

RESOLUCIÓN No. 508 DE 2024
(Agosto 23 de 2024)

POR MEDIO DE LA CUAL EL AGENTE ESPECIAL LIQUIDADOR DETERMINA EL PASIVO CIERTO NO RECLAMADO DEL PROGRAMA DE ENTIDAD PROMOTORA DE SALUD DE LA CAJA DE COMPENSACIÓN FAMILIAR DEL HUILA- COMFAMILIAR EN LIQUIDACIÓN

El Agente Liquidador del PROGRAMA DE LA ENTIDAD PROMOTORA DE SALUD DE LA CAJA DE COMPENSACION FAMILIAR DEL HUILA – COMFAMILIAR EPS EN LIQUIDACIÓN, designado por Resolución 202213000007792 del 10 de noviembre de 2022, expedida por la Superintendencia Nacional de Salud, de conformidad con el artículo 2.5.5.1.4. del Decreto 780 de 2016; los artículos 9.1.3.6.2, 9.1.3.6.4 y 9.1.3.6.3., literal b), del Decreto 2555, y

CONSIDERANDO

A. Medida de toma de posesión para liquidar

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 2.5.5.1.4¹ del Decreto 780 de 2016,² mediante la Resolución 2022320010005521-6 de agosto 26 de 2022,³ expedida por la Superintendencia Nacional de Salud (SNS), ordenó la toma de posesión inmediata de los bienes, haberes y negocios y la intervención forzosa administrativa para liquidar el **PROGRAMA DE ENTIDAD PROMOTORA DE SALUD DE LA CAJA DE COMPENSACIÓN FAMILIAR DEL HUILA-COMFAMILIAR** (Programa EPS Comfamiliar en Liquidación) y designó como Agente Especial Liquidador (AEL) al Sr. Juan Carlos Varela Morales, quien actuaba en calidad de Director Administrativo de la CAJA DE COMPENSACION FAMILIAR DEL HUILA - COMFAMILIAR, y representante legal de la misma, a quien le correspondía ejercer las funciones propias de su cargo de conformidad con lo previsto en las normas del SGSSS, decreto Ley 633 DE 1993 (EOF) y demás normas que le sean aplicables. En igual sentido, se designó como contralor al Sr. Yesid Orlando Perdomo Guerrero, quien actúa en representación de la firma Contables y Tributarios – CONTRI LTDA, con NIT 800.079.802-2, Revisora fiscal de Comfamiliar, en atención a lo dispuesto en el artículo 8 de la Resolución 2022320010005521-6 de agosto 26 de 2022.

Posteriormente, la Resolución 202213000007792 del 10 de noviembre de 2022, expedida por la SNS, designó al Sr. Juan Carlos Carvajal Rodríguez, como Agente Especial Liquidador (AEL) del Programa de la Entidad Promotora de Salud de la Caja de Compensación Familiar del Huila – Comfamiliar EPS en Liquidación, identificada con NIT 891.180.008-2.

¹ **Artículo 2.5.5.1.4.** Cuando se trate de la intervención forzosa administrativa para la liquidación total de un ramo o programa del régimen subsidiado o del régimen contributivo, la Superintendencia Nacional de Salud designará como liquidador para adelantar dicho proceso al Representante Legal de la entidad autorizada para operar el ramo o programa correspondiente y como Contralor el Revisor Fiscal de la misma. No obstante, cuando la intervención para liquidar a la que se hace referencia en el artículo anterior del presente decreto se origine en conductas imputables al Representante Legal o al Revisor Fiscal o cuando estos incurran en violaciones a las disposiciones legales o incumplan las órdenes o instrucciones impartidas por el ente de control, la Superintendencia Nacional de Salud deberá solicitar su remoción para que el órgano nominador correspondiente proceda a designar su reemplazo en forma inmediata. Cuando no se atienda esta orden, la Superintendencia Nacional de Salud procederá a designar en forma temporal al Liquidador y al Contralor. **Parágrafo 1.** Lo previsto en este artículo se aplicará frente a las entidades públicas cuando proceda la revocatoria del certificado de autorización del ramo o programa tratándose de intervención total de la entidad. **Parágrafo 2.** Por las actividades de la liquidación del ramo, el Representante Legal y Revisor Fiscal de la entidad autorizada, no recibirán remuneración diferente a la que perciben en el desempeño de su cargo. **Parágrafo 3.** Los Representantes Legales y Revisores Fiscales que asuman las funciones mencionadas dentro de un proceso de liquidación total del ramo o programa, deberán sujetarse a las instrucciones que imparta la Superintendencia Nacional de Salud en la conformación del inventario de bienes y desarrollo del proceso, en aras de garantizar los principios de eficiencia y transparencia.

² Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Salud y Protección Social.

³ Por la cual se ordena la toma de posesión inmediata de los bienes, haberes y negocios y la intervención forzosa administrativa para liquidar el Programa de la Entidad Promotora de Salud de la Caja de Compensación Familiar del Huila –COMFAMILIAR identificada con NIT 891.180.008-2.

