fueron objeto de cancelaciones de embargos y secuestros que se tramita actualmente el citado Juzgado, cancelaciones ellas sobre las cuales el CONTRATISTA se obliga a continuar mediante el ejercicio de las ACCIONES JUDICIALES pertinentes, facultándose al CONTRATISTA para recibir. PARÁGRAFO UNO: CONCILIACIÓN, TRANSACCIÓN Y COMPROMISO, DESISTIMIENTO (sic): En caso de que cualquiera de los procesos judiciales citados terminare como consecuencia de DESISTIMIENTO presentado por*

*la E.P.S. DE CALDAS, o por CONCILIACIÓN Y/O TRANSACCIÓN Y COMPROMISO celebrado entre la E.P.S. DE CALDAS, o por CONCILIACIÓN Y/O TRANSACCIÓN Y COMPROMISO celebrado entre la E.P.S. DE CALDAS y la SUPERINTENDENCIA NACIONAL DE SALUD, los HONORARIOS del CONTRATISTA se estipulan así: En caso de DESISTIMIENTO, por el QUINCE POR CIENTO (15%) sobre el valor de las PRETENSIONES DEMANDADAS Y CONTENIDAS EN LAS DEMANDAS en los procesos judiciales citados, porcentaje este que pagará la E.P.S. DE CALDAS al CONTRATISTA dentro de los tres (3) días siguientes al que quede ejecutoriada la providencia que acepte el desistimiento. En caso de CONCILIACIÓN Y/O TRANSACCIÓN Y COMPROMISO, por el QUINCE POR CIENTO (15) sobre los dineros, efectos, valores, bienes, derechos y acciones que fueron producto, en favor de la E.P.S. DE CALDAS, de dicha conciliación y/o transacción y compromiso, porcentaje que pagará la E.P.S. DE CALDAS al CONTRATISTA, dentro de los tres (3) días siguientes al que quede ejecutoriada la providencia que acepte la CONCILIACIÓN Y/O TRANSACCIÓN Y COMPROMISO. PARÁGRAFO DOS: REVOCATORIA DE PODER: En caso de que la E.P.S. DE CALDAS procediere a REVOCAR AL CONTRATISTA los poderes con los que este venga actuando en los procesos judiciales citados, y siempre que dicha revocatoria se haga antes de cualquier inicio de negociación entre las partes demandante y demandada sobre un posible desistimiento, o transacción y compromiso o conciliación, la E.P.S. DE CALDAS procederá a cancelar AL CONTRATISTA, dentro de los tres (3) días siguientes al que quede ejecutoriada la providencia que acepte las revocatorias, un DIEZ POR CIENTO (10%) sobre el valor de las pretensiones demandadas y contenidas en las demandas. Si las revocatorias de los poderes ocurren una vez iniciadas aquellas negociaciones, el porcentaje a cancelar por parte de la E.P.S. DE CALDAS al CONTRATISTA será del QUINCE POR CIENTO (15%) sobre las PRETENSIONES DEMANDADAS Y CONTENIDAS EN LAS DEMANDAS (...). CUARTA: GASTOS: La E.P.S. DE CALDAS asumirá los GASTOS que ocasionare el traslado y transporte del CONTRATISTA hasta la ciudad de Santa Fe de Bogotá, D.C., para la atención de los procesos judiciales citados, así como todos los gastos procesales a que hubiere lugar (tales como honorarios de auxiliares de la justicia, pago de publicaciones en prensa y radio, etc), todos los cuales se suministrarán al CONTRATISTA dentro de los tres (3) días siguientes a la petición escrita que el CONTRATISTA eleve a la Gerencia de la E.P.S. DE CALDAS (...).*

3.1.1.1.1. Dentro del proceso n.º 2002-0090, encomendado al actor dentro del contrato n.º 2002/777, seguido ante el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, la E.P.S. demandada solicitó la nulidad de las resoluciones n.ºs 0531, 1107, 2001 y 2483 de 2001 expedidas por la Superintendencia Nacional de Salud. En ese proceso, actuó como apoderado de la primera en mención el abogado Pedro Claver Valencia Valencia, quien presentó la demanda (fls. 241 a 279, c. 3), así como

la corrección de la demanda ordenada por el referido Tribunal (fls. 349 a 360, c. 3); el 18 de junio de 2002, el actor presentó poder para que se lo tuviera como apoderado de la demandada (fls. 371 a 374, c. 3) y así fue reconocido por auto del 12 de noviembre siguiente (fls. 144 y 145, c. 3); el 26 de junio de 2003, el pluricitado Tribunal declaró la perención del proceso debido a la falta de pago de las expensas de los gastos del proceso (fls. 386 a 391, c. 3), sin más actuaciones.

3.1.1.1.2. Dentro de las copias aportadas al presente proceso del ejecutivo radicado bajo el n.º 2001-0010 (fls. 1 a 113, c. 3), encomendado al actor dentro del contrato n.º 2002/777, promovido por el Hospital de Caldas E.S.E. en contra de la E.P.S. aquí demandada ante el Juzgado Tercero Civil del Circuito de Manizales, se tiene que actuó como apoderado el abogado Pedro Claver Valencia Valencia (fls. 96 y 97, c. 3).

3.1.1.2. Por su parte, en el contrato de prestación de servicios profesionales n.º 2002/794 del 3 de julio de 2002 se pactó (fls. 1 a 5, c. ppal):

*PRIMERA OBJETO: LA CONTRATANTE contrata los servicios persona del CONTRATISTA para que este adelante la siguiente GESTIÓN JUDICIAL: Incoar y tramitar, en nombre de la "ENTIDAD PROMOTORA DE SALUD DE CALDAS S.A. –E.P.S. DE CALDAS", y CONTRA la entidad pública denominada "INSTITUTO DE FINANCIAMIENTO, PROMOCIÓN Y DESARROLLO DE CALDAS –INFICALDAS", la ACCIÓN JUDICIAL PERTINENTE a efectos de OBTENER la NULIDAD de la Escritura Pública número DOSCIENTOS TREINTA Y CINCO (235) otorgada el día OCHO (8) DE NOVIEMBRE DEL AÑO DOS MIL UNO (2001) EN LA NOTARÍA ÚNICA DE PALESTINA, CALDAS, inscrita en la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos de Manizales, Caldas, bajo la anotación número 16 del 8 de noviembre de 2001 (...). SEGUNDA: TÉRMINO DE DURACIÓN: El presente contrato tiene como término de duración el tiempo que dure la tramitación del proceso judicial a incoarse como objeto del presente contrato, hasta obtenerse la terminación del mismo, bien sea que ello ocurra como productor de SENTENCIA o por medio de CUALQUIER PROVIDENCIA JUDICIAL que disponga dicha terminación como consecuencia de desistimiento, y/o transacción, etc. TERCERA. PRECIO: LA CONTRATANTE pagará al CONTRATISTA, como PRECIO por la prestación de sus servicios, un SISTEMA MIXTO, integrado así: A. DINERO EN EFECTIVO: La suma de VEINTE MILLONES DE PESOS (\$20.000.000) a manera de suma*

