



# Sentencia 01068 de 2018 Consejo de Estado

CONSEJO DE ESTADO

SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

SECCIÓN QUINTA

Consejero ponente: *CARLOS ENRIQUE MORENO RUBIO*

Bogotá, D.C., agosto dos (2) de dos mil dieciocho (2018)

EXPEDIENTE: 76001-23-31-000-2009-01068-01

ACTOR: FRESENIUS MEDICAL CARE COLOMBIA S.A.

DEMANDADO: E.S.E. ANTONIO NARIÑO EN LIQUIDACIÓN Y OTROS NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO

## FALLO DE SEGUNDA INSTANCIA

Procede la Sala a decidir el recurso de apelación interpuesto por el apoderado de la parte demandante, contra la sentencia proferida el 28 de septiembre de 2012 por el Tribunal Administrativo del Valle del Cauca, mediante la cual resolvió lo siguiente:

*"NIÉGANSE las pretensiones de la demanda.*

*(...)".*

### I. ANTECEDENTES

#### 1. Pretensiones

Por intermedio de apoderado judicial y en ejercicio de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho prevista en el artículo 85 del Código Contencioso Administrativo, la compañía Fresenius Medical Care Colombia S.A. (en adelante simplemente Fresenius Medical Care), demandó para que, previo el trámite del procedimiento legal, se hicieran las siguientes declaraciones:

1. Que es nula la Resolución RCA 000069 del 26 de febrero de 2009, mediante la ESE Antonio Nariño en Liquidación negó el reconocimiento y pago de una acreencia en el marco del proceso de liquidación de dicha entidad.

2. Que es nula la Resolución RCA 00400 del 27 de mayo de 2009 expedida por la ESE Antonio Nariño en liquidación, mediante la cual resolvió el recurso de reposición propuesto contra la anterior resolución, en el sentido de confirmarla.

3. Que como consecuencia de las anteriores declaraciones y a título de restablecimiento del derecho, se ordene el reconocimiento y pago a Fresenius Medical Care la suma de seiscientos dos millones setecientos dos mil cuatrocientos diez pesos moneda legal colombiana (\$602.702.410), por concepto de venta de insumos médicos, entregados en virtud del contrato de suministro de insumos entre la ESE Antonio Nariño en Liquidación y la demandante.

4. Que se ordene a la ESE Antonio Nariño en Liquidación, pagar a Fresenius Medical Care los intereses moratorios correspondientes, que se generen sobre la suma reclamada, desde la fecha en que se hizo exigible hasta la fecha en que se efectúe el pago.

5. Que se reconozca y pague la correspondiente indexación. Las pretensiones tuvieron como fundamento los siguientes

## 2. Hechos

Comentó que Fresenius Medical Care es una IPS cuyo objeto social es la importación, comercialización, fabricación de equipos de diálisis, equipos médicos y hospitalarios y venta de productos de diálisis, farmacéuticos y de cuidados intensivos.

Anotó que entre la ESE Antonio Nariño en Liquidación y Fresenius Medical Care Colombia S.A. se suscribieron los contratos de suministros de insumos, CT-0004-2008, CT-0137-2008 y CT-0382-2008, con el siguiente objeto: "*la compra de elementos médicos quirúrgicos para la unidad hospitalaria RAFAEL URIBE DE LA EMPRESA SOCIAL DEL ESTADO ANTONIO NARIÑO, de acuerdo al número de ítem C.U.B.S. (...)*".

Señaló que en los citados contratos se estableció en el parágrafo de la cláusula décimo novena que: "*la interventoría de este contrato la realizará el subdirector de la Unidad Hospitalaria, el Jefe del Área Solicitante y el Almacenista de la Empresa*".

Resaltó que mediante el Decreto 3870 del 3 de octubre de 2008, el gobierno nacional ordenó la supresión y liquidación de la ESE Antonio Nariño y para todos los efectos, se dispuso que utilizaría la denominación "*Empresa Social del Estado Antonio Nariño en Liquidación*".