Para adelantar y culminar el proceso liquidatorio del Programa EPS Comfamiliar en Liquidación, la Resolución 2022320010005521-6 de agosto 26 de 2022 dispuso el término de dos (2) años, es decir, hasta el 26 de agosto de 2024. Todo lo anterior conforme a lo dispuesto en el artículo 5, parágrafo 1, numeral 1, de la citada resolución, veamos:

*Para los efectos a que haya lugar, el plazo al que alude el numeral 1 del artículo 9.1.3.2.4 del Decreto 2555 de 2010 para la determinación del pasivo a cargo de la EPS en liquidación y, en particular, para decidir sobre las reclamaciones presentadas oportunamente, **comenzará a contabilizarse una vez el Liquidador del Programa de la Entidad Promotora de Salud de la Caja de Compensación Familiar DEL HUILA – COMFAMILIAR, obtenga el documento resultado del proceso de auditoría de las cuentas médicas que por su naturaleza lo requieran** sin que en todo caso, se exceda el plazo dispuesto para culminar la liquidación. (Se resalta.)*

B. Régimen jurídico aplicable al proceso liquidatorio

1. Toma de posesión con fines de liquidación

De conformidad con lo dispuesto por los artículos 114 al 117 del Decreto 663 de 1993,⁴ en concordancia con los artículos 68 de la Ley 715 de 2001⁵ y 68 de la Ley 1753 de 2015,⁶ corresponde a la SNS ordenar la toma de posesión inmediata de los bienes, haberes y negocios, y la intervención forzosa administrativa de las entidades sometidas a su inspección, vigilancia y control. El parágrafo 2 del artículo 233 de la Ley 100 de 1993,⁷ en concordancia con los artículos 2.5.5.1.1. y 2.5.5.1.9. del Decreto 780 de 2016, establece que las medidas cautelares y la toma de posesión de bienes, haberes y negocios que adopte la SNS, se regirán por las disposiciones contempladas en el Decreto 663 de 1993. En este contexto, la SNS, ordenó la toma de posesión inmediata de los bienes, haberes y negocios y la intervención forzosa administrativa para liquidar el Programa EPS Comfamiliar y designó el AEL.

2. Actos del liquidador

Para el desarrollo del proceso liquidatorio, el numeral 2 del artículo 295 del Decreto 663 de 1993 determina la naturaleza de los actos del liquidador, cuyas decisiones relativas a la aceptación, rechazo, prelación o calificación de créditos constituyen actos administrativos, que deberán ser dirimidos ante 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. Con sujeción a este mandato, los Avisos Emplazatorios de 14 y 28 de septiembre de 2022 informaron sobre el término para la recepción oportuna de reclamaciones de acreencias y sus anexos, dentro del proceso liquidatorio del Programa EPS Comfamiliar en Liquidación, durante el periodo comprendido entre el 28 de septiembre de 2022 y el 28 de octubre de 2022. De este modo, considerando lo indicado por el literal a) del artículo 9.2.1.1.4 del Decreto 2555 de 2010,⁸ las personas que se consideraron con derecho a formular reclamaciones al Programa EPS Comfamiliar en Liquidación debieron presentar prueba siquiera sumaria de sus créditos, en el lugar que para el efecto se señale, en este caso, fue el inmueble ubicado en la carrera 5 número 10-38 Piso 2 Neiva Huila

3. Emplazamientos y publicaciones

En cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 9.1.3.2.1 del Decreto 2555 de 2010, el AEL efectuó el emplazamiento a través la publicación de los avisos emplazatorios en diarios de amplia circulación a quienes tuvieran reclamaciones de cualquier índole contra la entidad en los términos de ley. En ese orden, a través de distintos canales de comunicación se informó sobre la medida de intervención del Programa EPS Comfamiliar en Liquidación y se efectuó el respectivo

⁴ Por medio del cual se actualiza el Estatuto Orgánico del Sistema Financiero y se modifica su titulación y numeración.

⁵ Por la cual se dictan normas orgánicas en materia de recursos y competencias de conformidad con los artículos 151, 288, 356 y 357 (Acto Legislativo 01 de 2001) de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones para organizar la prestación de los servicios de educación y salud, entre otros.

⁶ Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 “Todos por un nuevo país”.

⁷ Por la cual se crea el sistema de seguridad social integral y se dictan otras disposiciones.

⁸ Por el cual se recogen y reexpiden las normas en materia del sector financiero, asegurador y del mercado de valores y se dictan otras disposiciones.

emplazamiento. En este contexto se informó a los acreedores que, conforme con el artículo 9.1.3.2.4 de Decreto 2555 de 2010, el AEL sólo está facultado para pronunciarse en la resolución de calificación y graduación de créditos, sobre las reclamaciones presentadas oportunamente. Por consiguiente, aquellos acreedores que presentaron reclamación por fuera del período anteriormente establecido, sus reclamaciones serán rechazadas por extemporaneidad y calificadas y graduadas en la oportunidad procesal dispuesta para tal efecto. Una vez vencido el traslado de las reclamaciones presentadas de manera oportuna dentro del proceso de liquidación, conforme al artículo 9.1.3.2.3 del Decreto 2555 de 2010, se inició la recepción de las reclamaciones extemporáneas.