*anticipada, que se cancelará el día en que se perfeccione el presente contrato (...). B. PORCENTAJE: El quince POR CIENTO (15%) sobre los dineros, efectos, valores, bienes, derechos y acciones que fueron producto del éxito de su gestión –aplicado y avaluado aquel porcentaje sobre el valor del 60.21% del derecho de dominio y posesión real y material del inmueble ya antes descrito que constituye la base de la pretensión de la demanda- porcentaje este que se cancelará AL CONTRATISTA cuando ocurra primero alguno de los siguientes eventos y el mismo día en que quede ejecutoriada la providencia respectiva: SENTENCIA a favor de la E.P.S. DE CALDAS, o CONCILIACIÓN, TRANSACCIÓN Y COMPROMISO, DESISTIMIENTO (sic). PARÁGRAFO UNO: En caso de que el proceso judicial terminare como consecuencia de DESISTIMIENTO presentado por la E.P.S. DE CALDAS, o por CONCILIACIÓN Y/O TRANSACCIÓN Y COMPROMISO celebrado entre la E.P.S. DE CALDAS e INFICALDAS, los HONORARIOS del CONTRATISTA se estipulan así: En caso de DESISTIMIENTO, por el DIEZ POR CIENTO (10%) –aplicado y avaluado este porcentaje sobre el valor del 60.21% del derecho de dominio y posesión real y material del inmueble ya antes descrito que constituye la base de la pretensión de la demanda- porcentaje este que pagará la E.P.S. DE CALDAS al CONTRATISTA dentro de los tres (3) días siguientes al que quede ejecutoriada la providencia que acepte el desistimiento. En caso de CONCILIACIÓN Y/O TRANSACCIÓN Y COMPROMISO, por el QUINCE POR CIENTO (15) sobre los dineros, efectos, valores, bienes, derechos y acciones que fueron producto, en favor de la E.P.S. DE CALDAS, de dicha conciliación y/o transacción y compromiso, porcentaje que pagará la E.P.S. DE CALDAS al CONTRATISTA, dentro de los tres (3) días siguientes al que quede ejecutoriada la providencia que acepte la CONCILIACIÓN Y/O TRANSACCIÓN Y COMPROMISO. PARÁGRAFO DOS: REVOCATORIA DE PODER: En caso de que la E.P.S. DE CALDAS procediere a REVOCAR AL CONTRATISTA los poderes con el poder con el que este venga actuando en el proceso judicial objeto de la presente gestión, y siempre que dicha revocatoria se haga antes de cualquier inicio de negociación entre las partes demandante y demandada sobre un posible desistimiento, o transacción y compromiso o conciliación, la E.P.S. DE CALDAS procederá a cancelar AL CONTRATISTA, dentro de los tres (3) días siguientes al que quede ejecutoriada la providencia que acepte la revocatoria, un DIEZ POR CIENTO (10%) –aplicado y avaluado este porcentaje sobre el valor del 60.21% del derecho de dominio y posesión real y material del inmueble ya antes descrito que constituye la base de la pretensión de la demanda-. Si la revocatoria del poder ocurriere una vez iniciadas aquellas negociaciones, el porcentaje a cancelar por parte de la E.P.S. DE CALDAS al CONTRATISTA será del QUINCE POR CIENTO (15%) –aplicado y avaluado este porcentaje sobre el valor del 60.21% del derecho de dominio y posesión real y material del inmueble ya antes descrito que constituye la base de la pretensión de la demanda- CUARTA: GASTOS: La E.P.S. DE CALDAS asumirá los GASTOS que ocasionare la gestión judicial objeto de encargo, y a que hubiere lugar, tales como honorarios de auxiliares de la justicia, pago de publicaciones en prensa y radio, etc, todos los cuales se suministrarán al*

*CONTRATISTA dentro de los tres (3) días siguientes a la petición escrita que el CONTRATISTA eleve a la Gerencia de la E.P.S. DE CALDAS (...).*

3.1.1.2.1. Dentro de las copias auténticas remitidas por el Juzgado Cuarto Civil del Circuito de Caldas del proceso ordinario, sin número, encomendado al actor dentro del contrato n.º 2002/794, de nulidad de contrato, promovido por la E.S.P. aquí demandada y en contra de INFICALDAS se tiene que el 16 de julio de 2002, el actor presentó la demanda (fls. 393 a 415, c. 4). No se observan otras actuaciones judiciales.

3.1.2. El 19 de febrero de 2003, por medio de la resolución n.º 000235, la Superintendencia Nacional de Salud ordenó la intervención forzosa administrativa para liquidar el ramo o programa del régimen contributivo de la Entidad Promotora de Salud de Caldas S.A. (fls. 242 a 249, c. ppal).

3.1.3. El 26 de marzo de 2003, mediante resolución n.º 00007, el señor José Ignacio Llano Uribe, en su calidad de liquidador de la Entidad Promotora de Salud de Caldas S.A., revocó los poderes de los procesos judiciales en que el actor venía actuando como apoderado de la referida E.P.S. (fls. 253 a 256, c. ppal). En contra de la resolución en comentario sólo procedía el recurso de reposición (fl. 256, c. ppal). Decisión que se encuentra ejecutoriada (fl. 137, c. ppal, respuesta de la liquidadora a la solicitud de copias del actor).

3.1.4. El 3 de junio de 2003, mediante resolución n.º 711, la Superintendencia Nacional de Salud designó a la señora Alcira Betancourt Cortés como liquidadora de la Empresa Promotora de Salud de Caldas S.A. En Liquidación (fls. 250 a 252, c. ppal).

3.1.5. El 19 de marzo y el 4 de abril de 2003, el actor presentó ante el agente liquidador de la E.P.S. demandada las reclamaciones n.ºs 058 y 0138 por la suma de \$2.478.066.260 (cantidad que corresponde al 10% del valor de las pretensiones

de los procesos judiciales encomendados al actor, en los términos del párrafo segundo de la cláusula tercera), como consecuencia de los honorarios profesionales generados en el marco de los contratos de prestación de servicios n.ºs 2002/777 y 2002/794. Para el efecto, alegó que se trataban de gastos de administración y, además, que los créditos eran actualmente exigibles, con base en lo dispuesto en la cláusula tercera de los referidos contratos, en particular, en relación con el 10% de las pretensiones de los procesos judiciales gestionados de que trataba el párrafo segundo de la mencionada cláusula, en cuanto a la revocación de poderes (fls. 294 a 389, c. ppal).

3.1.6. El 26 de febrero de 2003, el Consejo Seccional de la Judicatura de Caldas, Sala Disciplinaria, se abstuvo de iniciar investigaciones en contra del actor por las supuestas irregularidades que denunció el Gerente de la E.P.S. demandada, debido al porcentaje de los honorarios pactados en los contratos aquí en estudio. La referida Corporación los consideró ajustados a las tarifas e, incluso, aclaró que aun cuando fueran superiores tampoco habrían irregularidades que ameritaran abrir investigación en contra del abogado denunciado, en tanto no se demostró que se hubieran pactado a través del aprovechamiento de la ignorancia, necesidad o inexperiencia del cliente (fls. 390 a 394, c. ppal).

3.1.7. El 13 de marzo de 2003, la Fiscalía Tercera Delegada de Administración Pública de Manizales se inhibió para abrir investigación penal en contra del actor por las presuntas irregularidades en que incurrió con la suscripción de los contratos en estudio, para lo cual reiteró las apreciaciones del Consejo Sección de la Judicatura de Manizales arriba expuestas (fls. 395 a 398, c. ppal).

