

**ANEXO 9 CONSIDERACIONES EN TORNO A LA RECLAMACIÓN  
PRESENTADA POR LA CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA**

ANEXO 9 CONSIDERACIONES EN TORNO A LA RECLAMACIÓN PRESENTADA POR LA CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA

## 1. LA RECLAMACIÓN DE LA CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA

La CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA se hizo parte dentro del proceso de liquidación de SALUDCOOP EPS, al diligenciar y radicar el formulario único de reclamación identificado con el No. de acreencia 32250, a través de apoderado especial Dr. HÉCTOR JAVIER ÁVILA CAICA<sup>1</sup>, quien suscribió escrito mediante el cual solicitó, entre otros, el *“reconocimiento como acreedor de LA NACIÓN-CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA, en virtud del crédito de primera clase a favor del fisco derivado del fallo con responsabilidad fiscal proferido dentro del proceso de responsabilidad fiscal IP 010 de 2011”* teniendo como fundamento lo siguiente:

- El apoderado de la CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA hace un breve recuento de los hechos haciendo referencia al fallo con responsabilidad fiscal proferido en contra de SALUDCOOP EPS OC, y de otras personas, declarando fiscalmente responsable a Saludcoop EPS OC y a algunos de sus ex directivos y administradores, a quienes se les impuso la obligación de resarcir el patrimonio público en cuantía indexada de \$1,4 billones, aproximadamente, decisión confirmada mediante Fallo de Segunda Instancia de Apelación y Consulta No. 0011, de fecha 11 de febrero de 2014. A su vez, el representante de la CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA manifiesta que el citado fallo corresponde a un crédito de primera clase *“por estar constituido de forma privilegiada a favor del fisco corresponde a un crédito de primera clase en los términos del numeral 6° del artículo 2495 del Código Civil (...)”*
- A su vez, señala que la CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA en cumplimiento a lo dispuesto en el artículo 58 de la Ley 610 de 2000 a través de la Dirección de Jurisdicción Coactiva inició proceso de cobro coactivo J-1549. Bajo esa circunstancia, informa que mediante oficio No. 2015IE0115994, el Director de Jurisdicción Coactiva de la CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA, solicitó a

---

<sup>1</sup> De conformidad con el poder conferido por la doctora MARTHA JULIANA MARTÍNEZ BERMEO, quien actúa en calidad de Directora Jurídica de la oficina jurídica de la Contraloría General de la República, según la resolución organizacional No. 0284 del 24 de agosto de 2015 *“Por medio de la cual se delega la función de representar judicialmente a la Nación – Contraloría General de la República”*; Resolución Ordinaria No. 1955 de fecha 19 de Septiembre de 2014; y constancia de fecha 14 de enero de 2016.

ANEXO 9 CONSIDERACIONES EN TORNO A LA RECLAMACIÓN PRESENTADA POR LA CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA

la Oficina Jurídica de esa entidad hacerse parte en el proceso de liquidación de SALUDCOOP EPS OC, en virtud del fallo con responsabilidad fiscal.

Luego de enumerar los hechos, el apoderado de la CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA, realiza las siguientes peticiones:

- i) “(...) se reconozca a la CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA como **ACREEDOR DE PRIMERA CLASE** del crédito a favor del fisco”, de conformidad con lo establecido en el artículo 2495 del Código Civil, por la suma de \$1.421.174.298.105,04 más intereses de mora<sup>2</sup>.
- ii) **Se excluya de la masa de liquidación** la suma de \$1.421.174.298.105,04 más los intereses de mora, valor que corresponde a la obligación impuesta en el citado fallo con responsabilidad fiscal, y como consecuencia de lo anterior se ordene su pago a la cuenta corriente No. 050-00119-7 del Banco Popular para obligaciones con destino al tesoro nacional o en la cuenta corriente No. 110019196151 del Banco Agrario de Colombia.

Atendiendo a que las pretensiones de la CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA se excluyen entre sí, al solicitar la inclusión como acreedor de primera clase y, a la vez la exclusión de la masa de liquidación, mediante comunicación de fecha 27 de enero de 2016, con radicado salida No. G-SEPS-146251, esta EPS EN LIQUIDACIÓN solicitó a ese ente de control aclarar y definir las pretensiones que requiere sean objeto de estudio por parte del Agente Especial Liquidador de SALUDCOOP EPS OC EN LIQUIDACIÓN.

Como respuesta a la anterior petición, mediante comunicación radicada el día 03 de febrero de 2016, en las instalaciones de SALUDCOOP EPS OC EN LIQUIDACIÓN, bajo el No. G-SEPS-147120, el apoderado de la CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA corrige y ratifica las pretensiones objeto de su solicitud inicial, en el sentido de solicitar:

- a) **“PRINCIPAL: Que se excluya de la masa de Liquidación la suma de un billón cuatrocientos veintidós mil ciento setenta y cuatro millones doscientos noventa y**

---

<sup>2</sup> Los cuales a corte 15 de diciembre de 2015 estima en \$313.982.179.175,94.

ANEXO 9 CONSIDERACIONES EN TORNO A LA RECLAMACIÓN PRESENTADA POR LA CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA

*ocho mil ciento cinco pesos con cuarenta centavos (\$ 1.421.174.298.105,40) más intereses de mora, que corresponde al valor del proceso de Jurisdicción Coactiva de la CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA, y como consecuencia de lo anterior se ordene su pago en la cuenta Corriente No. 050-00119-7 del Banco Popular para Obligaciones con Destino al Tesoro Nacional o en la Cuenta Corriente No. 110019196151 del Banco Agrario de Colombia para Títulos de Depósito Judicial (Embargos). Lo anterior, por tratarse de Seguridad Social en Salud (SGSSS).”*

*b) **SUBSIDIARIA:** Que en caso que no se acceda a la pretensión principal, en los términos del numeral 6° del artículo 2495 del Código Civil se reconozca a la CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA, como **ACREEDOR DE PRIMERA CLASE** (...)” (Se resalta)*

Los fundamentos utilizados para respaldar las solicitudes, son los siguientes:

- a. El representante de la CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA, afirma que como consecuencia del fallo con responsabilidad fiscal emitido por esa entidad, SALUDCOOP EPS OC EN LIQUIDACIÓN, está obligada de forma solidaria a devolver al fisco de manera preferente la suma de \$1.421.174.298.105,04 más intereses de mora, citando como fundamento normativo el numeral 6° del artículo 2495 del Código Civil.
- b. Argumenta que la acreencia presentada se trata de un crédito a favor del fisco por tres razones:
  - i. La primera la denomina *de orden constitucional*, pues señala que cuando se profieren este tipo de fallos con responsabilidad fiscal se está dando cumplimiento al deber consagrado por los artículos 267 y 268 de la constitución nacional.
  - ii. La segunda la denomina *de rango legal presupuestal*, manifestando que los recursos que se profieren por razón de un fallo con responsabilidad fiscal tienen naturaleza pública, a efectos de restablecer el patrimonio estatal, retornando los recursos a las arcas del tesoro nacional con destino al erario

ANEXO 9 CONSIDERACIONES EN TORNO A LA RECLAMACIÓN PRESENTADA POR LA CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA

público en su presupuesto de rentas, a su vez señala que dichos recursos hacen parte de los ingresos corrientes no tributarios de la nación por multas, cuyo concepto abarca la sanción pecuniaria.

- iii. Finalmente utiliza un tercer argumento al que llama *de carácter procedimental*, manifestando que por tratarse de una obligación a favor del tesoro público puede hacerse efectiva mediante la prerrogativa de cobro coactivo consagrada por el artículo 5 de la ley 1066 de 2006.

Atendiendo a lo anterior, frente a la PRETENSIÓN PRINCIPAL mediante resolución No. 00010 de 2016<sup>3</sup> se determinó, entre otros, *“que de conformidad con lo establecido en las normas que rigen el presente proceso de liquidación, los créditos excluidos de la masa de la liquidación se encuentran taxativamente señalados en la ley, se advierte que el fallo con responsabilidad fiscal proferido por la CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA no puede considerarse como un activo que forme parte de la NO MASA. En sentido opuesto, corresponde a aquellos créditos que conforman la masa liquidatoria.”* Así mismo, se indicó que *“la determinación de la calificación y graduación de la PETICIÓN SUBSIDIARIA de la CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA, considerada como parte de la MASA, se efectuará en la oportunidad procesal respectiva, atendiendo a la autorización legal contenida en el artículo 9.1.3.2.4 del Decreto 2555 de 2010.”*

Por lo tanto, mediante la presente resolución SALUDCOOP EPS OC EN LIQUIDACIÓN emite pronunciamiento frente a la solicitud de la PRETENSIÓN SUBSIDIARIA.

Como soportes de su acreencia la CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA aporta los siguientes documentos:

1. Fallo con responsabilidad fiscal, confirmado en decisión de fecha 13 de noviembre de 2014.

---

<sup>3</sup> *“POR MEDIO DE LA CUAL EL AGENTE ESPECIAL LIQUIDADOR DE LA ENTIDAD PROMOTORA DE SALUD DEL RÉGIMEN CONTRIBUTIVO SALUDCOOP EPS EN LIQUIDACIÓN identificada con el NIT 800.250.119-1, determina las sumas y bienes excluidos de la masa liquidatoria y Gradúa y Califica parcialmente las acreencias correspondientes a los créditos de primera clase presentados oportunamente en el Proceso Liquidatorio.”*

ANEXO 9 CONSIDERACIONES EN TORNO A LA RECLAMACIÓN PRESENTADA POR LA CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA

2. Certificación expedida por el Director de Jurisdicción Coactiva de la CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA.
3. Liquidación de crédito y costas con fecha final de liquidación a 15 de diciembre de 2015.
4. Copia del oficio No. 2015IE0115994 del 10 de diciembre de 2015.

**2. ANTECEDENTES DEL PROCESO RESPONSABILIDAD FISCAL**

**2.1. LOS FALLOS CON RESPONSABILIDAD FISCAL**

El 4 de abril de 2011, la Dirección de Vigilancia Fiscal de la Contraloría Delegada para el Sector Social de la Contraloría General de la República (CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA), mediante Auto No. 010, ordenó abrir Indagación Preliminar No. 010 sobre SALUDCOOP EPS OC.

El 20 de octubre de 2011, la Dirección de Vigilancia Fiscal de la Contraloría Delegada para el Sector Social, mediante Auto No. 033, procedió a cerrar la Indagación Preliminar Bo. 0010-2011 y recomendó la apertura del proceso de Responsabilidad Fiscal en contra de SALUDCOOP EPS OC.

Posteriormente, el 2 de noviembre de 2011, la Contralora General de la República comunicó al Director de Vigilancia Fiscal de la Delegada para el Sector Social, que con base a la Indagación Preliminar N°0010 de fecha 4 de abril de 2011, el Despacho adoptaba la decisión de decretar hechos de impacto nacional por la desviación de recursos parafiscales.

El 28 de diciembre de 2011, la Contraloría General de la República abrió Proceso de Responsabilidad Fiscal y decretó medidas cautelares, inventariando, para el efecto, inmuebles, acciones y otros haberes a nombre de Saludcoop EPS OC, entre otros.