4. Graduación de créditos

En cuanto a la graduación de créditos, el artículo 12 de la Ley 1797 de 2016⁹ dispone, textualmente lo siguiente:

Artículo 12. Prelación de créditos en los procesos de liquidación de las Instituciones Prestadoras de Servicios de Salud, (IPS), y de las Entidades Promotoras de Salud (EPS). *En los procesos de liquidación de las Entidades Promotoras de Salud, incluso los que están en curso, e Instituciones Prestadoras de Servicios de Salud se aplicará la siguiente prelación de créditos, previo el cubrimiento de los recursos adeudados al Fosyga o la entidad que haga sus veces si fuere el caso y los recursos relacionados con los mecánicos de redistribución de riesgo:*

- a) *Deudas laborales;*
- b) *Deudas reconocidas a Instituciones Prestadoras de Servicios de Salud. En estas deudas se incluirán los servicios prestados o tecnologías prestadas por urgencias, así no medie contrato. En estos casos la liquidación debe desarrollar la auditoría y revisión de cuentas para su reconocimiento en lo pertinente.*
- c) *Deudas de impuestos nacionales y municipales;*
- d) *Deudas con garantía prendaria o hipotecaria, y*
- e) *Deuda quirografaria.*

La graduación y calificación de las reclamaciones presentadas de manera oportuna dentro del proceso liquidatorio, se realiza con sujeción al principio de igualdad entre los acreedores de una misma clase y con arreglo a lo dispuesto por el citado artículo 12 de la Ley 1797 de 2016, el artículo 300,¹⁰ numeral 1,¹¹ del Decreto 663 de 1993 y demás disposiciones legales relacionadas con la prelación de créditos y los privilegios que autoriza la ley dentro del proceso liquidatorio.

Para este efecto, el artículo 9.1.3.2.4. del Decreto 2555 de 2010 dispone, en relación con la determinación de las sumas a cargo de la entidad en liquidación, entre otras reglas, lo siguiente:

Artículo 9.1.3.2.4 Pasivo a cargo de la entidad en liquidación. *Para la determinación de las sumas a cargo de la entidad en liquidación se tendrá en cuenta lo siguiente:*

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

⁹ Por la cual se dictan disposiciones que regulan la operación del Sistema General de Seguridad Social en Salud y se dictan otras disposiciones.

¹⁰ **Artículo 300. Etapas del proceso liquidatorio.** (...).

¹¹ **1.** *En caso de liquidación, los créditos serán pagados siguiendo las reglas de prelación previstas por la ley.* (...).

a) Las reclamaciones oportunamente presentadas aceptadas y rechazadas en relación con bienes y sumas de dinero excluidos de la masa de la liquidación, señalando la cuantía y el orden de restitución de conformidad con el numeral 2 del artículo 299 del Estatuto Orgánico del Sistema Financiero modificado por el artículo 26 de la Ley 510 de 1999 y por el artículo 61 de la Ley 795 de 2003; los numerales 1, 5 y 6 del artículo 300 del Estatuto Orgánico del Sistema Financiero modificado por el artículo 25 de la Ley 510 de 1999; el artículo 51 de la Ley 454 de 1998; los artículos 9 y 10 de la Ley 546 de 1999 y las demás normas que expresamente reconozcan este privilegio;

b) Las reclamaciones oportunamente presentadas, aceptadas y rechazadas contra la masa de la liquidación, señalando la naturaleza de las mismas, su cuantía y la prelación para el pago y las preferencias que la ley establece, de conformidad con el numeral 1 del artículo 300 del Estatuto Orgánico del Sistema Financiero, las reglas generales del Código Civil y demás disposiciones legales aplicables.

(...)

Parágrafo. Si el liquidador dudare de la procedencia o validez de cualquier reclamación prevista en el presente Libro, la rechazará.

De manera complementaria, el artículo 9.1.3.2.6. del Decreto 2555 de 2010 dispone, en relación con la resolución que determina los créditos a cargo de la masa del proceso liquidatorio, lo siguiente:

Artículo 9.1.3.2.6 Recurso contra la resolución que determina las sumas y bienes excluidos de la masa y los créditos a cargo de la masa de la institución financiera en liquidación. *Contra la resolución que determina las sumas y bienes excluidos de la masa y los créditos a cargo de la masa de la institución financiera en liquidación, procederá el recurso de reposición, el cual deberá presentarse ante el liquidador acreditando la calidad en que se actúa, dentro de los cinco (5) días siguientes a la desfijación del edicto por medio del cual se notifique dicha resolución y con el lleno de los requisitos señalados en el artículo 52 del Código Contencioso Administrativo.*

De los recursos presentados se correrá traslado en las oficinas de la institución financiera intervenida durante los cinco (5) días siguientes al vencimiento del término para su presentación.

Las resoluciones que decidan los recursos se notificarán personalmente al titular de la acreencia sobre la que se decida y a quien hubiera interpuesto el recurso, en la forma prevista en los artículos 44 y 45 del Código Contencioso Administrativo.

Una vez vencido el término para interponer los recursos de reposición, la resolución mediante la cual se adopta la decisión sobre las sumas y bienes excluidos de la masa y los créditos a cargo de la masa de la institución financiera en liquidación quedará ejecutoriada y en firme respecto de las reclamaciones sobre las cuales no se haya interpuesto recursos, y en consecuencia el cumplimiento de este acto administrativo procederá de forma inmediata. (...)

En esta línea normativa, el artículo 9.1.3.5.3. del Decreto 2555 de 2010 dispone, en relación con las condiciones para la realización de los pagos de la masa de la liquidación, lo siguiente:

Artículo 9.1.3.5.3 Condiciones para la realización de los pagos. *Las restituciones de sumas excluidas de la masa de la liquidación, los pagos a cargo de la masa de la liquidación y del pasivo cierto no reclamado y el pago de la compensación por la pérdida de poder adquisitivo, se efectuarán en la medida en que las disponibilidades de la intervenida lo permitan y siguiendo estrictamente el orden que se señala en los siguientes artículos del presente capítulo.*

Para este propósito, resulta pertinente indicar que el artículo 9.1.3.2.7 del Decreto 2555 de 2010, establece en relación con el pasivo cierto no reclamado que:

Artículo 9.1.3.2.7. *Si atendidas las obligaciones excluidas de la masa y aquellas a cargo de ella, de acuerdo con las reglas previstas en el presente Libro, subsisten recursos, el liquidador mediante acto administrativo, determinará el pasivo cierto no reclamado a cargo de la institución financiera intervenida señalando su naturaleza, prelación de acuerdo con la ley y cuantía. Para el efecto, se tendrán en cuenta los pasivos que no fueron reclamados oportunamente pero que aparezcan debidamente registrados en los libros oficiales de contabilidad de la intervenida, así como las reclamaciones presentadas extemporáneamente que estén debidamente comprobadas.*

Para efectos de la notificación de la resolución que determine el pago del pasivo cierto no reclamado, así como de los recursos interpuestos contra la misma se atenderá el procedimiento previsto en los artículos 9.1.3.2.5 y 9.1.3.2.6 de este decreto.