3.1.8. El 26 de junio de 2003, la liquidadora de la E.P.S. demandada profirió un auto donde explicaba la actuación del actor dentro del proceso n.º2002-0090, en el cual el Tribunal Administrativo de Cundinamarca declaró la perención (fls. 140 a 142, c. 2). En esa oportunidad, la liquidadora aquí demandada concluyó que “no

*existió actuación omisiva injustificada en el Dr. William Osorio Buitrago, apoderado de la E.P.S. en el proceso de la referencia, pues le estaba legalmente prohibido a esta E.P.S. actuar en el proceso después de la intervención de la Supersalud el 20 de febrero de 2003 y no es legalmente viable que esta Liquidación efectúe actuaciones dirigidas a revivir de manera alguna el proceso de la referencia. Para todos los efectos, esta liquidación se abstendrá de manera definitiva de iniciar acciones contra la propia Superintendencia por los actos administrativos de la toma de posesión del Programa de Régimen Subsidiado” (fl. 229, c. 2).*

3.1.9. El 15 de julio de 2003, la señora Alcira Betancourt Montes, en su calidad de liquidadora de la Entidad Promotora de Salud de Caldas S.A. E.S.P. En liquidación, al decidir las reclamaciones de créditos presentadas dentro del proceso de liquidación de la referida E.P.S., mediante resolución 01-ACR-03, artículo 10, rechazó las reclamaciones 058 y 0138 presentadas por el actor (fls. 10 a 37, c. ppal). Para el efecto, sostuvo (fls. 18 a 20, c. ppal):

*DÉCIMO NOVENO: Que el abogado WILLIAM OSORIO BUITRAGO presentó las reclamaciones n.º 0058 y 0138 en las cuales solicita que se liquiden y cancelen los créditos por concepto de honorarios de los contratos de prestación de servicios n.ºs 2002/777 de junio 7 de 2002 y 2002/794 de julio 3 de 2002.*

*Estos contratos corresponden a servicios profesionales de abogado para formular demandas ante la jurisdicción en nombre y representación de la EPS de Caldas S.A., por hechos ocurridos cuando la EPS y el Programa del Régimen Contributivo se encontraban en marcha (...).*

*Es de observar que por decisión de la EPS en marcha (Régimen Contributivo) los contratos de prestación de servicios profesionales suscritos con el Dr. Osorio Buitrago fueron objeto de denuncia penal motivada en el valor pactado para los honorarios, ante la Fiscalía General de la Nación, lo cual dio lugar a la iniciación de diligencias en ese organismo, que culminaron con providencia inhibitoria mediante resolución del 13 de marzo de 2003 de la Fiscalía Tercera Seccional de Manizales.*

*También el Consejo Superior de la Judicatura, por diligencias efectuadas por imputación de la EPS en marcha frente a estas contrataciones dispuso*

*inhibirse de iniciar investigación disciplinaria en contra de los doctores Pedro Claver Valencia Valencia y William Osorio Buitrago.*

*Por motivos diferentes a las denuncias formuladas como se acaba de describir, los contratos suscritos con el Dr. William Osorio Buitrago fueron resueltos mediante resolución administrativa del proceso liquidatorio, con fundamento en los efectos jurídicos de la toma de posesión para liquidación de la sociedad, que implicaron la extinción de las relaciones vinculantes que existían cuando la empresa se encontraba en marcha, según lo dispuesto por las normas del Estatuto Financiero, que dieron lugar a la Resolución n.º 00235 del 19 de febrero de 2003 de la Superintendencia Nacional de Salud, en la cual se dispone en el párrafo PRIMERO de su artículo PRIMERO, lo siguiente: “La decisión de liquidar el Programa de Régimen Contributivo de la esa E.P.S. implica, además de los efectos propios de la toma de posesión, la disolución de la persona jurídica y la resolución de las relaciones vinculantes en las que la entidad sea sujeto”.*

*La terminación de los contratos de servicios profesionales y de las relaciones vinculantes, se formalizó en este caso, mediante la resolución n.º 007 del 26 de marzo de 2003 de la E.P.S. de Caldas En Liquidación.*

*Con posterioridad a la ocurrencia de los hechos que dieron lugar a los respectivos contratos de prestación de servicios profesionales de abogado, a sus estipulaciones especiales y a la formulación de las demandas respectivas, se presentaron hechos y actos jurídicos sobrevinientes que dieron lugar a los respectivos efectos jurídicos no previstos en los contratos y que modificaron totalmente el fundamento fáctico de estos contratos, el surgimiento y vigencia jurídica de las obligaciones y de las relaciones vinculantes entre la EPS y el abogado, así:*

*A. A través del abogado reclamante, la EPS en marcha (Régimen Contributivo) ejerció acción contenciosa contra la Superintendencia Nacional de Salud por la toma de posesión para liquidación forzosa administrativa del Programa de Régimen Subsidiado de la misma sociedad intervenida. Pero dado que en fecha posterior a la formulación de la demanda, el 20 de febrero de 2003 fue también objeto de la toma de posesión para liquidación forzosa el Régimen Contributivo de esta sociedad, la legitimidad en la causa de la EPS (si hubiera llegado a existir) como parte actora, decayó totalmente por cuanto no les ha sido viable jurídicamente a los liquidadores designados por la Superintendencia Nacional de Salud demandar o continuar la acción contra el mismo organismo al cual representan, pues se convertía al mismo tiempo en parte demandante y parte demandada y esta nueva situación impeditiva resulta determinada por la mutación jurídica que se operó en la persona jurídica demandante, desde el momento en que fue objeto de la nueva toma de posesión (...).*

*En este contexto no resulta procedente para la EPS en liquidación continuar ejerciendo la acción contra la Superintendencia Nacional de Salud, dada la ostensible e inequívoca imposibilidad práctica y jurídica de ser al mismo*

*tiempo parte demandante y parte demandada y le está por ello legalmente vedado ejercer cualquier acción para impulsar el proceso en referencia, dada la unidad jurídica del procedimiento liquidatorio determinada por la resolución ya descrita, dirigida a la extinción de la persona jurídica de la sociedad.*

*B) El proceso ejecutivo contra la EPS de Caldas S.A. en el cual era parte demandante el Hospital Caldas E.S.E. en el Juzgado Tercero Civil del Circuito de Manizales, en el cual era apoderado de la EPS el abogado reclamante, fue remitido a esta liquidación por traslado de competencia en la Ley 222 de 1995 a esta liquidación (...).*

*C) En el proceso ordinario, en el Juzgado Cuarto Civil de Manizales iniciado por la EPS Caldas S.A. frente a INFICALDAS, para obtener la nulidad de la tradición de un inmueble, esta liquidación dio terminación al contrato de prestación de servicios profesionales con el abogado reclamante y le revocó el poder, mediante la resolución n.º 007 del 26 de marzo de 2003, que se encuentra ejecutoriada, con fundamento en los efectos de la resolución de toma de posesión para liquidación forzosa del régimen contributivo.*

*El estado actual de los procesos de la referencia, el estado de la liquidación forzosa y los efectos y hechos jurídicos sobrevinientes, implican que las fuentes de las obligaciones que pudieren generar honorarios se modificaron en unos casos y decayeron de manera evidente en los otros.*

*Las impugnaciones de la EPS en marcha contra los honorarios pactados, aunque no produjeron motivos de investigación de índole alguna, por cuanto han soportado indemnes los juicios valorativos de legalidad, sí corresponde a motivos de objeciones por parte de esta liquidación sobre la conveniencia económica y de desequilibrio contractual taxativamente previstos en las normas legales.*

*Y esto se afirma con fundamento en los hechos sobrevinientes que se acaban de describir y dada la desproporción de los contratos para las capacidades financieras de la entidad, que aunque no llegare a constituir infracción a la legalidad según las providencias ya descritas de las autoridades, sí resulta vulneratoria de los criterios de conveniencia que deben regir sobre las actuaciones administrativas y de contratación, según lo dispuesto por la normatividad del Código Contencioso Administrativo y del Código Civil para el equilibrio contractual, todo lo cual determina que le corresponde a esta liquidación establecer la controversia jurídica para la protección de los derechos de los acreedores de una entidad intervenida, que es el principio legal fundamental de toda liquidación (Dcto 663/93).*

*Por cuanto el establecimiento del equilibrio contractual es una garantía para las dos partes contratantes, puede ser declarado unilateralmente por la entidad estatal a favor del contratista particular y no puede ser válidamente declarado en forma unilateral por entidad estatal a favor de ella misma, le corresponde por ello a esta entidad: ejercer las acciones judiciales previstas para que la jurisdicción competente dirima el desequilibrio en las*

*estipulaciones contractuales y el generado por los hechos sobrevinientes aquí descritos, que afectan el surgimiento y la continuación de las obligaciones contempladas en los citados contratos de honorarios de profesionales.*

*El desequilibrio contractual referido solamente a los valores presenta la siguiente desproporción:*