El 15 de agosto de 2012, el Agente Especial Interventor de SALUDCOOP EPS OC presentó petición de desembargo ante el órgano de control fiscal.

ANEXO 9 CONSIDERACIONES EN TORNO A LA RECLAMACIÓN PRESENTADA POR LA CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA

El 10 de diciembre de 2012, el Agente Especial Interventor de SALUDCOOP EPS OC solicitó a la CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA, el archivo del proceso de responsabilidad fiscal.

El 9 de mayo de 2013, la Contraloría Delegada Intersectorial de la Unidad de Investigaciones Especiales contra la Corrupción, profirió auto 000648 a través del cual decidió negar el levantamiento de la medidas cautelares decretadas, dado que para este órgano de control fiscal la medida de intervención forzosa para administrar era de carácter temporal, y por ello, los fines perseguidos con las medidas cautelares decretadas por la Contraloría eran totalmente distintos a los propósitos de las medidas adoptadas por la Superintendencia Nacional de Salud:

*“(…) Se puede concluir que el objeto perseguido con las medidas cautelares ordenadas por las entidades estatales citadas son muy diferentes, ya que la una tiene un carácter administrativo que persigue el mejoramiento en la prestación del servicio y el de colocar la empresa intervenida en condiciones de desarrollar su objeto social, la otra tiene un carácter patrimonial con una finalidad exclusivamente resarcitoria, en cuanto persigue el pago de la indemnización por el detrimento patrimonial ocasionado al Estado por la conducta dolosa o culposa de quien realiza la gestión fiscal.*

*En tal virtud, puede existir una acumulación de responsabilidades, con las disciplinarias y penales, aunque la Corte ha advertido que si se percibe la indemnización de perjuicios dentro del proceso penal, no es procedente al mismo tiempo obtener un nuevo reconocimiento de ellos a través de un proceso fiscal. Cabe hacer énfasis de manera particular en que los bienes jurídicos protegidos por cada tipo de responsabilidad son diferentes y que los objetivos perseguidos en cada caso son igualmente diversos.”*

El 21 de mayo de 2013, SALUDCOOP EPS OC presentó recurso de reposición ante la Contraloría General de la República, respecto la petición de desembargo para que el interventor pudiera cumplir las órdenes de la Superintendencia Nacional de Salud.

El 27 de mayo de 2013, mediante auto 000794, la Contraloría resolvió el recurso de reposición confirmando el acto recurrido.



## ANEXO 9 CONSIDERACIONES EN TORNO A LA RECLAMACIÓN PRESENTADA POR LA CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA

El 31 de mayo de 2013, mediante auto 030, la Contraloría General resolvió el recurso de apelación en contra del auto que negó el levantamiento de las medidas cautelares.

El 23 de octubre de 2013, la Contraloría General de la República notificó a SALUDCOOP EPS sobre las medidas cautelares que habían sido decretadas.

El 13 de noviembre de 2013, la Contraloría General de la República profirió Fallo de Primera Instancia No. 001890, dentro del proceso de Responsabilidad Fiscal IP 010 de 2011, en contra de SALUDCOOP EPS OC, y de otras personas, declarando fiscalmente responsable a Saludcoop EPS OC y algunos de sus ex directivos y administradores, a quienes se les impuso la obligación de resarcir el patrimonio público en cuantía indexada de \$1,4 billones, aproximadamente.

El 11 de Febrero de 2014, la Contraloría General de la República profirió Fallo de Segunda Instancia de Apelación y Consulta No. 0011, a través del cual confirmó la decisión adoptada el 13 de noviembre de 2013.

Asimismo, la Procuraduría General de la Nación, en proceso disciplinario adelantado en contra del entonces representante legal de la EPS y otras personas miembros del Consejo de Administración de Saludcoop EPS OC radicado 161 - 5546 (IUS 2012 - 117526) del 4 de marzo de 2013, declaró disciplinariamente responsables a algunos de los sujetos investigados y les impuso sanción de multa e inhabilidad para ejercer empleo público, función pública, prestar servicios a cargo del Estado o contratar con el mismo, por incurrir en el manejo indebido de los recursos del Sistema de Seguridad Social en Salud, entre otras conductas.

### **2.2.EL PROCESO DE JURISDICCIÓN COACTIVA**

El artículo 58 de la Ley 610 de 2000<sup>4</sup> dispone que una de las consecuencias de la declaración de responsabilidad fiscal es que, una vez en firme, el mismo presta mérito

---

<sup>4</sup> “por la cual se establece el trámite de los procesos de responsabilidad fiscal de competencia de las contralorías”



ANEXO 9 CONSIDERACIONES EN TORNO A LA RECLAMACIÓN PRESENTADA POR LA CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA

ejecutivo y se hará efectivo a través de la jurisdicción coactiva<sup>5</sup> que es el juez de ejecución de la administración con las mismas potestades de un juez ejecutivo ordinario.

Mediante auto 00070 de fecha 21 de marzo de 2014 La CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA avocó conocimiento del proceso de jurisdicción coactiva N. J-1549. De conformidad con lo anterior, actualmente la Dirección de Jurisdicción Coactiva de la Contraloría General de la Nación adelanta proceso de cobro coactivo en el cual se advierte lo siguiente:

- Cuantía: \$ 1.421.178.399.072,78 (A fecha 10 de abril de 2015).
- Asunto: El proceso tiene por objeto ejecutar el fallo con responsabilidad fiscal contra Saludcoop EPS proferido en el Proceso de IP 10.

El 22 de septiembre de 2015, en estado No. 154 se notificó el auto No 128 por el cual se resuelve sobre la viabilidad de dar trámite a un recurso de apelación, resolviendo “CONCEDER en el efecto devolutivo el Recurso de Apelación interpuesto por el apoderado especial de SALUDCOOP EPS OC, relativo a las medidas cautelares vigentes sobre los bienes de propiedad de Saludcoop EPS”.

Posteriormente, mediante auto 00019 de fecha 20 de enero de 2016, resolvió, entre otros, lo siguiente:

*“(...) PRIMERO: inhibirse de resolver el recurso de apelación interpuesto por el apoderado de SALUDCOOP EPS OC, por las razones expuestas en este proveído.*

***SEGUNDO:** Ordenar la devolución inmediata del Expediente de Jurisdicción Coactiva J-1549 a la Dirección de Jurisdicción Coactiva para lo de su competencia, de conformidad con la parte motiva de la presente resolución. (...)*”

Y en la parte considerativa de la citada decisión, entre otros, señaló:

---

<sup>5</sup> “Artículo 58. Mérito ejecutivo. Una vez en firme el fallo con responsabilidad fiscal, prestará mérito ejecutivo contra los responsables fiscales y sus garantes, el cual se hará efectivo a través de la jurisdicción coactiva de las Contralorías.”

ANEXO 9 CONSIDERACIONES EN TORNO A LA RECLAMACIÓN PRESENTADA POR LA CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA

*“En consecuencia, este Despacho dispondrá inhibirse de resolver el recurso de apelación interpuesto por el apoderado de SALUDCOOP EPS OC, y por tanto, ordenar que no se continúe con el trámite de segunda instancia y devolver de manera inmediata, el expediente contentivo del Proceso de Jurisdicción Coactiva J-1549 a la Dirección de Jurisdicción Coactiva **para que dé cumplimiento a lo ordenado en el artículo tercero de la Resolución 002414 del 24 de noviembre de 2015 por la Superintendencia Nacional de Salud.**”* (Negrillas fuera del texto original)

### 2.3.ACCIÓN DE NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO

Luego, el fallo con responsabilidad fiscal fue demandado por nulidad y restablecimiento del derecho ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo, proceso que cursa ante el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, cuya última actuación corresponde al Auto que aplaza la audiencia de pruebas, programada para el 26 de enero de 2016. Lo que se pretende con esta demanda es:

1. Que se declare la NULIDAD del acto administrativo correspondiente al fallo de apelación y consulta N°0011, del 11 de febrero de 2014, “por el cual se deciden los Recursos de Apelación y el Grado de Consulta dentro del Proceso de Responsabilidad Fiscal N° CD 000 IP 010-2011”, dictado por la Señora Contralora General de la República, Dra. SANDRA MORELLI RICO, en tanto dispuso declarar fiscalmente responsable a SALUDCOOP EPS OC, por una cuantía de \$1'421.174'298.105.40.
2. Que se declare la NULIDAD del acto administrativo correspondiente al auto 021 del 12 de febrero de 2014, por medio del cual “se corrige un error formal del Fallo N° 0011 del 11 de febrero de 2014 por el cual se deciden los Recursos de Apelación y el Grado de Consulta dentro del Proceso de Responsabilidad Fiscal N° IP 010-2011”, en cuanto se relacionen con la parte demandante.
3. Que se declare la NULIDAD del acto administrativo correspondiente al auto **No. 000405 del 3 de febrero de 2014**, por el cual “se resuelven unos recursos de reposición y se conceden recursos de apelación contra el fallo de primera

ANEXO 9 CONSIDERACIONES EN TORNO A LA RECLAMACIÓN PRESENTADA POR LA CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA

instancia 0001890 del 13 de noviembre de 2013 dentro del proceso de responsabilidad fiscal IP 010 de 2011”, en lo que tenga relación con SALUDCOOP EPS OC.

4. Que se declare la **NULIDAD** del acto administrativo correspondiente al fallo No.001890, del **13 de noviembre de 2013**, “POR MEDIO DEL CUAL SE PROFIERE FALLO DE PRIMERA INSTANCIA DENTRO DEL PROCESO DE RESPONSABILIDAD FISCAL IP 010 DE 2011”, proferido por la Contralora Delegada Intersectorial N° 10 Dra. MARIBEL CABANZO PUERTO, en tanto dispuso declarar responsable fiscal a **SALUDCOOP EPS OC**, y como consecuencia de ello atribuyó la obligación de resarcir el patrimonio público en cuantía indexada por un valor de \$1'421.178'399.072.78.
5. Que se declare la **NULIDAD** del acto administrativo correspondiente al auto 2066 del **11 de diciembre de 2013**, por el cual se procedió de oficio a corregir el fallo de primera instancia, en cuanto se relacione con la parte demandante.

A la fecha de expedición de la presente resolución, el proceso contencioso administrativo de nulidad y restablecimiento del derecho se encuentra en etapa de pruebas ante el Tribunal Administrativo de Cundinamarca- Sección Primera (Oral).

SALUDCOOP EPS se encuentra en proceso de liquidación forzosa administrativa, en razón a la expedición de la Resolución 2414 del 24 de noviembre de 2015 de la Superintendencia Nacional de Salud, acto administrativo mediante el cual *ordenó la intervención forzosa administrativa para liquidar SALUDCOOP EPS OC, que tratan los artículos 116 y 117 del Estatuto Orgánico del Sistema Financiero. Por ello, el Agente Especial Liquidador informó a la Contraloría General de la República, mediante oficio SCoopL-0014435 de fecha 17 de diciembre de 2014, que “(...) en caso de considerar que existe una obligación a su favor y a cargo de SALUDCOOP EPS EN LIQUIDACIÓN, deberá hacerse parte en el proceso de reclamación de acreencias que se llevará a cabo DEL 18 DE DICIEMBRE DE 2015 AL 18 DE ENERO DE 2016, en los términos previstos por el artículo 9.1.3.2.2. Parte 9 “procedimientos y liquidación” del Decreto 2555 de 2010”.*

ANEXO 9 CONSIDERACIONES EN TORNO A LA RECLAMACIÓN PRESENTADA POR LA CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA

ANTECEDENTES DE GRADUACIÓN Y CALIFICACIÓN DE CRÉDITOS PRESENTADOS POR LA CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA POR CONCEPTO DE FALLOS CON RESPONSABILIDAD FISCAL, EN PROCESOS DE LIQUIDACIÓN

El contenido de la presente sección se detiene a señalar algunos antecedentes en donde en procesos de liquidación, la CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA se ha hecho parte del mismo allegando como soporte de su reclamación fallos con responsabilidad fiscal.