Parágrafo. *Dentro del pasivo cierto no reclamado a cargo de la institución financiera no se incluirán las obligaciones respecto de las cuales se hayan cumplido los términos de prescripción o caducidad. (...)*

Conforme con las disposiciones citadas y fijado el término para recibir reclamaciones de forma oportuna por los Avisos Emplazatorios de 14 y 28 de septiembre de 2022, el que transcurrió durante el periodo comprendido entre el 28 de septiembre de 2022 y el 28 de octubre de 2022, la Resolución 04 de 2022¹² dispuso que las reclamaciones presentadas con posterioridad al término dispuesto por los Avisos Emplazatorios para la recepción oportuna de reclamaciones de acreencias dentro del proceso liquidatorio, se consideran presentadas en forma extemporánea y, en caso de que aparezcan debidamente comprobadas en los libros de contabilidad oficiales de la intervenida, son calificadas como pasivo cierto no reclamado (PACINORE).

5. Radicación de reclamaciones

a) Total reclamaciones

Los días 14 y 28 de septiembre de 2022, el Programa EPS Comfamiliar en Liquidación publicó aviso emplazando a las personas naturales o jurídicas de carácter público y privado que se consideraran con derecho a formular reclamaciones de cualquier índole contra el Programa, a radicar su reclamación de manera física con prueba siquiera sumaria sus créditos en el periodo comprendido entre el 28 de septiembre de 2022 al 28 de octubre de 2022. Dentro de la etapa procesal posterior a la fijación de las actas de traslado de acreencias fijadas, se presentaron 2,862 reclamaciones y cuyo tipo, cantidad y valor se sintetizan en la tabla 1 siguiente:

¹² Por medio de la cual se establece el término para presentar reclamaciones extemporáneas dentro del proceso liquidatorio del Programa de Entidad Promotora de Salud de la Caja de Compensación Familiar del Huila- COMFAMILIAR en liquidación entidad identificada con NIT 891.180.008-2.

| TIPO ACREENCIA | Valores | |
|--------------------------|------------------|---------------------------|
| | CANT. ACREENCIAS | VALOR RECLAMADO |
| ACREENCIAS EXTEMPORANEAS | 155 | \$ 5,330,768,822 |
| ACREENCIAS OPORTUNAS | 1,993 | \$ 693,900,460,431 |
| GASTOS EXTEMPORANEOS | 26 | \$ 231,946,454 |
| GASTOS OPORTUNOS | 658 | \$ 17,670,215,421 |
| Total general | 2,832 | \$ 717,133,391,127 |

b) Reclamaciones radicadas oportunamente

Dentro del total de reclamaciones presentadas a consideración del programa de PS en liquidación, las radicadas de manera oportuna se relacionan en la tabla 2 siguiente:

| Concepto | Cantidad | Valor |
|-------------------------|-------------|------------------------------|
| Servicios de salud | 1334 | \$ 382.005.168.485,00 |
| Gasto administrativo | 488 | \$ 17.118.810.107,00 |
| No masa | 1 | \$ 1.044.749.915,00 |
| Quirografarios | 377 | \$ 8.319.659.784,00 |
| Judiciales | 269 | \$ 302.362.615.363,00 |
| Laborales | 0 | \$0,00 |
| Garantías | 0 | \$0,00 |
| Impuestos | 0 | \$0,00 |
| Prestaciones económicas | 182 | \$ 719.672.199,00 |
| Total | 2651 | \$ 711.570.675.853,00 |

Fuente: Auto 001-2022, Auto 002-2022 Radicaciones de reclamaciones

El Auto 01 de octubre 28 de 2022, expedido por el Agente Liquidador del Programa EPS Comfamiliar en Liquidación, dispuso el cierre del período para recepción de reclamaciones oportunas y dio traslado de los créditos reclamados de manera oportuna dentro del proceso de liquidación forzosa administrativa, por un término de cinco (5) días hábiles contados desde el 31 de octubre de 2022 y hasta el 4 de noviembre de 2022.

De conformidad con lo dispuesto en el numeral 1 del artículo 9.1.3.2.4. del Decreto 2555 de 2010, las objeciones presentadas al acto de traslado de acreencias se resuelven al momento en que se emite el acto de graduación, según la prelación de grado de quien objeta, del sujeto objetado, y en concordancia de la naturaleza de la objeción ya sea formal o de fondo, precisando que, en el proceso de traslado de las acreencias, no se presentó ninguna objeción por parte de los acreedores.