*En caso de desistimiento en la demanda contra INFICALDAS, la E.P.S. deberá pagar el 10%, aplicado sobre el valor del 60.21% del derecho de dominio y posesión real. Esto significa que el simple desistimiento le costaría a la E.P.S. más de \$110.000.000 en honorarios, después de haberse efectuado un anticipo de \$20.000.000. Se pactó el 25% del valor que se obtenga en la sentencia contra la Superintendencia Nacional de Salud con pretensiones por valor de \$1.392.383.520, todo lo cual condujo a que en el (sic) abogado esté reclamando en estos momentos, dos mil doscientos veintisiete millones ochocientos trece mil seiscientos treinta y dos pesos (\$2.227.813.632) por el proceso contra la Supersalud; sesenta y siete millones seiscientos setenta y dos mil seiscientos veintiocho pesos (\$67.672.628) por el proceso del Hospital de Caldas y ciento ochenta y dos millones quinientos ochenta mil pesos (\$182.580.000) por el proceso contra INFICALDAS, para un total reclamado de dos mil cuatrocientos setenta y ocho mil sesenta y seis mil doscientos sesenta pesos (\$2.478.066.260) que es una suma ostensiblemente superior al total de activos reales de esta Liquidación y ello implicaría que su reconocimiento equivaldría a entregar todos los activos de la liquidación a un solo acreedor.*

*En consecuencia es procedente que esta liquidación se abstenga de reconocer valores correspondientes a obligaciones aducidas por los citados contratos y provoque ante la jurisdicción la solución de la controversia (...).*

*RESUELVE (...)*

*ARTÍCULO DÉCIMO: RECHAZAR las siguientes reclamaciones oportunas: n.ºs 058 y 138 presentadas por el abogado WILLIAM OSORIO BUITRAGO por valor de \$2.478.066.260 (...).*

3.1.10. El 15 de octubre de 2003, mediante resolución REC-01, la referida liquidadora negó el recurso de reposición interpuesto por el aquí actor, así (fls. 38 a 45, c. ppal):

*5. (...) En este contexto, los crédito de las citadas reclamaciones, se refieren a una realidad fáctica totalmente diferente a la actual liquidatoria y así, a cuantía de los honorarios no es una obligación clara, expresa, ni actualmente exigible, dado que el abogado fue contratado para unos procesos y éstos dejaron de existir, a excepción del proceso de*

*INFICALDAS. Y para este se produjo la revocación del poder, con fundamento en la liquidación forzosa. Por ello no es de ninguna manera viable pagarle a un abogado, honorarios por unos procesos que ya no existen y por otro para el cual se le revocó el poder. En este sentido, es necesario expresar que el auto impugnado, determinó una causación de honorarios para el proceso que quedó vigente, la cual deberá ser definida, como lo dispone la resolución impugnada, con una justiprecio, en el cual no pueden válidamente adoptarse con prevalencia, los honorarios fijados en los contratos, sino los que llegue a determinar el despacho judicial competente, dentro de un proceso de equilibrio contractual, cuya iniciación también se determinó en la resolución impugnada (...).*

*9. (...) No hay discriminación ilícita cuando se reconoce una obligación probada y se rechaza otra no probada. Justamente lo que exige la ley es que en la resolución de reconocimiento de créditos, se señalan las probadas y las no probadas. Por ello, la reclamación de la sra. Luz Myriam Mejía López fue aceptada y debidamente ubicada y no hay duda de que si se hubieren encontrado probados y reconocidos los créditos del abogado Osorio Buitrago, se hubieran ubicado en el mismo lugar de la señora Mejía López.*

*10. (...) La norma especial liquidatoria (Dto 663-93) dispone que cuando exista duda justificada, el liquidador debe improbar el crédito. En el presente caso y dadas las circunstancias especiales (bien previstas en las normas) generadas por el hecho sobreviniente de la liquidación (extinción del objeto del contrato de honorarios), inclusive sin invocar la duda en la resolución se procedió a señalar la utilización del mecanismo jurisdiccional, por cuanto atenta contra las elementales evidencias de que un contrato cuyo objeto desapareció, siga causando honorarios (...).*

*15. Que no hay duda alguna de que las actuaciones que llegó a realizar el abogado Osorio Buitrago en la ejecución de los contratos, implican una valoración del justiprecio, pero esa valoración no encuentra fundamento fáctico en los mismos honorarios pactados y por ello ha dicho esta liquidación que los valores que resulten a favor del citado abogado, dependerán exclusivamente del justiprecio que decidirá la autoridad competente (en los términos del Código Civil). No es cierto que la diferencia entre la Liquidadora y el reclamante sea solamente acerca de la cuantía de los honorarios. No, esa diferencia es sobre el nacimiento y vigencia de las obligaciones aducidas (...).*

*18. (...) En el recurso formulado contra el auto, el impugnante solicita el pago de dos mil doscientos veintisiete millones ochocientos trece mil seiscientos treinta y dos pesos (\$2.227.813.632) por concepto de honorarios causados en el proceso contra la Superintendencia Nacional de Salud, sobre el cual decretó el H. Tribunal Administrativo de Cundinamarca la perención por inactividad del mismo abogado. Resultaría incongruente el reconocimiento de esa suma, por una gestión que ningún resultado, distinto a la perención, produjo para la E.P.S. de Caldas S.A. y por un evento que no estuvo pactado ni previsto en el contrato, por cuanto en ninguna de sus*

*cláusulas se estableció cuáles serían los honorarios causados para el caso en que la entidad resultara intervenida y en la que esa intervención afectara jurídicamente los respectivos procesos.*

*Tampoco se previó la cuantía de los honorarios para los procesos que en virtud de la intervención pasaran a ser competencia de la propia liquidación. Y en este contexto, son los efectos legalmente previstos, los que determinan las consecuencias jurídicas para esos actos con los cuales se pactaron los honorarios y las consecuencias jurídicas para ese caso fueron: que las obligaciones aducidas por el reclamante no se causaron legalmente y no son claras, expresas, ni actualmente exigibles.*

### **3.2. El proceso de liquidación administrativa forzosa para las E.P.S. vigiladas por la Superintendencia Nacional de Salud<sup>19</sup>**

Los artículos 48, 49 y 365 Superiores señalan que es obligación del Estado garantizar para todos los habitantes del territorio nacional el derecho a la Seguridad Social. Así mismo, indican que le corresponde delimitar las políticas para la prestación de dicho servicio ya que se trate de una finalidad inherente al modelo de Estado adoptado en la Constitución Política de 1991. También señalan que el servicio de seguridad social podrá ser prestado por los particulares; ahora, el control, inspección y vigilancia sobre esa actividad compete al Presidente de la República según lo dispone el numeral 22 del artículo 189 de la Carta Política<sup>20</sup>, función ésta que podrá ser delegada, entre otras, a las Superintendencias de conformidad con lo dispuesto en el artículo 13 de la Ley 489 de 1998<sup>21</sup>.

---

<sup>19</sup> Para lo aquí expuesto: Cfr. Consejo de Estado, Sección Primera, auto de sala del 28 de enero 2016, exp. 68001-23-33-000-2015-00041-01, M.P. Guillermo Vargas Ayala.

<sup>20</sup> Dicha norma prescribe: “Corresponde al Presidente de la República como Jefe de Estado, Jefe del Gobierno y Suprema Autoridad Administrativa: (...) 22. Ejercer la inspección y vigilancia de la prestación de los servicios públicos.”

<sup>21</sup> Ese artículo señala: “DELEGACIÓN DEL EJERCICIO DE FUNCIONES PRESIDENCIALES. Sin perjuicio de lo previsto en la Ley 142 de 1994 y en otras disposiciones especiales, el Presidente de la República podrá delegar en los ministros, directores de departamento administrativo, representantes legales de entidades descentralizadas, superintendentes, gobernadores, alcaldes y agencias del Estado el ejercicio de las funciones a que se refieren los numerales 13, 20, 21, 22, 23, 24, 26, 27 y 28 del artículo 189 de la Constitución Política”.