En el Acto de Graduación y Calificación<sup>6</sup> de créditos, expedido por HUMANAVIVIR EPS EN LIQUIDACIÓN, se observa que de conformidad con lo previsto en el artículo 2509 del Código Civil<sup>7</sup>, al explicar y describir los créditos que hacen parte de quinta clase, identificó que hacen parte de este orden “*los Procesos Ejecutivos después de Sentencia y los Procesos Ordinarios en Firme de Naturaleza Civil, Laboral, **Administrativos, Fiscal** o de cualquier otra Naturaleza, entre otros.*” (Negrillas fuera el texto original).

De igual manera, la graduación y calificación se efectuó en los procesos de liquidación judicial de MNV S.A. EN LIQUIDACIÓN JUDICIAL, INTERNACIONAL DE NEGOCIOS S.A. y de la SOCIEDAD FIDUCIARIA PETROLERA S.A. FIDUPETROL S.A. EN LIQUIDACIÓN, en donde a la CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA le fue reconocida la reclamación presentada dentro de los créditos quirografarios, tal y como se enuncia a continuación:

- En la liquidación judicial de MNV S.A. EN LIQUIDACIÓN JUDICIAL, se identificó que mediante Auto (400-009039) la Superintendente Delegada para procedimientos de Insolvencia, Ángela María Echeverri Ramírez, ordenó tener el crédito Litigioso Quinta Clase de la Contraloría General de la República (Crédito No. 83 – graduado y calificado en auto 405-000804 del 26 de enero de 2012, en la suma de \$27.001.881.589.00), liberando el valor de \$14.574.246.330, manteniéndose el valor

---

<sup>6</sup> Resolución 007 del 13 de Abril de 2015 “Por medio de la cual se determinan los bienes y sumas de dinero excluidos de la masa de la liquidación y los créditos a cargo de la masa de la Liquidación sociedad HUMANA VIVIR S.A. Entidad Promotora de Salud del Régimen Contributivo y Subsidiado en LIQUIDACIÓN” al identificar en los créditos de quinta clase a los “Procesos Ordinarios en Curso de Naturaleza Civil, Laboral, Administrativos, Fiscal o de cualquier otra Naturaleza”. Pg. 42.

<sup>7</sup> Código Civil. Artículo 2509. Créditos de quinta clase. La quinta y última clase comprende los bienes que no gozan de preferencia. Los créditos de la quinta clase se cubrirán a prorrata sobre el sobrante de la masa concursada, sin consideración a su fecha

ANEXO 9 CONSIDERACIONES EN TORNO A LA RECLAMACIÓN PRESENTADA POR LA CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA

de la contingencia por el saldo respecto de los demás procesos de responsabilidad fiscal dentro del proceso de liquidación judicial que se adelanta a la sociedad MNV S.A. EN LIQUIDACIÓN JUDICIAL.

- Dentro de la liquidación judicial de INTERNACIONAL DE NEGOCIOS S.A. se señala en el Auto (405-014537) que el crédito presentado por la Contraloría Municipal de Bucaramanga en relación a un fallo con responsabilidad fiscal fue graduado y calificado como: “postergado por extemporáneo en Quinta Clase por la suma de \$85.004.220”
- En el proceso liquidatorio de la SOCIEDAD FIDUCIARIA PETROLERA S.A. FIDUPETROL S.A. EN LIQUIDACIÓN, mediante Resolución No. 002 de 22 de Septiembre de 2014 *“Por la cual se decide la reclamación oportunamente presentada por la CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA”* se resolvió, entre otros, *“(…) RECONOCER a favor de la CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA en el proceso de jurisdicción coactiva No. J-1559, en la suma de \$12.117.067.009,16, como crédito de la quinta clase de la masa de la liquidación (...)”*, por considerar que, ésta reclamación no tiene privilegio alguno dentro de la prelación de créditos prevista en la ley.

La citada resolución fue objeto de recurso de reposición por parte de la CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA, el cual fue resuelto por FIDUPETROL S.A. EN LIQUIDACIÓN mediante la resolución No. 009 de 16 de Febrero de 2015 *“Por la cual se resuelve el recurso de reposición interpuesto por la **CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA** contra la resolución No. 002 del 22 de septiembre de 2014”*, resolviendo, entre otros, *“(…) **NO MODIFICAR la clasificación del crédito perseguido** en el proceso de jurisdicción coactiva No. J-1559, reconocido a favor de la CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA mediante la Resolución No. 002 del 22 de septiembre de 2014, (...)”* (Se resalta)

ANEXO 9 CONSIDERACIONES EN TORNO A LA RECLAMACIÓN PRESENTADA POR LA CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA

### 3. ANÁLISIS DE LA RECLAMACIÓN SUBSIDIARIA PRESENTADA POR LA CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA

#### 3.1. LA RECLAMACIÓN

Conforme se indicó en la sección primera, mediante apoderado especial, la Contraloría General de la República ha presentado el día 18 de enero de 2016 reclamación para el pago de las acreencias contenidas en sus fallos de responsabilidad fiscal No. 001890 de noviembre 13 de 2013 y No. 0011 de enero 11 de 2014. En ella, una vez corregidas las pretensiones a solicitud de Saludcoop, solicita el reclamante:

**“PRINCIPAL:** Que se excluya de la masa de la liquidación la suma de un billón cuatrocientos veintiún mil ciento setenta y cuatro millones doscientos noventa y ocho mil ciento cinco pesos con cuarenta centavos (\$1.421.174.298.105,40) más los intereses de mora, que corresponde al valor del proceso de jurisdicción Coactiva No. J 1549 de la Dirección de Jurisdicción Coactiva de la CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA, y como consecuencia de lo anterior se ordene su pago en la cuenta Corriente No. 050-00119-7 del Banco Popular para Obligaciones con Destino al Tesoro Nacional o en la Cuenta Corriente No. 110019196151 del Banco Agrario de Colombia para Títulos de Depósito Judicial (Embargos). Lo anterior, por tratarse de dineros de la parafiscalidad que le pertenecen al Sistema General de Seguridad Social en Salud (SGSSS).

**“SUBSIDIARIA:** Que en caso de que no se acceda a la pretensión principal, en los términos del numeral 6º del artículo 2495 del Código Civil se reconozca a LA CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA, como **ACREEDOR DE PRIMERA CLASE** del crédito a favor del fisco por la suma de un billón cuatrocientos veintiún mil ciento setenta y cuatro millones doscientos noventa y ocho mil ciento cinco pesos con cuarenta centavos (\$1.421.174.298.105,40) más los intereses de mora; cifra correspondiente al valor por el cual Saludcoop EPS OC (hoy en liquidación) fue declarada fiscal y solidariamente responsable, y que viene siendo cobrada ejecutivamente en el proceso coactivo No. J 1549.”

#### 3.2. LOS ARGUMENTOS DE LA RECLAMACIÓN



ANEXO 9 CONSIDERACIONES EN TORNO A LA RECLAMACIÓN PRESENTADA POR LA CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA

### 3.2.1. Los Hechos

Afirma el reclamante en los hechos que expone para sustentar sus pretensiones, que “el fallo con responsabilidad fiscal en firme y ejecutoriado (...), por estar constituido de forma privilegiada a favor del fisco, corresponde a un crédito de primera clase en los términos del numeral 6° del artículo 2495 del Código Civil, que establece que “[l]a primera clase de crédito comprende los que nacen de las causas que enseguida se enumeran (...) 6. Los créditos del fisco y los de las municipalidades por impuestos fiscales o municipales devengados” (subrayado fuera de texto).

### 3.2.2. Los Argumentos de Derecho

En líneas generales, afirma el reclamante que el crédito contenido en los fallos con responsabilidad fiscal proferidos por la CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA, “(...) en los términos del artículo 2493 del Código Civil, se torna en privilegiado y por disposición del numeral 1° del artículo 293 del Estatuto Orgánico del Sistema Financiero (EOSF) debe ser preferido frente a los demás y considerado de primera clase, porque su causa se ubica dentro de la primera de las dos (2) señaladas en el numeral 6° del artículo 2495 del Código Civil que cataloga como tales tanto a “[l]os créditos del fisco (...)”, como a “(...) los de las municipalidades por impuestos fiscales o municipales devengados”.

A partir de los presupuestos jurídicos indicados, la reclamación sustenta la categoría que tiene el crédito presentado por la CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA, como CRÉDITO A FAVOR DEL FISCO, argumentando al efecto que hay tres (3) razones fundamentales para afirmar que ello es así; la primera, que estima de orden constitucional, la fundamenta en los artículos 267 y 268 de la Constitución Política, destacando al respecto que con las atribuciones otorgadas en este artículo la CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA vela por la protección del patrimonio público “(...) acudiendo a su atribución de ‘[e]stablecer la responsabilidad que se derive de la gestión fiscal, imponer las sanciones pecuniarias que sean del caso, recaudar su monto y ejercer la jurisdicción coactiva sobre los alcances deducidos de la misma’ (...).”

La segunda razón que, en concepto del reclamante, sustenta su argumentación de conformidad con la cual los fallos de la CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA



## ANEXO 9 CONSIDERACIONES EN TORNO A LA RECLAMACIÓN PRESENTADA POR LA CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA

constituyen un CRÉDITO A FAVOR DEL FISCO, está en la naturaleza pública de los recursos que se recaudan con los fallos con responsabilidad fiscal, “(...) no solo en punto de la finalidad de la acción fiscal que es eminentemente resarcitoria y solo busca que se restablezca el patrimonio estatal, sino porque cuando el responsable fiscal honra su deber de pago, en realidad lo que hace es restablecer el patrimonio estatal, retornando los recursos a las arcas del tesoro nacional con destino al erario público en su presupuesto de rentas”. Esa clasificación, en concepto del reclamante, se advierte porque, en los términos de los artículos 11 y 27 del Decreto 111 de 1996, el dinero respectivo “(...) hace parte de los ingresos corrientes no tributarios de La Nación por multas, cuyo concepto abarca al de ‘sanción pecuniaria’ conforme a la doctrina fiscal del Ministerio de Hacienda y Crédito Público (...)”.

La tercera y última razón que, en concepto del reclamante, sustenta su argumentación de tener como “(...) crédito del fisco al deber de resarcimiento que acarrea un fallo con responsabilidad fiscal”, deriva del mérito ejecutivo que presta la obligación declarada, que “(...) por tratarse de una obligación a favor del tesoro público, puede hacerse efectiva mediante la prerrogativa de cobro coactivo (...)”.