Sostuvo que en virtud de lo dispuesto por el artículo 4 del Decreto 3870 del 3 de octubre de 2008, el Ministerio de Protección Social celebró contrato con el "*Consorcio Liquidación ESE Antonio Nariño*" para llevar a cabo la liquidación de la Empresa Social del Estado Antonio Nariño y que el consorcio en comento, mediante escritura pública 4501 del 8 de octubre de 2008 de la Notaría Primera del Círculo de Bogotá otorgó poder general, amplio y suficiente al Dr. Reynel Fernando Bedoya Rodríguez, para que ejecute los actos y contratos inherentes a la liquidación de la entidad, conforme al Decreto 3870 de 2008 y por las normas aplicables al régimen de liquidación de entidades públicas del orden nacional.

Indicó que Fresenius Medical Care presentó reclamación oportuna de la acreencia, la cual fue radicada con el número 841 del 26 de noviembre de 2008 donde se pretende el reconocimiento y pago de la suma de seiscientos dos millones setecientos dos mil cuatrocientos diez pesos M/CTE (\$602.702.410).

Apuntó que mediante Resolución RCA 00069 del 26 de febrero de 2009 se negó la reclamación en consideración a lo siguiente: i) la obligación reclamada posee un pago parcial; ii) no se acreditan los requisitos contractuales para el pago y, iii) no existe certificación de la prestación del servicio por parte del interventor del contrato u orden de servicio.

Precisó que, inconforme con la Resolución RCA 00069 del 26 de febrero de 2009, Fresenius Medical Care, presentó recurso de reposición del 17 de marzo de 2009, radicado con el número 201 a partir del cual se solicitó la modificación de la resolución de acuerdo con lo siguiente:

*"Sea lo primero advertir que rechazamos la presente causal de glosa que a todas luces es ilegal e indebidamente denominada, toda vez que se predica de pago parcial cuando el proveedor ha recibido un pago sobre la facturación, situación que no es aplicable al caso que nos ocupa, pues mi mandante no ha recibido en ningún momento pago sobre las obligaciones que se presenten a través del presente proceso liquidatorio.*

*(...) Como podemos observar en la presente reclamación la E.S.E. ANTONIO NARIÑO en liquidación no ha realizado el pago de la obligación a Fresenius Medical Care Colombia S.A. razón por la cual no puede pretender glosar las facturas por este concepto, toda vez que se trata de la aplicación de un procedimiento contable por parte de la E.S.E. ANTONIO NARIÑO en liquidación al momento de realizar el pago total o abono a la misma".*

Relató que mediante Resolución RCA 000400 del 27 de mayo de 2009, notificada personalmente en el mes de junio de 2009, se decidió no reponer la Resolución 00069 de 2009, por medio de la cual se negó el reconocimiento y pago de la acreencia en comento.

Manifestó que las cuentas glosadas por el apoderado del liquidador, obedecen a los contratos de suministro CT-0004-2008, CT-0137-2008 y CT-0382-2008, los cuales se encuentran soportados mediante facturas de compraventa, con el correspondiente sello de recibido, del cual se desprende que Fresenius Medical Care Colombia S.A., cumplió con la entrega de los medicamentos (insumos médicos contratados) en consecuencia, la ESE Antonio Nariño no podía válidamente negarse a efectuar el pago del suministro de medicamentos realizados.

Destacó que de acuerdo con los argumentos del apoderado del liquidador, el fundamento para la glosa de las facturas radica en la inexistencia de un acta de cumplimiento a satisfacción.

Resaltó que, no obstante lo anterior, el interventor del contrato era una persona que dependía directamente del contratante y que, a su vez, debía certificar para efectos del pago, situación que constituye un requisito más de forma que de fondo, pues las facturas que respaldan la entrega del producto tienen sello de recibido y las mismas no fueron devueltas ni existen oficios que pongan de presente el incumplimiento de los contratos de suministro.

Manifestó que por todo lo expuesto anteriormente, la ESE Antonio Nariño en Liquidación le adeuda a Fresenius Medical Care Colombia S.A., la suma de seiscientos dos millones setecientos dos mil cuatrocientos diez pesos (\$602.702.410).