En ese orden, es preciso señalar que el artículo 31 del Decreto 1922 de 1994<sup>22</sup> estableció que la competencia para intervenir o tomar posesión de las Entidades Promotoras de Salud para liquidarla correspondía al Ministerio de Salud; sin embargo, el artículo 1 del Decreto 788 de 1998 dispuso que *“[a] partir de la vigencia del presente decreto las funciones de intervención en el Sistema General de Seguridad Social en Salud sobre las Empresas Promotoras de Salud y las Instituciones Prestadoras de Salud cualquiera que sea su naturaleza jurídica, se ejercerán por la Superintendencia Nacional de Salud, sin perjuicio de las demás facultades atribuidas al Ministerio de Salud en el Decreto 1922 de 1994”*. En la misma línea, el artículo 68 de la Ley 715 de 2001 reiteró esa competencia.

Por su parte, precisa reiterar que el artículo 32 del Decreto 1922 de 1994 dispuso *“que los procedimientos administrativos para la intervención o toma de posesión para liquidar una entidad promotora de salud, serán en lo que sea pertinente, los previstos en el artículo 116 del Decreto-ley 663 de 1993 y las demás normas que lo complementen o modifiquen”*<sup>23</sup>. Igual disposición se reprodujo en los artículos 1 de los Decretos 1015 y del Decreto 3023 de 2002, aun cuando refirieron también a la aplicación de la Ley 510 de 1999 y el Decreto 2418 de 1999 y demás disposiciones que los modifiquen y desarrollen.

---

<sup>22</sup> Esa norma dispuso: *“El Ministerio de Salud o la autoridad en quien éste delegue podrá intervenir o tomar posesión de una entidad promotora de salud para liquidarla cuando se haya revocado la autorización para funcionar o haya incurrido en una causal de liquidación de conformidad con sus estatutos o con su régimen legal”*.

<sup>23</sup> Esa fue precisamente la intervención que ordenó la Superintendencia Nacional de Salud respecto del régimen contributivo de la Entidad Promotora de Salud de Caldas S.A. E.P.S. de Caldas S.A., a través de resolución n.º 235 del 19 de febrero de 2003 (fls. 242 a 249, c. ppal).

El último Decreto en mención, esto es, el Decreto 2418 de 1999<sup>24</sup>, en su artículo 5, prescribió que dentro de las etapas del procedimiento liquidatorio se deben emplazar a todas las personas que se consideren con derecho a formular reclamaciones en contra la entidad intervenida, con el fin de que presenten prueba siquiera sumaria de sus créditos y en el evento de derechos incorporados en títulos valores presenten el original del título (literal c). Ese mismo artículo también dispone sobre el término para presentar esas reclamaciones, su traslado y la decisión de las mismas (numerales 2, 3 y 5).

De igual forma, señala el artículo en mención que si *“el liquidador dudare de la procedencia o validez de cualquier reclamación, la rechazará”* (literal c) numeral 5). En tal sentido, debe tenerse en cuenta que las acreencias reclamadas deben ser ciertas y con prueba al menos sumaria de ellas<sup>25</sup>. La certeza que exige de esas obligaciones, *mutatis mutandi*, guarda relación con la claridad que se exige de los títulos ejecutivos<sup>26</sup>, toda vez que además de tener pruebas sobre su existencia, al menos sumaria, deben aparecer determinadas, es decir, que la prestación sea fácilmente inteligible y entendible en un solo sentido. Vale aclarar que resulta pertinente la remisión a los títulos ejecutivos, en atención a que el proceso liquidatorio hace exigibles todas las obligaciones de la intervenida, aun

---

<sup>24</sup> Precisa advertir que aun cuando el referido decreto fue [derogado por el artículo 64 del Decreto 2211 de 2004](#), es la normatividad aplicable al presente asunto, toda vez que los actos administrativos demandados se expidieron en el año de 2003.

<sup>25</sup> Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección A, sentencia del 25 de junio de 2014, exp. 34.899, M.P. Hernán Andrade Rincón. En esa oportunidad, se dijo: *“Se precisa que las acreencias ciertas necesariamente debían ser presentadas y tramitadas dentro del procedimiento de liquidación forzosa, teniendo en cuenta que de acuerdo con el mismo se convocaba a la presentación de “todo tipo de acreencias”, tuvieron o no el respaldo de títulos ejecutivos y que para presentar la reclamación se requirió únicamente “prueba sumaria” de la obligación”* (se destaca).

<sup>26</sup> Consejo de Estado, Sección Tercera, auto del 18 de octubre de 1999, exp. 16.868, M.P. María Elena Giraldo Gómez. En esa oportunidad la Sala precisó que la obligación es **expresa** cuando aparece manifiesta de la redacción misma del título; es **clara** cuando además de expresa aparece determinada en el título, es fácilmente inteligible y se entiende en un solo sentido; y es **exigible** cuando puede demandarse el cumplimiento de la misma por no estar pendiente de un plazo o condición.

cuando estén sometidas a plazo, como se verá más adelante. Además, se requiere probar sumariamente su cumplimiento, para definir el monto del pago que debe asumir el patrimonio en liquidación. Ante la ausencia de esas condiciones, el liquidador bien podrá rechazar los créditos reclamados.

Igualmente, el citado artículo del Decreto 2418, en su numeral 24 definió los gastos de administración de la liquidación, así:

*Gastos de administración de la liquidación. Los créditos que se causen durante el curso de la liquidación por concepto de salarios, prestaciones sociales y aquellos en los que se incurra para la realización o recuperación de activos y conservación de archivos se pagarán de preferencia como gastos de administración de la liquidación. Igual tratamiento recibirán los honorarios profesionales que se causen con ocasión del proceso, los pagos a los auxiliares de la justicia y todos aquellos que el Fondo de Garantías de Instituciones Financieras determine mediante instructivos de carácter general que por su naturaleza constituyen gastos de funcionamiento.*

De la anterior norma se desprende que son gastos de administración de la liquidación los siguientes: (i) los créditos por concepto de salarios y prestaciones sociales que se causen durante el curso de la liquidación; (ii) los créditos en que se incurra para la realización o recuperación de activos y conservación de archivos que se causen durante el curso de la liquidación; (iii) los honorarios profesionales que se causen con ocasión del proceso de liquidación; (iv) los pagos a los auxiliares de la justicia que se causen durante y con ocasión de la liquidación, y (v) todos aquellos que la Supersalud señale como tales y que por su naturaleza constituyan gastos de funcionamiento.

Como se observa la constante para que esos gastos sean considerados como de administración de la liquidación es que se causen o tengan su origen en esta y, en general, constituyan gastos de funcionamiento de la intervenida.

De otro lado, los artículos 116 y 117 del Decreto Ley 663 de 1993, modificados por los artículos 22 y 23 de la Ley 510 de 1999, así como sus normas

reglamentarias, regulan los efectos que producen la toma de posesión y la liquidación en relación con las obligaciones de la intervenida, entre los cuales están:

(i) La exigibilidad de todas las obligaciones a plazo a cargo de la intervenida, sean comerciales o civiles. Esto último, en atención al carácter ejecutivo y universal del proceso liquidatorio<sup>27</sup>, hasta el punto que aún sin que se venzan los plazos podrán hacerse exigibles las obligaciones, sin perjuicio de que se trata de una petición antes de tiempo, en tanto no pierden la calidad de acreedores. Lo anterior con el fin de evitarles el perjuicio de que cuando se hagan exigibles sus créditos el patrimonio del deudor haya disminuido o desaparecido (literal b) del artículo 117 del 1993).