### 3.3.EL ANÁLISIS DE LA RECLAMACIÓN

Lo primero que debe advertirse en relación con la reclamación que ha presentado el apoderado especial de la CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA es el carácter excluyente y alternativo que tienen sus pretensiones, pues el destinatario de la pretensión principal no es el mismo destinatario de la subsidiaria. Si, como lo dice el solicitante en la pretensión principal, la reclamación trata “(...) de dineros de la parafiscalidad que le pertenecen al Sistema General de Seguridad Social en Salud (SGSSS)”, son sus destinatarios finales el conjunto de instituciones y empresas, públicas y privadas, creadas para garantizar la prestación del servicio de salud, bajo la organización, dirección y reglamentación del Estado, tal y como lo dispone el artículo 49 de la Constitución Política y lo desarrolla el artículo 155 de la Ley 100 de 1993. Si por el contrario, el crédito es a favor del fisco, como lo señala la pretensión subsidiaria, su destinatario final es la Nación, pues, tal y como lo afirma el propio reclamante, se trata de un recurso que debe ingresar al tesoro nacional para ser incorporado a su Presupuesto General.

ANEXO 9 CONSIDERACIONES EN TORNO A LA RECLAMACIÓN PRESENTADA POR LA CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA

Una segunda advertencia cabe en torno a la reclamación que ha presentado el apoderado especial de la CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA; no obstante que ubica como pretensión principal la exclusión de los recursos que reclama de la masa, “por tratarse de dineros de la parafiscalidad que le pertenecen al Sistema General de Seguridad Social en Salud (SGSSS)”, lo cierto es que en favor de la misma pretensión no presenta un solo argumento jurídico que la sustente, pues todo el desarrollo de su argumentación se sustenta en el carácter que tiene el fallo con responsabilidad fiscal, como *sanción pecuniaria* que constituye *crédito a favor del fisco* y que debe ser consignado a órdenes del Tesoro Nacional para incorporarse en el presupuesto general de la nación.

Teniendo entonces presente las dos advertencias indicadas, y atendiendo a que mediante la Resolución No. 00010 del 3 de febrero de 2016<sup>8</sup>, el Agente Especial Liquidador de SALUDCOOP EPS EN LIQUIDACIÓN, se pronunció respecto de la PRETENSIÓN PRINCIPAL, en el presente analiza la pretensión subsidiaria que ha presentado el apoderado especial de la CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA, indicando al respecto que el presente complementa lo señalado en la primera parte del presente anexo y en la resolución No. 00010 del 3 de febrero de 2016<sup>9</sup>

**3.4.PRETENSIÓN SUBSIDIARIA: QUE SE RECONOZCA A LA CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA COMO ACREEDOR DE PRIMERA CLASE DEL CRÉDITO A FAVOR DEL FISCO, EN LOS TÉRMINOS DEL NUMERAL 6º DEL ARTÍCULO 2495 DEL CÓDIGO CIVIL**

La pretensión subsidiaria que ha presentado el apoderado especial de la CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA, para que se le reconozca a su representado en el proceso de la liquidación como acreedor de primera clase, por poseer un crédito *a favor del fisco*, parte de considerar que los fallos con responsabilidad fiscal tienen el carácter de *sanción pecuniaria o multa*, que constituye ingreso corriente de la nación de carácter no tributario, en los términos de los artículos 11 y 27 del Estatuto Orgánico de Presupuesto. Con base en

<sup>8</sup> “POR MEDIO DE LA CUAL EL AGENTE ESPECIAL LIQUIDADOR DE LA ENTIDAD PROMOTORA DE SALUD DEL RÉGIMEN CONTRIBUTIVO SALUDCOOP EPS EN LIQUIDACIÓN identificada con el NIT 800.250.119-1, determina las sumas y bienes excluidos de la masa liquidatoria y Gradúa y Califica parcialmente las acreencias correspondientes a los créditos de primera clase presentados oportunamente en el Proceso Liquidatorio.”

<sup>9</sup> “POR MEDIO DE LA CUAL EL AGENTE ESPECIAL LIQUIDADOR DE LA ENTIDAD PROMOTORA DE SALUD DEL RÉGIMEN CONTRIBUTIVO SALUDCOOP EPS EN LIQUIDACIÓN identificada con el NIT 800.250.119-1, determina las sumas y bienes excluidos de la masa liquidatoria y Gradúa y Califica parcialmente las acreencias correspondientes a los créditos de primera clase presentados oportunamente en el Proceso Liquidatorio.”

ANEXO 9 CONSIDERACIONES EN TORNO A LA RECLAMACIÓN PRESENTADA POR LA CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA

esta afirmación, manifiesta el reclamante que el crédito de la CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA clasifica en el numeral 6° del artículo 2495 del Código Civil, de conformidad con el cual, y en el parecer del reclamante, tienen la prelación en este numeral establecida “[l]os créditos del fisco (...)”, así como “(...) los de las municipalidades por impuestos fiscales o municipales devengados”.

Llama en primer lugar la atención que el representante de la CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA haya identificado el fallo con responsabilidad fiscal con una *multa o sanción pecuniaria*, pues tal afirmación no corresponde con los pronunciamientos de las altas Cortes, que han identificado la declaración de la responsabilidad fiscal como una medida de carácter resarcitorio o reparatorio, orientada al restablecimiento del patrimonio público, mediante el pago del perjuicio que se le ha ocasionado por dolo o culpa.

Sobre el particular, se indica que con apoyo en la jurisprudencia de la Corte Constitucional y del Consejo de Estado, se define la naturaleza jurídica de los fallos con responsabilidad fiscal que la CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA profirió contra SaludCoop EPS OC. En efecto, en sentencia de la Corte Constitucional número T-151 de 2013, con ponencia del Magistrado Alexei Julio Estrada dijo la Corporación lo siguiente:

*‘La materia del proceso de responsabilidad fiscal es determinar y establecer la responsabilidad de los servidores públicos y de los particulares, cuando en el ejercicio de la gestión fiscal o con ocasión de ésta, causen por acción u omisión y en forma dolosa o culposa, un daño al patrimonio del Estado. Se trata de un **proceso de naturaleza administrativa**, a cargo de la Contraloría General de la República y las contralorías, departamentales y municipales. La responsabilidad que se declara a través de dicho proceso es esencialmente administrativa, porque juzga la conducta de quienes están a cargo de la gestión fiscal, pero es, también, patrimonial, porque **se orienta a obtener el resarcimiento del daño causado por la gestión fiscal irregular, mediante el pago de una indemnización pecuniaria**, que compensa el perjuicio sufrido por la respectiva entidad estatal. Como consecuencia de lo anterior, la responsabilidad fiscal **no tiene un carácter sancionatorio -ni penal, ni administrativo-, sino que su naturaleza es meramente reparatoria**. Por consiguiente, la responsabilidad fiscal es independiente y autónoma, distinta de las responsabilidades penal o disciplinaria que puedan establecerse por la comisión de los hechos que dan lugar a ella’<sup>10</sup>*

<sup>10</sup> Corte Constitucional, Sentencia T-151 de 2013. M.P. Alexei Julio Estrada

ANEXO 9 CONSIDERACIONES EN TORNO A LA RECLAMACIÓN PRESENTADA POR LA CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA

Del mismo modo, mediante sentencia de fecha 4 de Junio de 2015<sup>11</sup>, la Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, del Consejo de Estado, señaló:

*(...) Al respecto, esta Sala, igualmente, ha analizado en reiterada jurisprudencia la autonomía e independencia del proceso de responsabilidad fiscal respecto de los procesos penal y disciplinario derivados de los mismos supuestos fácticos, **ya que la naturaleza del proceso de responsabilidad fiscal no es sancionatoria sino que es administrativa y resarcitoria y por lo tanto, no pueden ser atendidos los argumentos de absolución o liberación del actor en el proceso penal y disciplinario ya que **el bien jurídico tutelado en el proceso de responsabilidad fiscal está constituido únicamente por los intereses patrimoniales del Estado.*****

*‘Esta Sección al respecto ha señalado<sup>12</sup>:*

*“**En jurisprudencia reiterada se ha precisado la naturaleza administrativa del proceso de responsabilidad fiscal.** Antes de expedirse la Ley 610 de 2000, se regía por la Ley 42 de 1993 <sup>13</sup> que, en los aspectos no previstos en ella, remite, en su orden, a las disposiciones de los códigos contencioso administrativo, de procedimiento civil y de procedimiento penal, en cuanto sean compatibles con la naturaleza del proceso de responsabilidad fiscal.*

*La jurisprudencia también ha puesto de presente que **el proceso administrativo de responsabilidad fiscal no tiene naturaleza sancionatoria** y que no le son aplicables en estricto sentido las garantías procesales que rigen para el proceso penal. **La declaración de responsabilidad fiscal tiene una finalidad meramente resarcitoria, pues busca obtener la reparación del detrimento patrimonial padecido por el tesoro público.***

*La responsabilidad fiscal es independiente y autónomo, y se distingue nítidamente de las responsabilidades disciplinaria y penal que puedan derivarse de los mismos hechos. Se ha precisado:*

<sup>11</sup> Consejera ponente: Dra. MARIA CLAUDIA ROJAS LASSO, proferida dentro del radicado No. 15001-23-31-000-2001-00572-02, Actor: PEDRO SIMON VARGAS SAENZ, Demandado: CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA

<sup>12</sup> Sentencia de 7 de febrero de 2008, expediente No. 15001-23-31-000-1999-00792-02, Consejero Ponente doctor Camilo Arciniegas Andrade.

<sup>13</sup> Era la vigente para la fecha de ocurrencia de los hechos. Derogada parcialmente por la Ley 610 de 2000.