### 3. Normas violadas y concepto de la violación

Consideró que con los actos administrativos demandados se vulneraron los siguientes artículos: 29 y 122 de la Constitución Política y 2, 35, 59, 84 y 85 del Código Contencioso Administrativo.

Como fundamento de su exposición formuló el siguiente cargo:

#### Falsa Motivación

Expuso que de conformidad con el tratadista Roberto Dromi *"la motivación es la declaración de las circunstancias de hecho y de derecho que han inducido a la emisión del acto. Están contenido dentro de lo que usualmente se denominan considerandos. La constituyen, por tanto, los presupuestos o razones del acto. Es la fundamentación fáctica y jurídica de él, con que la administración sostiene la legitimidad y oportunidad de*

*su decisión (...) También debe la motivación ser concomitante con el acto pero por excepción puede admitirse la motivación previa, si ella surge de informes y dictámenes que sean expresamente invocados o comunicados. En ausencia de ambas, el acto estará viciado por falta de motivación, pero este vicio puede excepcionalmente subsanarse por medio de una motivación ulterior, siempre que ella sea suficientemente razonada y desarrollada".*

Sustentó que en el asunto objeto de la presente demanda, la ESE Antonio Nariño en Liquidación emitió la Resolución No. RCA 00069 del 26 de febrero de 2009 y la Resolución No. 000400 del 27 de mayo de 2009, en las cuales se negó el reconocimiento y pago de la acreencia reclamada, con fundamento en la inexistencia de un acta de cumplimiento a satisfacción.

Mencionó que se predica la falsa motivación con la ocurrencia o expedición de un acto cuando el mismo se funda en erróneas o inexactas motivaciones que, como ya se expresó, deben entenderse estas como la causa del acto.

Explicó que este vicio se presenta cuando la sustentación fáctica del acto carece de veracidad, es decir, no hay correspondencia en las razones de hecho y de derecho que sirven de sustento para la expedición del mismo y su realidad fáctica y/o jurídica. Por lo anterior se ha sostenido que la falsa motivación se presenta en los siguientes eventos:

- a) Por falsedad en los hechos, esto es, cuando se invocan hechos que nunca ocurrieron o se describen de forma distinta a cómo ocurrieron.
- b) Por apreciación errónea de los hechos, de suerte que los supuestos fácticos aducidos efectivamente ocurrieron, pero no tienen el alcance que les da el acto administrativo o no corresponden a los supuestos descritos en las normas que se invocan.

Reiteró que en este caso la demandada incurrió en una falsa motivación porque dicho argumento expuesto en las resoluciones acusadas, para no reconocer y pagar la suma adeudada a la demandante, no reflejan el resultado de un análisis objetivo de toda la información y argumentos expuestos en la reclamación radicada con el número 841 del 26 de noviembre de 2008 y mediante recurso de reposición, tal como se manifiesta en los hechos que soportan la presente demanda.

Indicó que la ESE Antonio Nariño en Liquidación, se limitó a no reconocer ni pagar las sumas adeudadas a Fresenius Medical Care Colombia S.A., sin tener las pruebas y argumentos suficientes que demostraran la procedibilidad del mismo, dejando un evidente vacío de fundamentación en las resoluciones expedidas, lo que afectó grave e injustamente el patrimonio de la parte actora.

Comentó que la demandada incurrió en una falsa motivación de los actos administrativos acusados, al no reconocer y pagar las sumas de dinero adeudadas a la demandante, en virtud del contrato de suministro de insumos, elementos médico quirúrgicos para la Unidad Hospitalaria Rafael Uribe Uribe de la ESE Antonio Nariño en Liquidación.

#### 4. Contestación de la demanda

Por intermedio de apoderado, la ESE Antonio Nariño en Liquidación contestó la demanda en los siguientes términos:

Advirtió que, previamente a exponer los argumentos de defensa, era necesario tener en cuenta que el tratamiento de la entidad en liquidación resulta diametralmente distinto al que se le daba antes de entrar en esa situación, lo cual es importante considerar de cara a las deficiencias administrativas en que se incurrieron por la entidad como contratista y que no podían ser subsanadas por el liquidador.