En relación con obligaciones litigiosas, dentro del proceso liquidatorio del Programa EPS Comfamiliar en Liquidación se recibieron procesos contenciosos, las que se relacionan en la tabla siguiente:

| JURISDICCION | CANTIDAD | VR ESTIMADO DE PRETENSIONES |
|----------------------|------------|------------------------------|
| ADMINISTRATIVA | 74 | \$ 33.795.101.825,00 |
| CIVIL | 22 | \$ 100.752.675.994,00 |
| LABORAL | 34 | \$ 13.988.854.625,00 |
| Total general | 130 | \$ 148.536.632.444,00 |

c) Reclamaciones presentadas en forma extemporánea

Conforme con los artículos 9.1.3.2.1, literal b), y 9.1.3.2.7 del Decreto 2555 de 2010, las reclamaciones presentadas en forma extemporánea, que aparezcan debidamente comprobadas en los libros de contabilidad oficiales de la intervenida, serán calificadas como pasivo cierto no reclamado. En ese sentido, las reclamaciones presentadas con posterioridad al período comprendido entre el 28 de septiembre de 2022 al 28 de octubre de 2022 se tratan como extemporáneas y son decididas dentro de la oportunidad procesal que señale el Agente Especial Liquidador que, dentro del proceso liquidatorio del Programa EPS Comfamiliar en Liquidación, se efectúa mediante acto administrativo. De esa manera, estas reclamaciones se relacionan en la tabla 3 siguiente:

| Tabla 3. Reclamaciones extemporáneas | | |
|--|------------|---------------------------|
| Concepto | Cantidad | Valor |
| Servicios de salud | 62 | \$3.274.162.674,00 |
| Gasto administrativo | 17 | \$209.391.841,00 |
| No masa | 0 | \$0,00 |
| Quirografarios | 44 | \$73.636.075,00 |
| Judiciales | 7 | \$1.859.361.934,00 |
| Laborales | 0 | \$0,00 |
| Garantías | 0 | \$0,00 |
| Impuestos | 0 | \$0,00 |
| Prestaciones económicas | 55 | \$146.162.752,00 |
| Total | 181 | \$5.562.715.276,00 |
| Fuente: Auto 003-2022, Auto 004-2022 Radicaciones de reclamaciones | | |

6. Competencia para decidir sobre las reclamaciones

El artículo 9.1.3.2.4., del Decreto 2555 de 2010, dispone que "...el liquidador decidirá sobre las reclamaciones presentadas oportunamente mediante resolución motivada o mediante actos administrativos independientes..." Atendiendo a esta disposición, el Agente Liquidador determina, mediante acto administrativo, las sumas y bienes excluidos de la masa liquidatoria y gradúa y califica las acreencias correspondientes a los créditos presentados oportunamente, así como las reclamaciones presentadas en forma extemporánea, en el proceso liquidatorio del Programa EPS Comfamiliar en Liquidación.

Debe indicarse que, dentro de un proceso concursal y universal, el Agente Especial Liquidador sólo puede pronunciarse acerca de reclamaciones que contengan obligaciones expresas, claras y exigibles que reúnan las condiciones establecidas en la ley o cuya fuente provenga de un mandato legal. En consecuencia, dentro de las facultades legales del Agente Especial Liquidador no se encuentra la de controvertir, dirimir y determinar la existencia de un derecho que no contiene las características para ser un título ejecutivo. Conforme con el Consejo de Estado, "El pago de las acreencias a cargo de la intervenida está condicionado a que se haya ejecutoriado la resolución que establece el reconocimiento de los créditos y

a que exista la disponibilidad de recursos, de suerte que se pueda pagar a todos los acreedores reconocidos, respetando la prelación legal y el principio "Par Conditio Creditorum".¹³

Conforme con el Consejo de Estado, dentro del proceso liquidatorio, "La situación de intervención de la sociedad no puede considerarse configurativa de incumplimiento, ya que en este evento el no pago oportuno de la obligación debida tiene una causa legal derivada del proceso administrativo de liquidación forzosa, circunstancia de fuerza mayor que desvirtúa la situación aparente de mora, por lo que no hay lugar a la sanción moratoria (...)"¹⁴

C. Determinación del pasivo

Conforme lo ha señalado la Corte Constitucional, el proceso de liquidación es un proceso concursal y universal, que tiene por finalidad 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. Este procedimiento se soporta en el principio racional de justicia que exige la igualdad entre los acreedores, sin perjuicio de las disposiciones que confieren privilegios de exclusión y preferencia a determinada clase de créditos, en el que el carácter universal se deriva de la circunstancia de que el patrimonio mismo es una universalidad jurídica, en la cual el activo responde por el pasivo.¹⁵ Dentro del proceso liquidatorio, los acreedores del Programa EPS Comfamiliar en Liquidación se hallan sujetos a las medidas que rigen la liquidación (principio de universalidad), por lo cual para ejercer sus derechos y hacer efectivo cualquier garantía de que dispongan frente al Programa, deberán hacerlo dentro del proceso de liquidación y de conformidad con las disposiciones que lo rigen (Derecho Concursal), de manera particular, con arreglo a la prelación dispuesta por el artículo 12 de la Ley 1797 de 2016.