(ii) Los depositantes y los acreedores, incluidos los garantizados, quedarán sujetos a las medidas que se adopten para la toma de posesión, por lo cual para ejercer sus derechos y hacer efectivo cualquier tipo de garantía de que dispongan frente a la entidad intervenida, deberán hacerlo dentro del proceso de toma de posesión y de conformidad con las disposiciones que lo rigen (literal h) del artículo 16 del Decreto Ley 663 de 1993).

(iii) En las reclamaciones que fueron oportunamente presentadas pero rechazadas, el beneficiario deberá proceder a solicitar la revocatoria de la resolución que así lo dispuso, para proceder a su inclusión entre las aceptadas y a su pago en igualdad de condiciones a los demás reclamantes de la misma naturaleza y condición, si ello es aún posible, sin que en ningún caso se afecten

---

<sup>27</sup> Corte Constitucional, sentencia C-248 del 26 de mayo de 1994, exp. D-447, M.P. Fabio Morón Díaz. En esa oportunidad, la Corte al pronunciarse sobre la constitucionalidad de varios artículos del Estatuto Orgánico del Sistema Financiero, sostuvo: *“Es evidente que el proceso administrativo de liquidación forzosa de una entidad vigilada por la Superintendencia Bancaria, es un proceso concursal y universal, que tiene por finalidad legal especial la pronta realización de los activos y el pago gradual y rápido de los pasivos externos a cargo de la respectiva entidad, hasta la concurrencia de sus activos”*.

los pagos realizados con anterioridad. Si hubiere vencido la oportunidad para la restitución de sumas y bienes excluidos de la masa, así como para el pago de los créditos a cargo de la masa de liquidación, según el caso, se procederá a su cancelación de acuerdo con las disponibilidades de la entidad intervenida (literal a) del artículo 19 del Decreto 2418 de 1999<sup>28</sup>).

(iv) Las condenas que correspondan a reclamaciones que no fueron presentadas oportunamente serán pagadas como pasivo cierto no reclamado (literal b) del artículo 19 del Decreto 2418 de 1999).

(v) Cuando haya obligaciones condicionales (que no tienen prueba sumaria o su existencia o validez están en duda, es decir inciertas) o litigiosas se hará una reserva adecuada en poder del liquidador para atender dichas obligaciones si llegaren a hacerse exigibles, o mientras termina el juicio respectivo, según el caso. Terminada la liquidación sin que se haya hecho exigible la obligación condicional o litigiosa, la reserva se entregará en mandato fiduciario (literal c) del artículo 19 del Decreto 2418 de 1999).

(vi) La suspensión de los procesos de ejecución en curso y la imposibilidad de admitir nuevos procesos de esta clase contra la entidad objeto de toma de posesión por razón de obligaciones anteriores a dicha medida (literal d) del artículo 16 del Decreto Ley 663 de 1993)

De lo hasta aquí expuesto se concluye que **(i)** los acreedores de la entidad sometida a la liquidación forzosa administrativa deben hacer valer sus reclamaciones dentro del procedimiento y bajo la normatividad especial que rige como consecuencia de esa medida, teniendo en cuenta el carácter imperativo y

---

<sup>28</sup> Decreto reglamentario del artículo 24 de la Ley 510 de 1999 que modificó el artículo 291 del Estatuto Orgánico del Sistema Financiero, que a su vez regulaba sobre los principios de la toma de posesión. Igualmente, vale señalar que el referido Decreto fue derogado por el Decreto 2211 de 2004, pero como los actos administrativos demandados se expidieron en el 2003 no resulta aplicable.

preferente de dicha legislación; **(ii)** una vez decretada la apertura de la liquidación forzosa administrativa, tiene lugar la pérdida de competencia por parte de la jurisdicción ordinaria para conocer acerca de los procesos de ejecución y de las reclamaciones causadas con fecha anterior a aquella en que se ordenó la liquidación, siempre que estas últimas cuenten al menos con prueba sumaria de la obligación<sup>29</sup>, y, por último, **(iii)** aquellos acreedores que no cuentan con obligaciones ciertas a su favor y, por consiguiente, están sometidos a controversia sobre la existencia de su derecho, se clasifican como contingentes, evento en el cual deben acudir a incoar la acción ordinaria ante el juez competente, con el propósito de que se defina la existencia de la obligación<sup>30</sup>.

### **3.3. Análisis conjunto de las pruebas y las normas aplicables al asunto**

3.2.1. La cuestión de fondo se concreta en determinar si la acreencia reclamada por el actor debía ser reconocida dentro del proceso de liquidación forzosa administrativa en estudio. El actor, en síntesis, estima que se trata de una obligación de carácter laboral y un gasto de administración, por ende preferencial, clara, expresa y exigible, independientemente del monto de la misma, toda vez que surge de la simple lectura de las previsiones de los contratos n.ºs 2002/777 y 2002/794 de 2002; por su parte, las resoluciones n.ºs

---

<sup>29</sup> Sobre el alcance de prueba sumaria, la Corte Constitucional en sentencia T-199 del 4 de marzo de 2004, exp. T-808634, M.P. CLARA INÉS VARGAS HERNÁNDEZ, aun cuando en sede del proceso liquidatorio adelantado por la Supersociedades, pero igualmente extensibles al presente asunto, precisó: *“De igual forma, de conformidad con la Jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia<sup>29</sup>, la prueba sumaria es plena prueba, lo que quiere decir que debe reunir las condiciones de cualquier otra prueba, es decir que sea pertinente o conducente, esto es, que sea adecuada para demostrar un hecho o un acto jurídico concretos (...) En este orden de ideas le corresponderá a la Superintendencia de Sociedades, entidad que actúa como Juez en estos trámites entrar a analizar caso por caso la situación que alega cada acreedor del concursado, así como la validez jurídica que ofrecen los documentos que aporta para demostrar la existencia de sus respectivos créditos según lo establecido en las normas legales que regulan el procedimiento correspondiente”<sup>29</sup>.*

<sup>30</sup> Cfr. Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección A, sentencia del 25 de junio de 2014, exp. 34.899, M.P. Hernán Andrade Rincón.

01-ACR-03 y REC-01 del 15 de julio y del 15 de octubre de 2003, respectivamente, rechazaron ese entendimiento, al considerar que el sometimiento de la E.P.S. demandada al trámite de liquidación varió las condiciones contractuales, en tanto los honorarios no quedaron definidos para el supuesto de una posible liquidación, hasta el punto que su monto debe ser definido por el juez del contrato.

3.2.2. De entrada la Sala debe aclarar que no le asiste razón al recurrente al pretender encuadrar su crédito como gastos de administración de la liquidación, toda vez que, como quedó visto, para el efecto el numeral 24 del artículo 5 del Decreto 2418 de 1999 exigió que se traten de créditos (i) por concepto de salarios y prestaciones sociales se causen durante el curso de la liquidación; (ii) o para la realización o recuperación de activos y conservación de archivos durante el curso de la liquidación; (iii) o de honorarios profesionales que se causen con ocasión del proceso de liquidación; (iv) o pagos de auxiliares de la justicia que se causen durante y con ocasión de la liquidación, o (v) todos aquellos que la Supersalud señale como tales y que por su naturaleza constituyan gastos de funcionamiento.

El actor sostiene que sus honorarios se causaron como consecuencia de la suscripción de los contratos n.ºs 2002/777 y 2002/794 de 2002; sin embargo, el Decreto 2418 citado exige que para que esos honorarios se consideren como gastos de administración deben causarse con ocasión del proceso de liquidación, es decir, que la razón de ser de esos gastos tenga su origen en la liquidación.