ANEXO 9 CONSIDERACIONES EN TORNO A LA RECLAMACIÓN PRESENTADA POR LA CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA

*«El proceso de responsabilidad fiscal, atendiendo su naturaleza jurídica y los objetivos que persigue, presenta las siguientes características:*

*a) **Es un proceso de naturaleza administrativa**, en razón de su propia materia, como es el establecimiento de la responsabilidad que corresponde a los servidores públicos o a los particulares que ejercen funciones públicas, por el manejo irregular de bienes o recursos públicos. Su conocimiento y trámite corresponde a autoridades administrativas, como son: la Contraloría General de la República y las contralorías, departamentales y municipales.*

*b) **La responsabilidad que se declara a través de dicho proceso es esencialmente administrativa**, porque juzga la conducta de un servidor público, o de una persona que ejerce funciones públicas, por el incumplimiento de los deberes que les incumben, o por estar incurso en conductas prohibidas o irregulares que afectan el manejo de los bienes o recursos públicos y lesionan, por consiguiente, el patrimonio estatal.*

*Dicha responsabilidad es, **además, patrimonial, porque como consecuencia de su declaración, el imputado debe resarcir el daño causado por la gestión fiscal irregular, mediante el pago de una indemnización pecuniaria, que compensa el perjuicio sufrido por la respectiva entidad estatal.***

*Adicionalmente, la declaración de la referida responsabilidad tiene indudablemente incidencia en los derechos fundamentales de las personas que con ella resultan afectadas (intimidación, honra, buen nombre, trabajo, ejercicio de determinados derechos políticos etc.).*

*c) Dicha responsabilidad no tiene un carácter sancionatorio, ni penal ni administrativo (parágrafo art. 81, ley 42 de 1993). En efecto, **la declaración de responsabilidad tiene una finalidad meramente resarcitoria, pues busca obtener la indemnización por el detrimento patrimonial ocasionado a la entidad estatal.** Es, por lo tanto, una responsabilidad independiente y autónoma, distinta de la disciplinaria o de la penal que pueda corresponder por la comisión de los mismos hechos. En tal virtud, puede existir una acumulación de responsabilidades, con las disciplinarias y penales, aunque se advierte que si se percibe la indemnización de perjuicios dentro del proceso*



## ANEXO 9 CONSIDERACIONES EN TORNO A LA RECLAMACIÓN PRESENTADA POR LA CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA

*penal, no es procedente al mismo tiempo obtener un nuevo reconocimiento de ellos a través de dicho proceso, como lo sostuvo la Corte en la sentencia C-046/94<sup>14</sup>.*

*d) En el trámite del proceso en que dicha responsabilidad se deduce se deben observar **las garantías sustanciales y procesales que informan el debido proceso, debidamente compatibilizadas con la naturaleza propia de las actuaciones administrativas**, que se rigen por reglas propias de orden constitucional y legal, que dependen de variables fundadas en la necesidad de satisfacer en forma urgente e inmediata necesidades de interés público o social, con observancia de los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad (art. 209 C.P.), a través de las actividades propias de intervención o de control de la actividad de los particulares o del ejercicio de la función y de la actividad de policía o de las que permiten exigir responsabilidad a los servidores públicos o a los particulares que desempeñan funciones públicas (...).”<sup>15</sup>.*

Con base en las argumentaciones que se han expuesto, se puede concluir que se disiente del apoderado especial de la CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA, cuando califica el crédito que reclama como una multa o sanción pecuniaria, que constituye un ingreso corriente de la Nación de carácter no tributario; pero se entiende al mismo tiempo que tal calificación resulta en última instancia irrelevante para los efectos de calificar y graduar el crédito que ha presentado, pues la interpretación que ha dado el apoderado especial de la CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA al ordinal 6º del artículo 2495 del Código Civil no le da a la norma el significado y sentido que le corresponde, de conformidad con la jurisprudencia vigente en esta materia.

En efecto, siguiendo la exégesis que expone el apoderado especial de la CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA, se observa que su interpretación plantea de entrada dos interrogantes, cuando afirma que el citado numeral 6º del Artículo 2495 del Código Civil incorpora *todos los créditos del fisco*, además de los créditos *de las municipalidades por impuestos fiscales y municipales*. Si, como lo dice el numeral en análisis, los *impuestos fiscales y municipales* se predicán exclusivamente de los *créditos de las municipalidades*, como lo afirma la reclamación, hubiese bastado con que el ordinal 6º se limitara a decir que gozan de la preferencia los *impuestos municipales*, pues es la denominación genérica que

---

<sup>15</sup> Sentencia SU-620 de 1996, Magistrado Ponente: ANTONIO BARRERA CARBONELL.

## ANEXO 9 CONSIDERACIONES EN TORNO A LA RECLAMACIÓN PRESENTADA POR LA CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA

abarca la totalidad de *impuestos que le corresponden al municipio*, por lo que sobraría la mención a los *impuestos fiscales*. De igual manera, nada explicaría que en la cuarta clase de créditos, en su primer orden, se hubiese establecido una prelación para “*los (créditos) del fisco contra los recaudadores, administradores y rematadores de rentas y bienes fiscales*”, si todos los créditos del fisco estuviesen graduados y calificados en la primera clase, sexto orden. Se trataría en este caso de una excepción a la regla general, para castigar el orden de prelación de los créditos que el fisco tenga contra los recaudadores, administradores o rematadores de sus recursos, en vez de privilegiarlos, lo que no tiene explicación de ninguna clase.

Bajo los presupuestos indicados, la interpretación correcta del numeral 6° del artículo 2495 del Código Civil privilegia *los créditos del fisco por impuestos fiscales devengados*, así como *los créditos de las municipalidades por impuestos municipales devengados*, lo que implica que *no todos los créditos del fisco tienen prelación*. O, para decirlo en otros términos, tienen exclusivamente prelación, dentro de los créditos del fisco, los que se originan en *impuestos fiscales devengados*, que corresponden a la primera clase, en su sexto orden, de conformidad con lo establecido en el citado artículo 2495; y los que se originan en *las deudas que con el fisco tienen los recaudadores, administradores y rematadores de rentas y bienes fiscales*, que se califican y gradúan en la cuarta clase, primer orden, de conformidad con lo establecido en el artículo 2502 del Código Civil.

La jurisprudencia de la Corte Constitucional y del Consejo de Estado ha ratificado la interpretación expuesta sobre el numeral 6° del artículo 2495 del Código Civil. En efecto, esta última Corporación en su sección primera, consideró que los créditos que tenía a su favor la Superintendencia Bancaria (hoy Superintendencia Financiera) por concepto de cuotas de sostenimiento a cargo de las entidades financieras, eran una tasa, y no un impuesto, y que por lo tanto no podían clasificarse en la primera clase, sexto orden, sino que debían ser clasificadas en la quinta clase, es decir, como un crédito sin preferencia alguna. En lo pertinente, dice así la sentencia del 4 de octubre de 2007, radicada bajo el número 25000-23-24-000-00257-01 (8686):

*“En cuanto a la solicitud de la recurrente en el sentido de que en caso de que se mantenga el reconocimiento de la contribución para el segundo semestre de 1999 se haga como crédito de quinta y no de primera clase, la Sala observa que en sentencia C-465 de 21 de octubre de 1993 la Corte precisó que las contribuciones*



ANEXO 9 CONSIDERACIONES EN TORNO A LA RECLAMACIÓN PRESENTADA POR LA CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA

*de la Superintendencia Bancaria, entre otras, son en sentido estricto una tasa (...)*”

Con base en esta afirmación, y después de transcribir los artículos 2494, 2495, 2508 y 2509 del Código Civil, así como el artículo 27 del Decreto 111 de 1996 y los artículos 327 y 337 del Decreto 663 de 1993, concluye el Consejo de Estado sus argumentaciones de la siguiente manera:

*“Examinados los anteriores preceptos, la Sala concluye lo siguiente:*

*“1. Que las causales de preferencia son legales y **taxativas**, razón por la cual no pueden extenderse a conceptos no especificados en ellas.*

*“2. Que pese a que las tasas y multas hacen parte del Presupuesto General de la Nación, en cuanto son ingresos corrientes **no tributarios**, no pueden clasificarse como créditos del fisco **de primera clase**, pues el artículo 2495, numeral 6, del C.C. se refiere concretamente a los créditos del fisco por **impuestos fiscales**, los cuales están constituidos únicamente por los denominados impuestos directos e indirectos.*

*“3. Que, en consecuencia, le asiste razón a la apelante respecto de que el crédito por concepto de la tasa legalmente establecida a favor de la SUPERINTENDENCIA BANCARIA (hoy SUPERINTENDENCIA FINANCIERA) y a cargo de la CAJA DE CRÉDITO AGRARIO EN LIQUIDACIÓN debe clasificarse como de quinta y no como de primera clase, y en tal sentido la Sala restablecerá el derecho de la actora.”*

Pero aún más, el artículo 2495, en su numeral 6º, fue expresamente demandado ante la Corte Constitucional, que resolvió sobre su constitucionalidad en sentencia No. C-019-07 de fecha 24 de enero de 2007, con ponencia del magistrado Jaime Araujo Rentería. La demandante consideró que el numeral era inconstitucional, sosteniendo al respecto, y entre otras argumentaciones, que *“(…) no reconocer la prelación legal a todos los créditos pertenecientes al fisco, en cabeza de las diversas entidades públicas, y reconocer aquella únicamente a los créditos provenientes de impuestos (subrayamos), vulnera el principio de igualdad consagrado en el Art. 13 superior”.*

ANEXO 9 CONSIDERACIONES EN TORNO A LA RECLAMACIÓN PRESENTADA POR LA CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA

Agregó la demandante que “(...) *en la estructura estatal moderna existen créditos a favor de entidades ciento por ciento (100%) oficiales, los cuales no corresponden a impuestos y están destinados a la satisfacción de necesidades de interés colectivo. Agrega que un ejemplo claro de ello ocurre con las empresas industriales o comerciales del Estado que prestan servicios públicos domiciliarios, caso en el cual la contraprestación pagada por el usuario del servicio constituye un bien fiscal, de cuyo efectivo recaudo depende que el Estado cumpla con su deber de garantizar la prestación eficiente y continua de tales servicios. Ello explica que el legislador haya otorgado a esas empresas la posibilidad de obtener por medio del proceso ejecutivo de jurisdicción coactiva el pago de las deudas derivadas de la prestación de sus servicios, conforme a lo dispuesto en el Art. 130 de la Ley 142 de 1994, y también explica que las mismas estén sometidas a control fiscal. Por tanto, es contradictorio que los mencionados créditos a su favor sean cubiertos como quirografarios, en perjuicio del interés general.” (Los subrayados son nuestros).*

Concluye la demandante indicando, en lo pertinente a la argumentación sobre los alcances del artículo 2495 del Código Civil, en su numeral 6°, que “(...) *si la prelación otorgada a los créditos a favor del Estado por concepto de impuestos encuentra su justificación en que los dineros correspondientes están destinados al cumplimiento de los fines estatales, igual razón justifica, en atención al principio de igualdad, que las demás acreencias a favor de entidades públicas con recursos totalmente fiscales gocen de tal prelación” (subrayamos), razón en la cual justifica la demanda de inconstitucionalidad.*

Obsérvese entonces que el fundamento de la demanda de inconstitucionalidad parte precisamente de entender que el numeral 6° del artículo 2495 del Código Civil privilegia exclusivamente los créditos del fisco por concepto de impuestos fiscales devengados, excluyendo los demás créditos del fisco, por lo que la demandante considera se rompe el derecho a la igualdad. Es decir, el punto de partida del debate asume que el numeral demandado no comprende todos los créditos del fisco, como lo ha pretendido el apoderado especial de la CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA, sino tan solo aquéllos créditos que provienen de impuestos fiscales, como lo hemos advertido con anterioridad.

Pues bien, la Corte Constitucional tiene idéntico punto de partida para el análisis de los cargos; es decir, no cuestiona siquiera el alcance que la demandante otorga al numeral 6° del artículo 2495 del Código Civil, o lo que es lo mismo, parte de igual presupuesto, de

## ANEXO 9 CONSIDERACIONES EN TORNO A LA RECLAMACIÓN PRESENTADA POR LA CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA

conformidad con el cual entiende que, en efecto, el numeral demandado privilegia únicamente los créditos del fisco que provienen de impuestos fiscales, así como los créditos de las municipalidades que provienen de impuestos municipales.