Aseguró que en el expediente no se encontraron las certificaciones de cumplimiento emitidas por el interventor conforme lo indica el contrato, así mismo, no existe constancia del pago de aportes al sistema "general de seguridad social", glosa que se impone condicionada a su presentación al momento que se ordene el respectivo pago.

Precisó que lo que se discute es si el liquidador puede reconocer una obligación cuando está probado que no se cumplieron los requisitos establecidos por la ley y el contrato; es decir, si es posible omitir el cumplimiento de las exigencias legales para proceder a un reconocimiento económico.

Comentó que no se puede pretender que el liquidador realice un reconocimiento sin las pruebas que acrediten el cumplimiento de los requisitos exigidos por la ley y el contrato, entre ellos la certificación de cumplimiento de sus obligaciones contractuales, documento que permitirá establecer las condiciones de calidad, pertinencia y oportunidad en la prestación del servicio contratado.

Anotó que realizar un reconocimiento sin el lleno de estas exigencias, es perpetuar el manejo irresponsable de los recursos públicos so pretexto de vulnerar supuestamente el principio de la buena fe contractual y en consecuencia hacer caso omiso al cumplimiento de la ley, situación que no puede ser admisible para el liquidador.

Expuso que en el proceso liquidatorio se tuvieron en cuenta todos los soportes existentes en la entidad y los allegados por los acreedores con su reclamación y su recurso de reposición, asimismo en los actos administrativos demandados se indicaron los fundamentos de hecho y de derecho que dan lugar al reconocimiento definitivo por parte del liquidador.

Afirmó que dentro de la calificación de las acreencias reclamadas, se verificó tanto la literalidad de los contratos, como el cumplimiento de los requisitos exigidos por la ley y el contrato, esto es la existencia de disponibilidad y registro presupuestal, las pólizas de garantía debidamente constituidas y aprobadas, la publicación de los contratos, los certificados de cumplimiento por parte de los interventores de cada una de las facturas reclamadas y demás requisitos exigidos tanto para el perfeccionamiento como para la ejecución y pago de las obligaciones que de estos se derivan.

Sostuvo que el contrato exigía para su pago, el certificado de interventoría firmado por el subdirector de la Unidad Hospitalaria, el jefe del área solicitante y el almacenista de la empresa. Prueba expresamente indicada en el contrato, la cual, como se evidencia en el acervo probatorio que tuvo el liquidador para la calificación, no se encontraba bajo los postulados contenidos en el contrato, razón por la cual el rechazo se encuentra plenamente justificado.

Aclaró que el contrato, en sus cláusulas tercera y vigésimo novena, estableció las condiciones exigidas para el pago, entre ellos el certificado de interventoría debidamente suscrito por los funcionarios antes anotados de manera que, no basta con la simple afirmación de que se impuso un sello de entrega del almacén, pues tanto el procedimiento de pago como el mismo contrato indicaban que la certificación debería tener el concurso de los tres, posición completamente lógica en el entendido que al ser insumos de alta complejidad requerían valoración tanto en su cantidad como en su contenido e idoneidad para que la ESE pudiese proceder con el pago.

Enfatizó que en el expediente de la reclamación presentada en el proceso liquidatorio, no se observa, como lo dispone el contrato, la certificación de cumplimiento en comento, motivo por el cual, el liquidador no tenía, ni tiene, la prueba fehaciente que le permita establecer con certeza que los medicamentos cumplían con los requisitos técnicos de correspondencia científica (dosis, contenido etc.) si estaban vigentes o vencidos, si la cantidad era la contratada y las dosis requeridas. Todos estos datos esenciales para proceder con el pago, no aparecen certificados por quien se designó contractualmente.