En este orden, mediante Resolución 011 del 2023, la Resolución 114,150 de 2024,¹⁶ el resultado de la calificación del gasto administrativo periodo toma traslado de usuarios y los recursos de reposición resueltos se determinó las sumas y bienes excluidos de la masa liquidatoria y gradúa y califica las acreencias correspondientes a los créditos presentados oportunamente, así como las reclamaciones presentadas en forma extemporánea, en el proceso liquidatorio. El consolidado de esta graduación se presenta en la tabla 4 siguiente:

| Tabla 4. Determinación del pasivo | | | | |
|--|------------------------------|------------------------------|-----------------------------|---------------------------|
| Concepto | Valor Reclamado | Valor reconocido (\$) | Valor rechazado (\$) | Valor pagado (\$) |
| Oportunas | | | | |
| No masa | \$ 1.764.422.114,00 | \$ 488.057.129,00 | \$ 1.288.500.970,00 | \$270.173.341,00 |
| Deudas laborales | | | | |
| Deudas a Instituciones Prestadoras de Servicios de Salud | \$ 399.123.978.592,00 | \$ 286.226.157.228,00 | \$ 113.001.256.400,00 | \$ 5.282.553.870,00 |
| Deudas de impuestos nacionales y municipales | \$0,00 | \$0,00 | \$0,00 | \$0,00 |
| Deudas con garantía prendaria o hipotecaria | \$0,00 | \$0,00 | \$0,00 | \$0,00 |
| Deuda quirografaria | \$ 310.682.275.147,00 | \$37.439.013.522,00 | \$273.243.261.625,00 | \$0,00 |
| Subtotal Oportunas | \$ 711.570.675.853,00 | \$324.153.227.879,00 | \$387.533.018.995,00 | \$5.552.727.211,00 |
| Extemporáneas | | | | |

¹³ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Cuarta. Consejero Ponente: Daniel Manrique Guzmán. Síntesis: Sanción Moratoria por no pago de impuestos en liquidación forzosa administrativa. Santafé de Bogotá, D.C., Veinticinco (25) de Junio de mil novecientos noventa y nueve (1999). Radicación número: 9425.

¹⁴ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Cuarta. Consejero Ponente: Daniel Manrique Guzmán. Síntesis: Sanción Moratoria por no pago de impuestos en liquidación forzosa administrativa. Santafé de Bogotá, D.C., Veinticinco (25) de Junio de mil novecientos noventa y nueve (1999). Radicación número: 9425.

¹⁵ Corte Constitucional, Sentencias C-248 de 1994, M.P. Fabio Morón Díaz y T-258 de 2007, M.P. Clara Inés Vargas Hernández.

¹⁶ Por medio de la cual el Agente Especial Liquidador del Programa de la Entidad Promotora de Salud de la Caja de Compensación Familiar del Huila- Comfamiliar en Liquidación, identificada con el NIT. 891.180.008-2, determina las sumas y bienes excluidos de la masa liquidatoria y gradúa y califica las acreencias correspondientes a los créditos presentados oportunamente, así como las reclamaciones presentadas en forma extemporánea, en el proceso liquidatorio

| | | | | |
|---|-----------------------------|-----------------------------|-----------------------------|---------------------------|
| No masa | \$ 146.162.752,00 | \$39.482.987,00 | \$112.370.298,00 | \$39.482.987,00 |
| Deudas a Instituciones Prestadoras de Servicios de Salud | \$ 3.483.554.515,00 | \$455.062.542,00 | \$3.028.491.973,00 | \$1.460.751,00 |
| Deuda quirografaria | \$ 1.932.998.009,00 | \$3.755.000,00 | \$1.929.243.009,00 | \$0,00 |
| Subtotal Extemporáneas | \$ 5.562.715.276,00 | \$498.300.529,00 | \$5.070.105.280,00 | \$40.943.738,00 |
| Total | \$717.133.391.129,00 | \$324.651.528.408,00 | \$392.603.124.275,00 | \$5.593.670.949,00 |
| Fuente: Auto 001-2022, Auto 002-2022, Auto 003-2022, Auto 004-2022, Resolución 011 del 2023, Resolución 114 y 150 de 2024, Recursos de Reposición y Calificación del Gasto Administrativo del Comfamiliar Huila EPS en Liquidación | | | | |

D. Pasivo cierto no reclamado

1. Concepto

En relación con el Pasivo Certo no Reclamado (PACINORE), propio de un proceso liquidatorio, el artículo 9.1.3.2.7 del Decreto 2555 de 2010 dispone lo siguiente:

Artículo 9.1.3.2.7. Pasivo cierto no reclamado. Si atendidas las obligaciones excluidas de la masa y aquellas a cargo de ella, de acuerdo con las reglas previstas en el presente Libro, subsisten recursos, **el liquidador mediante acto administrativo, determinará el pasivo cierto no reclamado a cargo de la institución financiera intervenida señalando su naturaleza, prelación de acuerdo con la ley y cuantía.** Para el efecto, **se tendrán en cuenta los pasivos que no fueron reclamados oportunamente pero que aparezcan debidamente registrados en los libros oficiales de contabilidad de la intervenida, así como las reclamaciones presentadas extemporáneamente que estén debidamente comprobadas.**

Para efectos de la notificación de la resolución que determine el pago del pasivo cierto no reclamado, así como de los recursos interpuestos contra la misma se atenderá el procedimiento previsto en los artículos 9.1.3.2.5 y 9.1.3.2.6 de este decreto.

Parágrafo. Dentro del pasivo cierto no reclamado a cargo de la institución financiera no se incluirán las obligaciones respecto de las cuales se hayan cumplido los términos de prescripción o caducidad. (Se resalta.)

Conforme con la disposición citada, se destacan las siguientes características del PACINORE:

- se reconoce mediante acto administrativo
- se efectúa de acuerdo con la prelación legal y de cuantía
- deben estar registrados en los libros oficiales de contabilidad de la intervenida
- comprende las reclamaciones presentadas extemporáneamente que estén debidamente comprobadas
- no se incluyen las obligaciones respecto a las cuales se cumplen los términos de prescripción o de caducidad

Conforme con las características citadas, las obligaciones reconocidas a través del concepto Pacinore, deben reunir las mismas características de las obligaciones que son oportunamente allegadas y reconocidas dentro de un proceso liquidatorio.