Con base en estas premisas, el problema que se plantea la Corte Constitucional es como sigue: *“Corresponde a la Corte establecer si la expresión demandada, al prever en la causa 6ª de la primera clase de créditos únicamente los créditos provenientes de impuestos devengados del fisco y de los municipios (subrayamos), con exclusión de los créditos de las empresas estatales de servicios públicos domiciliarios, vulnera el principio de igualdad (Art. 13 C. Pol.) y los fines del Estado Social de Derecho (Arts. 1º, 2º, 365 y 366 C. Pol.)”*

Al resolver este problema la Corte Constitucional declara la exequibilidad del numeral 6º del citado artículo 2495 del Código Civil, argumentando al respecto y en primer lugar que el derecho a la igualdad no puede predicarse de personas jurídicas públicas, por cuanto ellas *“(...) tienen competencias y objetos distintos, que impiden la invocación de un trato igual, y, como es sabido, el primer presupuesto para la formulación de un juicio de igualdad, cuando se pretende un trato igual, es la existencia de una situación de igualdad”*; agrega la Corte que *“Por otra parte, si se considerara que las personas jurídicas públicas pueden ser titulares del derecho a la igualdad, no sería procedente el juicio respectivo en la situación planteada en la demanda, teniendo en cuenta que los impuestos constituyen una expresión prototípica del imperium o soberanía del Estado, en virtud de la determinación unilateral de éste (Art. 150, Num. 12, C. Pol.) y conforme a lo dispuesto en el Art. 95, Num. 9, ibidem que prescribe que es deber de la persona y del ciudadano, entre otros, contribuir al financiamiento de los gastos e inversiones del Estado dentro de conceptos de justicia y equidad”*, para concluir su análisis expresando lo siguiente:

*“7. La demandante plantea también que el segmento normativo impugnado quebranta los fines del Estado Social de Derecho, conforme a lo dispuesto en los Arts. 1º, 2º, 365 y 366 de la Constitución, en cuanto en caso de concurso de acreedores, por tener los créditos de las empresas de servicios públicos domiciliarios la calidad de quirografarios, si los bienes del deudor son insuficientes, dichos créditos quedarían insolutos y, por tanto, aquellas no podrían prestar tales servicios en forma eficiente a todos los habitantes del territorio nacional y contribuir al bienestar general y el mejoramiento de la calidad de vida*

ANEXO 9 CONSIDERACIONES EN TORNO A LA RECLAMACIÓN PRESENTADA POR LA CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA

*de la población, que constituyen fines del Estado Social de Derecho de acuerdo con las mencionadas disposiciones.*

*“La Corte considera que este argumento carece de fundamento, pues el aparte acusado es expresión del ejercicio de la libertad de configuración del legislador en materia de pago de créditos, con fundamento en lo contemplado en los Arts. 114 y 150 de la Constitución, el cual se revela razonable o proporcionado, si se tiene en cuenta que lo común u ordinario es que los usuarios de los servicios públicos domiciliarios paguen los servicios prestados, y no que dejen de hacerlo. Así mismo, en caso de incumplimiento en el pago, la empresa respectiva tiene la posibilidad de obtener éste en forma efectiva mediante un proceso ejecutivo, sin que se frustre su pretensión por la insuficiencia de los bienes del deudor, ya que no todas las veces que se efectúa dicho tipo de cobro se presenta concurso de acreedores y, además, en dicho evento los bienes pueden resultar suficientes.*

*“También, debe recordarse que en virtud de lo dispuesto en el Art. 130 de la Ley 142 de 1994 las empresas estatales de servicios públicos domiciliarios pueden ejercer la llamada jurisdicción coactiva, lo cual les permite recaudar los créditos en mora por la vía ejecutiva en sede administrativa, sin necesidad de acudir a la jurisdicción propiamente dicha. Ello, como es obvio, facilita el cumplimiento de su objeto y, por consiguiente, garantiza los anotados fines sociales del Estado.*

*“Por estas razones, la Corte declarará exequible la expresión demandada, por los cargos examinados.”*

Las argumentaciones anteriores permiten entonces concluir que en la jurisprudencia de las altas Cortes, en especial del Consejo de Estado y de la Corte Constitucional, es un asunto pacífico la interpretación de conformidad con la cual el privilegio que concede el artículo 2495 del Código Civil, en su numeral 6º, se extiende exclusivamente a los *créditos del fisco por impuestos fiscales devengados*, así como a los *créditos de las municipalidades por impuestos municipales devengados*.

En tales términos, el crédito que reclama la CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA, a través de su apoderado especial, como quiera que no corresponde a *un impuesto fiscal devengado*, no goza de la prelación que concede a los créditos de esta naturaleza el numeral 6º del artículo 2495 del Código Civil. Ello, independientemente de la calificación que le ha dado el apoderado especial de la entidad de control, pues de conformidad con lo expuesto, no todos los créditos del fisco gozan de prelación; como se dijo líneas atrás, de ella solo gozan los créditos que se originan en *impuestos fiscales devengados*, que

ANEXO 9 CONSIDERACIONES EN TORNO A LA RECLAMACIÓN PRESENTADA POR LA CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA

corresponden a la primera clase, en su sexto orden, de conformidad con lo establecido en el citado artículo 2495; y los que se originan en *las deudas que con el fisco tienen los recaudadores, administradores y rematadores de rentas y bienes fiscales*, que se califican y gradúan en la cuarta clase, primer orden, de conformidad con lo establecido en el artículo 2502 del Código Civil.

Sobre esta última prelación, cabe indicar que, si bien el apoderado especial de la CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA no sustenta su reclamación en el citado artículo 2502 del Código Civil ni afirma en consecuencia que se trata de un crédito que *el fisco tiene contra un recaudador y administradores de rentas y bienes fiscales*, la Cooperativa en liquidación confirma igualmente que el crédito reclamado no goza de este privilegio, por cuanto la naturaleza del recurso recaudado y administrado por ella no era propiamente “fiscal”, sino “parafiscal”, lo que constituye una diferencia importante, tratándose de establecer la prelación de créditos.

En efecto, a diferencia del recurso fiscal, el parafiscal se caracteriza porque, no obstante su obligatoriedad, se recauda con una destinación específica, lo que implica que debe destinarse exclusivamente al propósito para el cual fue creado. Al respecto, el diccionario de la Real Academia de la Lengua Española identifica precisamente el recurso *parafiscal* como “*dicho de un tributo o de una tasa: que no pertenece a los impuestos fiscales*”<sup>16</sup>, de donde se deduce que ambos conceptos se diferencian entre sí e incluso el calificativo que se le da al primero, con el prefijo “*para*”, se utiliza precisamente para diferenciarlo del segundo.

Y es importante la diferencia, por cuanto la Corte Constitucional, teniendo en consideración que la calificación de créditos parecería alterar el principio de igualdad<sup>17</sup>, ha sido estricta al manifestar que su interpretación **debe ser restrictiva**, de tal manera que deben darse todos los presupuestos previstos en la norma que otorga una preferencia, para que ella se materialice. En efecto, en sentencia de constitucionalidad No. C-92/02, en la cual la Corte

<sup>16</sup> <http://dle.rae.es/?id=Rq4M35q>

<sup>17</sup> Corte Constitucional. Sentencia T-258 de 12 de abril de 2007. M.P.: Clara Inés Vargas Hernández: “*El principio de igualdad entre los acreedores se concreta en la obligación de no establecer privilegios injustificados y se plasmó en el aforismo “par conditio creditorum” “...el objetivo mismo del fuero de atracción de los procesos liquidatorios, que se controvierte en esta oportunidad, es el de garantizar que la totalidad de los acreedores de las entidades públicas que se han visto afectadas a procesos de liquidación puedan, efectivamente, acceder a la protección de las autoridades encargadas de llevar a cabo tal proceso liquidatorio, en condiciones de igualdad, sin que existan circunstancias adicionales –tales como la existencia de procesos ejecutivos paralelos contra bienes de propiedad de la entidad en liquidación– que obstruyan o restrinjan la efectividad de sus derechos crediticios”.*”



ANEXO 9 CONSIDERACIONES EN TORNO A LA RECLAMACIÓN PRESENTADA POR LA CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA

declaró inexecutable un aparte del numeral 5 del artículo 2495 del Código Civil, en cuanto desconoció la prevalencia de los derechos del niño para el pago de sus alimentos de manera prioritaria, dijo la Corporación en relación con el asunto en análisis lo siguiente:

*“La ‘prenda general de los acreedores’ está constituida por todos los bienes del deudor, salvo los no embargables, de manera que todos los acreedores tienen derecho a exigir la ejecución forzada de la obligación. El artículo 2488 del Código Civil consagra este derecho así: ‘Toda obligación personal da al acreedor el derecho de perseguir su ejecución sobre todos los bienes raíces o muebles del deudor, sean presentes o futuros, exceptuándose solamente los no embargables designados en el artículo 1677.’ Así, el artículo 2492 del Código Civil establece: ‘los acreedores, con las excepciones indicadas en el artículo 1677 (bienes inembargables), podrán exigir que se vendan todos los bienes del deudor hasta concurrencia de sus créditos, incluso los intereses y los costos de la cobranza, para que con el producto se les satisfaga íntegramente, si fueren suficientes los bienes, y en caso de no serlo, a prorrata, cuando no haya causas especiales para preferir ciertos créditos, según la clasificación que se sigue.’*

*“Con tal fin, el legislador prevé un sistema de preferencias, dependiendo de la calidad del crédito. La prelación de créditos es pues, el conjunto de reglas que determinan el orden y la forma en que debe pagarse cada uno de ellos. **Se trata entonces de una institución que rompe el principio de igualdad jurídica de los acreedores, de modo que debe ser interpretada restrictivamente, ya que no hay lugar a decretar preferencias por analogía; sólo existen aquellas expresamente contempladas en la ley.** (Se resalta).*

*“Las preferencias pueden clasificarse en generales y especiales. Las primeras permiten al acreedor perseguir todos los bienes del deudor para la satisfacción de su crédito, como sucede con los créditos de primera y cuarta clase. Las segundas sólo afectan determinados bienes, como en el caso de los créditos hipotecarios, en los que sólo puede ser perseguido por el acreedor el bien sobre el que recae el gravamen, de tal forma que si queda un saldo insoluto, éste se convierte en un crédito común que se paga a prorrata con las demás acreencias no privilegiadas.”*

De conformidad con lo expuesto, se concluye que el crédito presentado por la CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA al proceso de la liquidación de SaludCoop EPS OC es crédito quirografario, calificado y graduado en quinta clase, pues no goza de prelación alguna.

ANEXO 9 CONSIDERACIONES EN TORNO A LA RECLAMACIÓN PRESENTADA POR LA CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA

## **OBJECIONES PRESENTADAS POR LOS ACREEDORES DE SALUDCOOP EN LIQUIDACIÓN**

Asimismo, se resolverán las objeciones presentadas por los acreedores de SALUDCOOP EPS EN LIQUIDACIÓN en contra de la reclamación de la CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA, acreedor No. 32250,<sup>18</sup> quienes manifestaron su inconformidad bajo los siguientes argumentos:

- 1. Las sociedades Pérez Radiólogos SAS identificada con el NIT No. 802001904, la Clínica Centro S.A identificada con el NIT No. 802.021.332, y el Centro de Expertos para la Atención Integral IPS S.A.S, a través de su apoderada, formulan las siguientes objeciones:**

En primer lugar, los acreedores señalan que “no se acredita que la CONTRALORIA GENERAL DE LA REPÚBLICA haya cumplido con lo dispuesto por el artículo 20 de la Ley 1116 de 2006, particularmente a lo que se refiere a la puesta a disposición del Liquidador de las medidas cautelares en contra de los activos de SALUDCOOP EPS EN LIQUIDACIÓN. En incumplimiento de dicho deber legal desconoce el principio de igualdad de acreedores.”