En ese orden, conviene precisar lo siguiente: (i) los mencionados contratos se suscribieron con anterioridad a la intervención forzosa. En efecto, los primeros se firmaron en junio y julio de 2002 (*supra* 3.1.1.), al tiempo que la intervención ocurrió el 19 de marzo de 2003 (*supra* 3.1.2.). Lo anterior pone en evidencia que la contratación y, por ende, los honorarios del actor no se causaron con ocasión

del proceso liquidatorio, sino como consecuencia de la gestión habitual de la E.P.S.; ahora, (ii) el hecho de que algunas gestiones del actor se realizaran dentro del proceso de liquidación no les da automáticamente el carácter de gastos de administración, en tanto de esa forma cualquier acreencia tendría esa denominación. Por el contrario, el decreto en cita advierte que para tal efecto se requiere que se causen o tengan su origen en el proceso liquidatorio y, en general, constituyan gastos de funcionamiento de la intervenida.

En esos términos, el crédito del actor no puede encuadrarse como gastos de administración y, por consiguiente, su pago deberá estarse a la graduación que le corresponda legalmente.

3.2.3. Ahora, precisa adentrarse en el contenido de la cláusula tercera de los contratos de prestación de servicios profesionales de abogado n.ºs 2002/777 y 2002/794, con el fin de verificar cuáles fueron los términos que se estipularon para el pago.

En la cláusula tercera del contrato 2002/777 se consignó (fls. 7 y 8, c. ppal):

*PRECIO: LA CONTRATANTE pagará al CONTRATISTA, como PRECIO por la prestación de sus servicios, los siguientes conceptos: A. DINERO EN EFECTIVO: La suma de DOS MILLONES DE PESOS (\$2.000.000) por los servicios prestados entre junio 7 y junio 27 de 2002 (...). B. PORCENTAJE: El VEINTICINCO POR CIENTO (25%) sobre los dineros, efectos, valores, bienes, derechos y acciones que fueron producto del éxito de dichos procesos y en favor de la E.P.S. DE CALDAS –en tratándose de los procesos que se siguen en el Consejo de Estado y en Tribunal Administrativo de Cundinamarca- y el QUINCE POR CIENTO (15%) sobre el valor de las PRETENSIONES DEMANDADAS –capital e intereses- que son objeto del proceso que se tramita en el Juzgado 3 Civil del Circuito de Manizales ya antes descrito, porcentaje este que se cancelara AL CONTRATISTA cuando ocurra primero alguno de los siguientes eventos y el mismo día en que quede ejecutoriada la providencia respectiva: CANCELACIÓN de medidas de embargo y retención sobre cuentas bancarias de la E.P.S. DE CALDAS, o TERMINACIÓN DEL PROCESO a favor de la E.P.S. CALDAS, porcentaje este que se cancelará, preferencialmente, con los dineros de dineros que fueron objeto de*

cancelaciones de embargos y secuestros que se tramita actualmente el citado Juzgado, cancelaciones ellas sobre las cuales el CONTRATISTA se obliga a continuar mediante el ejercicio de las ACCIONES JUDICIALES pertinentes, facultándose al CONTRATISTA para recibir. PARÁGRAFO UNO: CONCILIACIÓN, TRANSACCIÓN Y COMPROMISO, DESISTIMIENTO (sic): En caso de que cualquiera de los procesos judiciales citados terminare como consecuencia de DESISTIMIENTO presentado por la E.P.S. DE CALDAS, o por CONCILIACIÓN Y/O TRANSACCIÓN Y COMPROMISO celebrado entre la E.P.S. DE CALDAS, o por CONCILIACIÓN Y/O TRANSACCIÓN Y COMPROMISO celebrado entre la E.P.S. DE CALDAS y la SUPERINTENDENCIA NACIONAL DE SALUD, los HONORARIOS del CONTRATISTA se estipulan así: En caso de DESISTIMIENTO, por el QUINCE POR CIENTO (15%) sobre el valor de las PRETENSIONES DEMANDADAS Y CONTENIDAS EN LAS DEMANDAS en los procesos judiciales citados, porcentaje este que pagará la E.P.S. DE CALDAS al CONTRATISTA dentro de los tres (3) días siguientes al que quede ejecutoriada la providencia que acepte el desistimiento. En caso de CONCILIACIÓN Y/O TRANSACCIÓN Y COMPROMISO, por el QUINCE POR CIENTO (15%) sobre los dineros, efectos, valores, bienes, derechos y acciones que fueron producto, en favor de la E.P.S. DE CALDAS, de dicha conciliación y/o transacción y compromiso, porcentaje que pagará la E.P.S. DE CALDAS al CONTRATISTA, dentro de los tres (3) días siguientes al que quede ejecutoriada la providencia que acepte la CONCILIACIÓN Y/O TRANSACCIÓN Y COMPROMISO. PARÁGRAFO DOS: REVOCATORIA DE PODER: En caso de que la E.P.S. DE CALDAS procediere a REVOCAR AL CONTRATISTA los poderes con los que este venga actuando en los procesos judiciales citados, y siempre que dicha revocatoria se haga antes de cualquier inicio de negociación entre las partes demandante y demandada sobre un posible desistimiento, o transacción y compromiso o conciliación, la E.P.S. DE CALDAS procederá a cancelar AL CONTRATISTA, dentro de los tres (3) días siguientes al que quede ejecutoriada la providencia que acepte las revocatorias, un DIEZ POR CIENTO (10%) sobre el valor de las pretensiones demandadas y contenidas en las demandas. Si las revocatorias de los poderes ocurren una vez iniciadas aquellas negociaciones, el porcentaje a cancelar por parte de la E.P.S. DE CALDAS al CONTRATISTA será del QUINCE POR CIENTO (15%) sobre las PRETENSIONES DEMANDADAS Y CONTENIDAS EN LAS DEMANDAS (...).

En el contrato de prestación de servicios profesionales n.º 2002/794 se pactó (fls. 3 y 4, c. ppal):

TERCERA. PRECIO: LA CONTRATANTE pagará al CONTRATISTA, como PRECIO por la prestación de sus servicios, un SISTEMA MIXTO, integrado así: A. DINERO EN EFECTIVO: La suma de VEINTE MILLONES DE

PESOS (\$20.000.000) a manera de suma anticipada, que se cancelará el día en que se perfeccione el presente contrato (...). B. PORCENTAJE: El quince POR CIENTO (15%) sobre los dineros, efectos, valores, bienes, derechos y acciones que fueron producto del éxito de su gestión –aplicado y avaluado aquel porcentaje sobre el valor del 60.21% del derecho de dominio y posesión real y material del inmueble ya antes descrito que constituye la base de la pretensión de la demanda- porcentaje este que se cancelará AL CONTRATISTA cuando ocurra primero alguno de los siguientes eventos y el mismo día en que quede ejecutoriada la providencia respectiva: SENTENCIA a favor de la E.P.S. DE CALDAS, o CONCILIACIÓN, TRANSACCIÓN Y COMPROMISO, DESISTIMIENTO (sic). PARÁGRAFO UNO: En caso de que el proceso judicial terminare como consecuencia de DESISTIMIENTO presentado por la E.P.S. DE CALDAS, o por CONCILIACIÓN Y/O TRANSACCIÓN Y COMPROMISO celebrado entre la E.P.S. DE CALDAS e INFICALDAS, los HONORARIOS del CONTRATISTA se estipulan así: En caso de DESISTIMIENTO, por el DIEZ POR CIENTO (10%) –aplicado y avaluado este porcentaje sobre el valor del 60.21% del derecho de dominio y posesión real y material del inmueble ya antes descrito que constituye la base de la pretensión de la demanda- porcentaje este que pagará la E.P.S. DE CALDAS al CONTRATISTA dentro de los tres (3) días siguientes al que quede ejecutoriada la providencia que acepte el desistimiento. En caso de CONCILIACIÓN Y/O TRANSACCIÓN Y COMPROMISO, por el QUINCE POR CIENTO (15) sobre los dineros, efectos, valores, bienes, derechos y acciones que fueron producto, en favor de la E.P.S. DE CALDAS, de dicha conciliación y/o transacción y compromiso, porcentaje que pagará la E.P.S. DE CALDAS al CONTRATISTA, dentro de los tres (3) días siguientes al que quede ejecutoriada la providencia que acepte la CONCILIACIÓN Y/O TRANSACCIÓN Y COMPROMISO. PARÁGRAFO DOS: REVOCATORIA DE PODER: En caso de que la E.P.S. DE CALDAS procediere a REVOCAR AL CONTRATISTA los poderes con el poder con el que este venga actuando en el proceso judicial objeto de la presente gestión, y siempre que dicha revocatoria se haga antes de cualquier inicio de negociación entre las partes demandante y demandada sobre un posible desistimiento, o transacción y compromiso o conciliación, la E.P.S. DE CALDAS procederá a cancelar AL CONTRATISTA, dentro de los tres (3) días siguientes al que quede ejecutoriada la providencia que acepte la revocatoria, un DIEZ POR CIENTO (10%) –aplicado y avaluado este porcentaje sobre el valor del 60.21% del derecho de dominio y posesión real y material del inmueble ya antes descrito que constituye la base de la pretensión de la demanda-. Si la revocatoria del poder ocurriere una vez iniciadas aquellas negociaciones, el porcentaje a cancelar por parte de la E.P.S. DE CALDAS al CONTRATISTA será del QUINCE POR CIENTO (15%) –aplicado y avaluado este porcentaje sobre el valor del 60.21% del derecho de dominio y posesión real y material del inmueble ya antes descrito que constituye la base de la pretensión de la demanda-