2. Conceptos que conforman el PACINORE

En el contexto de un proceso liquidatorio, el término PACINORE se refiere a obligaciones que la entidad en liquidación debe reconocer y eventualmente pagar, aunque no hayan sido reclamadas dentro del plazo establecido para el efecto, esto es, obligaciones “que aparezcan debidamente comprobadas en los libros de contabilidad oficiales de la intervenida”.¹⁷

En este orden, el PACINORÉ está compuesto por dos tipos de pasivos:

- a) **Obligaciones que no fueron reclamadas dentro del proceso liquidatorio:** Estas obligaciones deben estar debidamente acreditadas en los libros y registros contables de la entidad en liquidación.
- b) **Reclamaciones presentadas extemporáneamente:** Estas deben estar debidamente comprobadas para ser incluidas en el pasivo cierto no reclamado. En este evento, el Pacinore se refiere a aquellas deudas que están registradas en la contabilidad de la entidad en liquidación y que han sido reconocidas por el liquidador, pero que no fueron reclamadas oportunamente por los acreedores.

Este planteamiento es corroborado por el Consejo de Estado que señala que “el denominado pasivo cierto no reclamado está compuesto únicamente por dos tipos de pasivos, independientemente de que los mismos estén destinados a cubrirse con activos de la masa de la liquidación o con bienes excluidos de esta: (i) aquellos que no fueron reclamados dentro del proceso liquidatorio, pero que aparecen debidamente acreditados en los libros y registros contables de la entidad en liquidación, y (ii) las reclamaciones presentadas extemporáneamente que estén debidamente comprobadas.”¹⁸

3. Componentes

Desde un punto de vista contable, el PACINORE corresponde a deudas registradas “fehacientemente”¹⁹ en la contabilidad de la entidad antes del inicio del proceso de la liquidación, pero que, dentro del mismo, no fueron objetos de reclamación y que en consecuencia son reconocidas oficialmente por el agente liquidador. Es decir, se trata del saldo registrado en la contabilidad de la entidad en liquidación a favor de un tercero²⁰ cualquiera que sea el concepto legal.

4. Reconocimiento

La determinación del PACINORE debe realizarse con base en una evaluación detallada de las acreencias justificadas en los libros y comprobantes de la entidad en liquidación.²¹ El liquidador tiene la responsabilidad de reconocer este pasivo siguiendo un proceso puntual, considerando tanto las acreencias justificadas como las presentadas extemporáneamente que estén debidamente comprobadas. Es decir, el PACINORE corresponde a obligaciones debidamente comprobadas en los libros de contabilidad oficiales de la intervenida,²² con sujeción a las normas contables aplicables.

Considerando lo señalado, el PACINORE se determina mediante un acto administrativo del liquidador, señalando su naturaleza, prelación según la ley y cuantía, siempre que existan remanentes y dependa de las disponibilidades de la entidad intervenida.²³ En este orden, respecto del Programa EPS Comfamiliar Huila en Liquidación, la graduación es la contenida en el artículo 12 de la Ley 1797 de 2016, en el siguiente orden:

¹⁷ Corte Constitucional, Sentencia T-314/06. M. P. Marco Gerardo Monroy Cabra.

¹⁸ Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil. Consejero ponente: Álvaro Namén Vargas. Bogotá, D. C., ocho (8) de junio de dos mil dieciséis (2016). Radicación número: 11001-03-06-000-2016-00029-00(C).

¹⁹ Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil. Consejero ponente: Álvaro Namén Vargas. Bogotá, D. C., ocho (8) de junio de dos mil dieciséis (2016). Radicación número: 11001-03-06-000-2016-00029-00(C).

²⁰ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera. Consejera ponente: María Claudia Rojas Lasso. Bogotá, D.C., catorce (14) de mayo de dos mil quince (2015). Radicación número: 76001-23-31-000-2005-02071-01.

²¹ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Quinta. Consejera ponente: Rocío Araújo Oñate. Bogotá, D.C., veintiuno (21) de junio de dos mil dieciocho (2018). Radicación número: 11001-03-15-000-2018-00650-01 (AC).

²² Corte Constitucional, Sentencia T-314/06. M. P. Marco Gerardo Monroy Cabra.

²³ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera. Consejero ponente: Oswaldo Giraldo López. Bogotá D.C., veintiséis (26) de octubre de dos mil veintitrés (2023). Referencia: Nulidad y Restablecimiento del Derecho. Radicación: 73001 2331 000 2007 90204 01.

- a) Deudas laborales;
- b) Deudas reconocidas a Instituciones Prestadoras de Servicios de Salud. En estas deudas se incluirán los servicios prestados o tecnologías prestadas por urgencias, así no medie contrato. En estos casos la liquidación debe desarrollar la auditoría y revisión de cuentas para su reconocimiento en lo pertinente.
- c) Deudas de impuestos nacionales y municipales;
- d) Deudas con garantía prendaria o hipotecaria, y
- e) Deuda quirografaria.

Para este efecto indicarse que el artículo 5 de la Resolución 2022320010005521-6 de 26 – 08 – 2022 dispone que “Respecto de las acreencias presentadas de manera extemporánea o que se consideren como Pasivo Cierto No Reclamado-PACINORE, el liquidador podrá realizar los mismos procesos de auditoría a las cuentas médicas, a fin de establecer el valor a reconocer por las acreencias, sin que se alteren las facultades propias del agente para el reconocimiento y pago de estas.”