Luego, indican que: “las pretensiones de la CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA resultan excluyentes entre sí (se solicita que se reconozca como crédito con privilegio de la primera clase de la masa – crédito del fisco- y a su vez, como crédito excluido de la masa) sin que se cumplan las formalidades legales para que sea procedente el estudio de ambas por parte del Liquidador”; y adicionalmente señalan que: “la categoría de los créditos del fisco solo se refiere a créditos del fisco por impuestos los cuales están constituidos única y exclusivamente por los denominados impuestos directos los cuales están constituidos única y exclusivamente por los denominados impuestos directos e indirectos. En consecuencia, en el evento que el liquidador reconozca el crédito a favor de la CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA, este deberá reconocerse a cargo de la masa de la liquidación dentro de los créditos de la quinta clase o quirografarios”.

---

<sup>18</sup> En cumplimiento con lo dispuesto por el Artículo 9.1.3.2.3 del Decreto 2555 de 2010, se dio traslado común a todos los interesados de todas las reclamaciones presentadas oportunamente en el proceso de acreencias que adelantó SALUDCOOP EPS EN LIQUIDACIÓN, por un término de cinco (5) días hábiles,



ANEXO 9 CONSIDERACIONES EN TORNO A LA RECLAMACIÓN PRESENTADA POR LA CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA

Finalmente, la apoderada de las anteriores sociedades<sup>19</sup>, objeta que:

*“el reconocimiento y pago de intereses de mora que reclama la CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA hasta el 15 de diciembre de 2015 (\$313.982.179.175,4, con corte a 15-12-15 según folio No. 3 del escrito de reclamación), en tanto que a partir de la orden de liquidación forzosa administrativa no es procedente el cobro de intereses de mora. Lo anterior de conformidad con la jurisprudencia del Honorable Consejo de Estado en sentencia del veinticinco (25) de Junio de mil novecientos noventa y nueve (1999) Ref.: Expediente No. 25000-23-27-000-12248-01, C.P. Dr. Daniel Manrique Guzmán”.*

**2. La sociedad AbbVie SAS identificada con el NIT No. 900.514.524 – 9, a través de su apoderado, objeta en el numeral sexto el crédito presentados por la CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA.**

El apoderado indica que:

*“la sanción fiscal de \$1.421.174.298.105,40 impuesta por la Contraloría General de la República, es importante anotar que dichos valores corresponden a una sanción por el desvío de recursos parafiscales, de proveedores y de los ingresos provenientes de cotizaciones de los usuarios. Precisamente si en el presente proceso se pretende proteger a los usuarios, proveedores y el pago efectivo de los recursos parafiscales que fueron desviados, en la medida que se hagan estos pagos, dicha sanción queda sin fundamento, ya que cuando se le paga a los proveedores y prestadores de salud, los recursos se devuelven al sistema y no hay desvío, por tanto, queda sin fundamento la sanción. Por lo cual solicitamos al liquidador la prelación de pago de las acreencias, como aquella presenta por mi representado, antes que dicha sanción”.*

---

<sup>19</sup> Pérez Radiólogos SAS, la Clínica Centro S.A, y Centro de Expertos para la Atención Integral

ANEXO 9 CONSIDERACIONES EN TORNO A LA RECLAMACIÓN PRESENTADA POR LA CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA

**3. Capital Factoring SAS, asimismo, objeta la reclamación No. 32250 presentada por la CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA por medio de su apoderado.**

La sociedad Factoring SAS objeta la reclamación presentada por la CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA con base en los siguientes argumentos:

“el reclamante injustificadamente, aspira ser beneficiario de una excepción que no aplica para la clase y orden de crédito presentado, máxime cuando en el escrito de reclamación se presenta una disparidad entre la pretensión de ser excluido de la masa y la solicitud de que el crédito sea reconocido como un crédito de la primera clase sexto orden.

Por otra parte, el crédito no puede ser reconocido aduciéndose un beneficio inexistente en la prelación del pago del crédito objeto del reclamo, por cuanto es claro que el crédito no corresponde a bienes excluidos de la Masa de la Liquidación, de conformidad con lo establecido en el artículo 299 del Estatuto Financiero, por cuanto, no se puede aducir un privilegio de en las causas que lo originaron que goce de garantías especiales, cuando este no está dado por la Ley para ser pagado con preferencia. (...)”

El acreedor, adicionalmente, indica que: “no es viable el reconocimiento de intereses moratorios; toda vez, que la decisión de la liquidación corresponde a la decisión de una autoridad competente, por lo tanto, se configura la figura jurídica de fuerza mayor que no permite el reconocimiento de mora a los créditos objeto de reclamo, con posterioridad a la fecha de apertura del proceso concursal (...)”

ANEXO 9 CONSIDERACIONES EN TORNO A LA RECLAMACIÓN PRESENTADA POR LA CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA

**OBJECIONES PRESENTADAS POR LOS ACREEDORES DE SALUDCOOP EN LIQUIDACIÓN**

Asimismo, se resolverán las objeciones presentadas por los acreedores de SALUDCOOP EPS EN LIQUIDACIÓN en contra de la reclamación de la CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA, acreedor No. 32250,<sup>20</sup> quienes manifestaron su inconformidad bajo los siguientes argumentos:

- 4. Las sociedades Pérez Radiólogos SAS identificada con el NIT No. 802001904, la Clínica Centro S.A identificada con el NIT No. 802.021.332, y el Centro de Expertos para la Atención Integral IPS S.A.S, a través de su apoderada, formulan las siguientes objeciones:**

En primer lugar, los acreedores señalan que *“no se acredita que la CONTRALORIA GENERAL DE LA REPÚBLICA haya cumplido con lo dispuesto por el artículo 20 de la Ley 1116 de 2006, particularmente a lo que se refiere a la puesta a disposición del Liquidador de las medidas cautelares en contra de los activos de SALUDCOOP EPS EN LIQUIDACIÓN. En incumplimiento de dicho deber legal desconoce el principio de igualdad de acreedores.”*

Luego, indican que: *“las pretensiones de la CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA resultan excluyentes entre sí (se solicita que se reconozca como crédito con privilegio de la primera clase de la masa – crédito del fisco- y a su vez, como crédito excluido de la masa) sin que se cumplan las formalidades legales para que sea procedente el estudio de ambas por parte del Liquidador”; y adicionalmente señalan que: “la categoría de los créditos del fisco solo se refiere a créditos del fisco por impuestos los cuales están constituidos única y exclusivamente por los denominados impuestos directos los cuales están constituidos única y exclusivamente por los denominados impuestos directos e indirectos. En consecuencia, en el evento que el liquidador reconozca el crédito a favor de la CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA, este deberá reconocerse a cargo de la masa de la liquidación dentro de los créditos de la quinta clase o quirografarios”.*

Finalmente, la apoderada de las anteriores sociedades<sup>21</sup>, objeta que:

*“el reconocimiento y pago de intereses de mora que reclama la CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA hasta el 15 de diciembre de 2015 (\$313.982.179.175,4, con corte a 15-12-15 según folio No. 3 del escrito de*

<sup>20</sup> En cumplimiento con lo dispuesto por el Artículo 9.1.3.2.3 del Decreto 2555 de 2010, se dio traslado común a todos los interesados de todas las reclamaciones presentadas oportunamente en el proceso de acreencias que adelantó SALUDCOOP EPS EN LIQUIDACIÓN, por un término de cinco (5) días hábiles,

<sup>21</sup> Pérez Radiólogos SAS, la Clínica Centro S.A, y Centro de Expertos para la Atención Integral

ANEXO 9 CONSIDERACIONES EN TORNO A LA RECLAMACIÓN PRESENTADA POR LA CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA

*reclamación), en tanto que a partir de la orden de liquidación forzosa administrativa no es procedente el cobro de intereses de mora. Lo anterior de conformidad con la jurisprudencia del Honorable Consejo de Estado en sentencia del veinticinco (25) de Junio de mil novecientos noventa y nueve (1999) Ref.: Expediente No. 25000-23-27-000-12248-01, C.P. Dr. Daniel Manrique Guzmán”.*

**5. La sociedad AbbVie SAS identificada con el NIT No. 900.514.524 – 9, a través de su apoderado, objeta en el numeral sexto el crédito presentados por la CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA.**

*El apoderado indica que “la sanción fiscal de \$1.421.174.298.105,40 impuesta por la Contraloría General de la República, es importante anotar que dichos valores corresponden a una sanción por el desvío de recursos parafiscales, de proveedores y de los ingresos provenientes de cotizaciones de los usuarios. Precisamente si en el presente proceso se pretende proteger a los usuarios, proveedores y el pago efectivo de los recursos parafiscales que fueron desviados, en la medida que se hagan estos pagos, dicha sanción queda sin fundamento, ya que cuando se le paga a los proveedores y prestadores de salud, los recursos se devuelven al sistema y no hay desvío, por tanto, queda sin fundamento la sanción. Por lo cual solicitamos al liquidador la prelación de pago de las acreencias, como aquella presenta por mi representado, antes que dicha sanción”.*

**6. Capital Factoring SAS, asimismo, objeta la reclamación No. 32250 presentada por la CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA por medio de su apoderado.**

La sociedad Factoring SAS objeta la reclamación presentada por la CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA con base en los siguientes argumentos:

*“el reclamante injustificadamente, aspira ser beneficiario de una excepción que no aplica para la clase y orden de crédito presentado, máxime cuando en el escrito de reclamación se presenta una disparidad entre la pretensión de ser excluido de la masa y la solicitud de que el crédito sea reconocido como un crédito de la primera clase sexto orden.*

*Por otra parte, el crédito no puede ser reconocido aduciéndose un beneficio inexistente en la prelación del pago del crédito objeto del reclamo, por cuanto es claro que el crédito no corresponde a bienes excluidos de la Masa de la Liquidación, de conformidad con lo establecido en el artículo 299 del Estatuto Financiero, por cuanto, no se puede aducir un*

ANEXO 9 CONSIDERACIONES EN TORNO A LA RECLAMACIÓN PRESENTADA POR LA CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA

*privilegio de en las causas que lo originaron que goce de garantías especiales, cuando este no está dado por la Ley para ser pagado con preferencia. (...)*

El acreedor, adicionalmente, indica que: *“no es viable el reconocimiento de intereses moratorios; toda vez, que la decisión de la liquidación corresponde a la decisión de una autoridad competente, por lo tanto, se configura la figura jurídica de fuerza mayor que no permite el reconocimiento de mora a los créditos objeto de reclamo, con posterioridad a la fecha de apertura del proceso concursal (...)*”

En mérito de lo expuesto, el Agente Especial Liquidador de SALUDCOOP EPS EN LIQUIDACIÓN, dando estricto cumplimiento a las normas que rigen el presente proceso liquidatorio, y como garantía de protección del derecho de reconocimiento de cada uno de los acreedores señala que:

1. Lo primero que debe indicarse, es que SALUDCOOP EPS EN LIQUIDACIÓN al revisar la reclamación presentada por la CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA, advirtió el carácter excluyente y alternativo que tienen sus pretensiones, al solicitar la inclusión como acreedor de primera clase y, a la vez la exclusión de la masa de liquidación, es decir el destinatario de la pretensión principal no es el mismo destinatario de la subsidiaria. Atendiendo a lo anterior, mediante comunicación de fecha 27 de enero de 2016; con radicado salida No. G-SEPS-146251, esta EPS EN LIQUIDACIÓN solicitó a ese ente de control aclarar y definir las pretensiones que requiere sean objeto de estudio por parte del Agente Especial Liquidador de SALUDCOOP EPS OC EN LIQUIDACIÓN.