Del contenido de las cláusulas citadas se extrae que los pagos estaban dados así:

- (i) Una suma en efectivo. Sobre la cual el actor no tiene reclamación alguna.
- (ii) Un porcentaje por el éxito de los procesos encomendados. Situación que no ocurrió en el *sub lite*, toda vez que los procesos ejecutivos fueron remitidos al proceso liquidatorio; en el proceso adelantado en contra de la Supersalud existió perención, y, finalmente, el proceso contra INFICALDAS se encuentra activo, razón por la cual aún no se ha dado la condición de éxito mencionada.
- (iii) Un porcentaje por la terminación de los procesos encomendados por conciliación, transacción, compensación y/o desistimiento. Evento que tampoco se alegó en el presente asunto, toda vez que ninguno de los asuntos terminó como consecuencia de alguno de los fenómenos mencionados.
- (iv) Finalmente, el último hipotético de pago y que es el que alega el actor, se contrae al evento de una revocatoria del poder, como en efecto ocurrió en el *sub lite*; sin embargo, en este caso se exigía que esa revocatoria se hiciera antes o después de iniciadas las negociaciones de *“las partes demandante y demandada sobre un posible desistimiento, o transacción y compromiso o conciliación”*. En cada caso, si era antes o después de esas negociaciones, sólo variaba el porcentaje por reconocer.

En ese orden, resultaba improcedente el cobro adelantado por el actor, toda vez que la revocatoria del poder se dio como consecuencia de la entrada en liquidación de la E.P.S. demandada (fls. 253 a 256, c. ppal, ver resolución n.º 0007 del 26 de marzo de 2003, por medio de la cual el liquidador revocó los poderes del actor), sin que ninguno de los procesos que le fueron encomendados terminaran antes o después de la iniciación de un trámite de desistimiento, transacción, compromiso

o conciliación, en la misma línea que lo advirtió el Ministerio Público en la primera instancia o, al menos, no se probó sumariamente.

Lo anterior no significa que el actor se quede sin pago, sino que el mismo resultaba procedente en sede de un proceso ordinario en el cual se definiera el costo de la gestión adelantada, que como lo advirtió la liquidadora no fue establecido dentro de los contratos en estudio, razón adicional que impedía el reconocimiento del crédito reclamado dentro del proceso liquidatorio, ante su falta de claridad y certeza. Incluso, dentro del proceso contra INFICALDAS habrá que esperar a la suerte del mismo. Pero en todo caso, siempre deberá reconocerse la gestión adelantada.

Huelga aclarar que el derecho del actor de reclamar sus honorarios dentro de cada proceso encomendado, se trataba de una mera posibilidad, tal como lo prevé el inciso segundo del artículo 69 del Código de Procedimiento Civil que prescribe que el *“apoderado principal o sustituto a quien se la haya revocado el poder, sea que esté en curso el proceso o se adelante alguna actuación posterior a su terminación, podrá pedir al juez (...), que se regulen los honorarios mediante incidente”* (se destaca). De lo anterior se sigue que el actor tenía diferentes alternativas, además de la liquidación, para reclamar sus derechos.

Por último, precisa advertir que tanto en los actos administrativos como en la sentencia del *a quo* se dieron a la tarea de calificar el comportamiento del contratista. En efecto, se reprochan *verbigracia* la configuración del fenómeno de la perención, cuando lo cierto es que ese tipo de calificaciones resultan irrelevantes para la legalidad de los actos administrativos y la intangibilidad de la sentencia.

En efecto, el artículo 5 del Decreto 2418 de 1999 se limita a señalar que si *“el liquidador dudare de la procedencia o validez de cualquier reclamación, la*

*rechazará*” (literal c) numeral 5). En ese orden, si la acreencia es cierta y hay prueba sumaria sobre la misma, el liquidador procederá a su reconocimiento. En este caso, las estipulaciones contractuales resultaban insuficientes para tener probadas las referidas exigencias, razón por la cual los argumentos adicionales expuestos en los actos administrativos y la sentencia del *a quo* en nada varían la decisión que aquí se confirma, aun cuando parezcan más apropiado alegarlos en sede de un proceso ordinario, que en una liquidación forzosa administrativa.

Tampoco se trajeron elementos probatorios que permitieran dilucidar el posible trato discriminatorio en relación con la acreencia de la señora Luz Miriam Mejía. En todo caso, como quedó expuesto, resultaba suficiente el análisis de las estipulaciones contractuales para rechazar el crédito del actor, independientemente de la suerte de otras acreencias. En esa línea, sin atender a la naturaleza laboral o contractual de la acreencia, como la misma no estaba probada como exigible, mal haría la administración en graduar un crédito cuya certeza estaba en discusión.

En suma, se tiene que los créditos (i) no eran gastos de administración de la liquidación; (ii) las consideraciones sobre el comportamiento contractual del contratista son insuficientes para enervar la legalidad de los actos administrativos demandados o revocar la sentencia impugnada; (iii) la negativa del crédito está debidamente sustentada en la imposibilidad de cobrar los honorarios con fundamento en lo dispuesto en la cláusula tercera de los contratos en estudio, toda vez que ellos refieren a otros supuestos distintos al alegado por el actor; (iv) tampoco se probó un tratamiento discriminatorio respecto de los demás créditos, y (v) la vía procedente para reclamar esos créditos resultaba ser la ordinaria ante el juez del contrato.

En los términos expuestos, la Sala confirmará la sentencia de primera instancia.

### **3.3. Costas**

No habrá lugar a condena en costas, por cuanto no se dan los supuestos de que trata el artículo 171 del Código Contencioso Administrativo, reformado por el artículo 55 de la Ley 446 de 1998.

### **III. LA DECISIÓN**

En mérito de lo expuesto, el Consejo de Estado, en Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección “B”, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley,

### **F A L L A**

**PRIMERO: CONFIRMAR** la sentencia del 12 de julio de 2007, proferida por el Tribunal Administrativo de Caldas.

**SEGUNDO: SIN COSTAS**, por cuanto no está demostrada su causación.

**TERCERO:** En firme esta providencia, **DEVUÉLVASE** la actuación al Tribunal de origen.

**NOTIFÍQUESE y CÚMPLASE**

**STELLA CONTO DÍAZ DEL CASTILLO**  
Presidenta



**RAMIRO PAZOS GUERRERO**  
Magistrado

**DANILO ROJAS BETANCOURTH**  
Magistrado