5. Monto total

Conforme con lo señalado por el artículo 9.1.3.2.7 del Decreto 2555 de 2010, el AEL determina el PACINORE con base en las acreencias, tanto a cargo de la masa de la liquidación como de las excluidas de ella, que no fueron reclamadas pero que aparecen debidamente justificadas en los libros y comprobantes del Programa EPS en Liquidación, así como las presentadas extemporáneamente debidamente comprobadas, conforme se muestra en la tabla 6 siguiente.

| Tabla 6. Pasivo cierto no reclamado | |
|-------------------------------------|---------------------------|
| Concepto | Saldo a agosto 26/24 (\$) |
| Pacinore | \$ 2.596.395.846 |
| Total Pacinore | \$ 2.596.395.846 |

Fuente: Comfamiliar Huila aplicativo contable JD Edwards

6. Total reconocido como PACINORE

Considerando lo dispuesto por el artículo 9.1.3.2.7 del Decreto 2555 de 2010 y el artículo 12 de la Ley 1797 de 2016, el valor total reconocido como PACINORE es el que se muestra en la tabla 7 siguiente:

| Tabla7. Pasivo cierto reconocido no reclamado | |
|---|---------------------------|
| Concepto | Saldo a agosto 26/24 (\$) |
| Pacinore | \$ 2.596.395.846 |
| Total Pacinore | \$ 2.596.395.846 |

Fuente: Comfamiliar Huila aplicativo contable JD Edwards

En mérito de lo expuesto,

RESUELVE:

ARTÍCULO 1. DETERMINAR cómo pasivo cierto no reclamado (PACINORE) del PROGRAMA DE ENTIDAD PROMOTORA DE SALUD DE LA CAJA DE COMPENSACIÓN FAMILIAR DEL HUILA- COMFAMILIAR EN LIQUIDACIÓN, IDENTIFICADA CON EL NIT. 891.180.008-2, la suma total de **DOS MIL QUINIENTOS NOVENTA Y SEIS MILLONES TRESCIENTOS NOVENTA Y CINCO MIL OCHOCIENTOS CUARENTA Y SEIS PESOS (\$2.596.395.846,00)**, de conformidad a lo dispuesto en el artículo 9.1.3.2.7, del Decreto 2555 y lo expuesto en la parte considerativa de la presente resolución.

ARTÍCULO 2. DETERMINAR cómo valor total reconocido como pasivo cierto no reclamado (PACINORE) del PROGRAMA DE ENTIDAD PROMOTORA DE SALUD DE LA CAJA DE COMPENSACIÓN FAMILIAR DEL HUILA- COMFAMILIAR EN LIQUIDACIÓN, IDENTIFICADA CON EL NIT. 891.180.008-2, la suma de **DOS MIL QUINIENTOS NOVENTA Y SEIS MILLONES TRESCIENTOS NOVENTA Y CINCO MIL OCHOCIENTOS CUARENTA Y SEIS PESOS (\$2.596.395.846,00)** de la siguiente manera:

| Pasivo cierto reconocido no reclamado | |
|---------------------------------------|---------------------------|
| Concepto | Saldo a agosto 26/24 (\$) |
| Pacinore | \$ 2.596.395.846 |
| Total Pacinore | \$ 2.596.395.846 |

Fuente: Comfamiliar Huila aplicativo contable JD Edwards

ARTICULO 3. DEDUCIR del valor determinado y reconocido dentro del pasivo cierto no reclamado (PACINORE) al que sea deudor a su vez del PROGRAMA DE ENTIDAD PROMOTORA DE SALUD DE LA CAJA DE COMPENSACIÓN FAMILIAR DEL HUILA- COMFAMILIAR EN LIQUIDACIÓN, las sumas de dinero u obligaciones que sean a favor del PROGRAMA, que los titulares deudores recibieron como anticipos, abonos o pagos parciales no legalizados y se encuentren contabilizados en libros oficiales, de acuerdo con el artículo 9.1.1.2.4. del Decreto 2555 de 2010 y el numeral 9 del artículo 292 del Decreto Ley 663 de 1993.

ARTÍCULO 4. EL PAGO de las sumas reconocidas como PACINORE queda sometido a la disponibilidad de recursos de la intervenida y respetando la prelación legal de los créditos.

ARTÍCULO 5. ADVERTIR que el Agente Especial Liquidador calificó y graduó los créditos correspondientes a los extemporáneos, presentados a partir de la fecha prevista en la Resolución 114 de marzo 08 de 2024.

ARTÍCULO 6. NOTIFICACIÓN. La presente resolución se notifica personalmente de manera electrónica y siguiendo las reglas del artículo 69 de la Ley 1437 de 2011 y los artículos 9.1.3.2.5, 9.1.3.2.6 y párrafo del artículo 9.1.3.2.7 del Decreto 2555 de 2010.



ARTÍCULO 7. VIGENCIA. La presente Resolución rige a partir de la fecha de su expedición.

PUBLÍQUESE, NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE,

Dada en la ciudad de Neiva, a los VEINTITRES (23) días del mes de Agosto de 2024.



JUAN CARLOS CARVAJAL RODRÍGUEZ
AGENTE ESPECIAL LIQUIDADOR
PROGRAMA COMFAMILIAR EPS EN LIQUIDACIÓN

PROYECTO: Asesores Legal Option 
REVISÓ: Wilson Bejarano García / Líder Jurídico 
APROBO: Pedro Rodríguez Rincón / Director operaciones 