Como respuesta a la anterior petición, mediante comunicación radicada el día 03 de febrero de 2016, en las instalaciones de SALUDCOOP EPS OC EN LIQUIDACIÓN, bajo el No. G-SEPS-147120, el apoderado de la CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA corrige y ratifica las pretensiones objeto de su petición inicial, en el sentido de solicitar:

- a) ***“PRINCIPAL: Que se excluya de la masa de Liquidación la suma de un billón cuatrocientos veintiún mil ciento setenta y cuatro millones doscientos noventa y ocho mil ciento cinco pesos con cuarenta centavos (\$***

ANEXO 9 CONSIDERACIONES EN TORNO A LA RECLAMACIÓN PRESENTADA POR LA CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA

1.421.174.298.105,40) más intereses de mora, que corresponde al valor del proceso de Jurisdicción Coactiva de la CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA, y como consecuencia de lo anterior se ordene su pago en la cuenta Corriente No. 050-00119-7 del Banco Popular para Obligaciones con Destino al Tesoro Nacional o en la Cuenta Corriente No. 110019196151 del Banco Agrario de Colombia para Títulos de Depósito Judicial (Embargos). Lo anterior, por tratarse de Seguridad Social en Salud (SGSSS).”

b) **SUBSIDIARIA:** Que en caso que no se acceda a la pretensión principal, en los términos del numeral 6° del artículo 2495 del Código Civil se reconozca a la CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA, como **ACREEDOR DE PRIMERA CLASE** (...)” (Se resalta)

De conformidad a lo anterior, frente a la PRETENSIÓN PRINCIPAL mediante resolución No. 00010 de 2016<sup>22</sup> se determinó, entre otros, “que de conformidad con lo establecido en las normas que rigen el presente proceso de liquidación, los créditos excluidos de la masa de la liquidación se encuentran taxativamente señalados en la ley, se advierte que el fallo con responsabilidad fiscal proferido por la CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA no puede considerarse como un activo que forme parte de la NO MASA. En sentido opuesto, corresponde a aquellos créditos que conforman la masa liquidatoria.” Así mismo, se indicó que “la determinación de la calificación y graduación de la PETICIÓN SUBSIDIARIA de la CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA, considerada como parte de la MASA, se efectuará en la oportunidad procesal respectiva, atendiendo a la autorización legal contenida en el artículo 9.1.3.2.4 del Decreto 2555 de 2010.”

Teniendo entonces presente las dos advertencias indicadas, y atendiendo que mediante la Resolución No. 00010 del 3 de febrero de 2016<sup>23</sup>, el Agente Especial

<sup>22</sup> “POR MEDIO DE LA CUAL EL AGENTE ESPECIAL LIQUIDADOR DE LA ENTIDAD PROMOTORA DE SALUD DEL RÉGIMEN CONTRIBUTIVO SALUDCOOP EPS EN LIQUIDACIÓN identificada con el NIT 800.250.119-1, determina las sumas y bienes excluidos de la masa liquidatoria y Gradúa y Califica parcialmente las acreencias correspondientes a los créditos de primera clase presentados oportunamente en el Proceso Liquidatorio.”

<sup>23</sup> “POR MEDIO DE LA CUAL EL AGENTE ESPECIAL LIQUIDADOR DE LA ENTIDAD PROMOTORA DE SALUD DEL RÉGIMEN CONTRIBUTIVO SALUDCOOP EPS EN LIQUIDACIÓN identificada con el NIT 800.250.119-1, determina las sumas y bienes excluidos de la masa liquidatoria y Gradúa y Califica parcialmente las acreencias correspondientes a los créditos de primera clase presentados oportunamente en el Proceso Liquidatorio.”



ANEXO 9 CONSIDERACIONES EN TORNO A LA RECLAMACIÓN PRESENTADA POR LA CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA

Liquidador de SALUDCOOP EPS EN LIQUIDACIÓN, se pronunció respecto de la PRETENSIÓN PRINCIPAL, el estudio de la PRETENSIÓN SUBSIDIARIA que ha presentado el apoderado especial de la CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA, se tuvo en cuenta en el ANEXO No.6 de la presente resolución.

2. En segundo lugar, respecto a los intereses de mora reclamados por la CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA es preciso indicar que estos no pueden ser imputados al Agente Especial Liquidador, dado que a partir de la resolución que ordena la LIQUIDACIÓN FORZOSA ADMINISTRATIVA PARA LIQUIDAR, la Entidad objeto de liquidación está legalmente impedida para cumplir con el pago de las acreencias a su cargo, de conformidad con lo dispuesto por el inciso 2º del artículo 1616<sup>24</sup> y el artículo 64<sup>25</sup> del Código Civil, en concordancia con el artículo 1º<sup>26</sup> de la Ley 95 de 1890<sup>27</sup>, toda vez que se debe acoger a las normas que rigen el presente proceso liquidatorio.

En este contexto, la situación de intervención forzosa administrativa para liquidar SALUDCOOP EPS EN LIQUIDACIÓN no se considera configurativa de incumplimiento, ya que el no pago oportuno de la obligación impuesta en el fallo con responsabilidad fiscal, tiene una causa legal, y es la expedición de la Resolución 2414 del 24 de noviembre de 2015 de la Superintendencia Nacional de Salud.

3. Ahora bien, frente a las objeciones que hacen referencia al orden de prelación del crédito presentado por la Contraloría General de la República, se debe tener en cuenta la naturaleza jurídica del fallo con responsabilidad fiscal que impone la obligación de resarcir el patrimonio público, y frente al cual resulta pertinente destacar que de conformidad con la jurisprudencia de la Corte Constitucional y el

---

<sup>24</sup> “**ARTICULO 1616. RESPONSABILIDAD DEL DEUDOR EN LA CAUSACION DE PERJUICIOS.** Si no se puede imputar dolo al deudor, solo es responsable de los perjuicios que se previeron o pudieron preverse al tiempo del contrato; pero si hay dolo, es responsable de todos los perjuicios que fueron consecuencia inmediata o directa de no haberse cumplido la obligación o de haberse demorado su cumplimiento.

*La mora producida por fuerza mayor o caso fortuito, no da lugar a indemnización de perjuicios.*

*Las estipulaciones de los contratantes podrán modificar estas reglas.”*

<sup>25</sup> “**ARTICULO 64. FUERZA MAYOR O CASO FORTUITO** Se llama fuerza mayor o caso fortuito el imprevisto o que no es posible resistir, como un naufragio, un terremoto, el apresamiento de enemigos, los actos de autoridad ejercidos por un funcionario público, etc.”

<sup>26</sup> “**ARTICULO 1.** Se llama fuerza mayor o caso fortuito, el imprevisto a que no es posible resistir, como un naufragio, un terremoto, el apresamiento de enemigos, los autos de autoridad ejercidos por un funcionario público. Etc. **Ver artículo. 64 Código Civil.**”

<sup>27</sup> “Sobre reformas civiles”



ANEXO 9 CONSIDERACIONES EN TORNO A LA RECLAMACIÓN PRESENTADA POR LA CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA

Consejo de Estado ha señalado que es **administrativa y reparatoria**, en los siguientes términos:

*“La materia del proceso de responsabilidad fiscal es determinar y establecer la responsabilidad de los servidores públicos y de los particulares, cuando en el ejercicio de la gestión fiscal o con ocasión de ésta, causen por acción u omisión y en forma dolosa o culposa, un daño al patrimonio del Estado. Se trata de **un proceso de naturaleza administrativa**, a cargo de la Contraloría General de la República y las contralorías, departamentales y municipales. **La responsabilidad que se declara a través de dicho proceso es esencialmente administrativa**, porque juzga la conducta de quienes están a cargo de la gestión fiscal, pero es, también, patrimonial, porque **se orienta a obtener el resarcimiento del daño causado por la gestión fiscal irregular, mediante el pago de una indemnización pecuniaria**, que compensa el perjuicio sufrido por la respectiva entidad estatal. Como consecuencia de lo anterior, la responsabilidad fiscal **no tiene un carácter sancionatorio -ni penal, ni administrativo-, sino que su naturaleza es meramente reparatoria**. Por consiguiente, la responsabilidad fiscal es independiente y autónoma, distinta de las responsabilidades penal o disciplinaria que puedan establecerse por la comisión de los hechos que dan lugar a ella”<sup>28</sup> (Negrillas fuera del texto original)*

Por lo tanto, el crédito que reclama la CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA, a través de su apoderado especial, no goza del privilegio que concede el artículo 2495 del Código Civil, en su numeral 6º, pues este se extiende exclusivamente a los *créditos del fisco por impuestos fiscales devengados*, así como a los *créditos de las municipalidades por impuestos municipales devengados*. En tales términos, el crédito que reclama la CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA, a través de su apoderado especial, como quiera que no corresponde a *un impuesto fiscal devengado*, no goza de la prelación que concede a los créditos de esta naturaleza el numeral 6º del artículo 2495 del Código Civil. Ello, independientemente de la calificación que le ha dado el apoderado especial de la entidad de control, pues de conformidad con lo expuesto, no todos los créditos del fisco gozan de prelación.

<sup>28</sup> Corte Constitucional, Sentencia T-151 de 2013. M.P. Alexei Julio Estrada

ANEXO 9 CONSIDERACIONES EN TORNO A LA RECLAMACIÓN PRESENTADA POR LA CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA

De conformidad con lo anterior, y en concordancia con las consideraciones expuestas a lo largo del anexo No. 6 de la presente resolución, y lo señalado en la resolución No. 00010 de 2016<sup>29</sup>, se da respuesta a las objeciones presentadas por los diferentes acreedores que hicieron uso de ese procedimiento, garantizando así, por parte de esta entidad en liquidación los derechos de contradicción, igualdad y debido proceso de los mismos acreedores.

---

<sup>29</sup> “POR MEDIO DE LA CUAL EL AGENTE ESPECIAL LIQUIDADOR DE LA ENTIDAD PROMOTORA DE SALUD DEL RÉGIMEN CONTRIBUTIVO SALUDCOOP EPS EN LIQUIDACIÓN identificada con el NIT 800.250.119-1, determina las sumas y bienes excluidos de la masa liquidatoria y Gradúa y Califica parcialmente las acreencias correspondientes a los créditos de primera clase presentados oportunamente en el Proceso Liquidatorio.”