Alegó que el certificado de cumplimiento a satisfacción por los interventores no se debe entender como un simple requisito de forma, como lo pretender hacer ver la demandante, pues éste documento es el que demostraba la idoneidad técnica, en cantidad y calidad de los productos contratados por la ESE, por ello, si el liquidador con las pruebas existentes en el expediente no encontró esos soportes, ni el acreedor los aportó con su reclamación, no era dable reconocer el pago reclamado.

Señaló que el artículo 2 del Decreto 3780 de 2008, dispuso que por tratarse de una Empresa Social del Estado del sector descentralizado del orden nacional, de conformidad con lo previsto en el artículo 52 de la ley 489 de 1998, la liquidación de la Empresa Social del Estado Antonio Nariño, se sometería a las disposiciones del Decreto Ley 254 de 2000, modificado por la Ley 1105 de 2006, las normas que lo modifiquen,

sustituyan o reglamente y las especiales del Decreto 3780 de 2008.

Resaltó que el procedimiento de liquidación de la ESE se regula por normas especiales a las cuales deben someterse todos los acreedores del proceso liquidatorio en igualdad de condiciones.

Comentó que el parágrafo del artículo 26 del Decreto 2211 de 2004, aplicable por remisión expresa del Decreto 254 de 2000, el cual establece claramente la facultad que tiene el liquidador de la ESE Antonio Nariño, de rechazar la reclamación si duda de la procedencia o validez; no obstante, dicha facultad no puede ejercerse de manera arbitraria.

Manifestó que la auditoría de las reclamaciones presentadas en el proceso liquidatorio de la entidad demandada, se efectuó conforme a criterios objetivos, para lo cual, con miras a establecer las políticas, estrategias y normas para el desarrollo del proceso de evaluación de las reclamaciones, se conformó el Comité Técnico para la Evaluación y Seguimiento del Expediente, el cual estaba integrado por el Liquidador, la interventoría designada por la ESE y los coordinadores de áreas de la misma, adelantando actividades orientadas al análisis, evaluación y seguimiento del proceso de calificación de las reclamaciones presentadas y definió las causales de glosa o de rechazo que se deberían aplicar por las reclamaciones presentadas, comité que ha operado como órgano de consulta para la calificación de acreencias.

Sostuvo que, adicional a lo anterior, la entidad constituyó con personal propio, un equipo interdisciplinario y especializado para realizar la interventoría a la auditoría integral efectuada a las reclamaciones oportuna y extemporáneamente, proceso que se llevó a cabo conforme a los parámetros legales y contractuales establecidos y que validó jurídica y técnicamente los medidas utilizadas en cuanto a las normas legales vigentes y de auditoría generalmente aceptadas, en especial el cumplimiento de la aplicación de las causales de glosa aprobadas por el Comité Técnico para la evaluación y seguimiento del expediente, grupo que adicionalmente apoyó al liquidador en la solución de sus controversias surgidas con ocasión de los resultados de la auditoría integral realizada.

Agregó que en lo que corresponde a las causales de rechazo, es menester tener en cuenta que conforme al parágrafo del artículo 26 del Decreto 2211 de 2004, si el liquidador dudare de la procedencia o validez de cualquier reclamación, la rechazará.

Destacó que, por ello, si no existe certificación que acredite las condiciones de calidad, cantidad e idoneidad no era posible que el liquidador, con unos simples registros, que en muchos casos no coinciden con el inventario, pueda reconocer suma alguna, más aún cuando estos requisitos estaban pactados contractualmente.

Resaltó que, además, era imperioso que se probara la efectiva prestación del servicio, lo cual no ocurrió, a través del certificado de cumplimiento.

Argumentó que, es evidente que si se reclaman en el proceso liquidatorio facturas por el suministro de bienes y servicios, el cumplimiento de los mismos debe acreditarse en su integralidad, no solo lo relacionado con la parte cuantitativa, es decir, la cantidad, sino también su parte cualitativa, la cual hace referencia a la calidad, idoneidad y pertinencia que permita establecer al liquidador que tales bienes cumplían con las exigencias técnicas para lo cual fueron contratados en su oportunidad.

Precisó que en ese sentido, el certificado del interventor resultaba fundamental y necesario para que el liquidador pudiera establecer, sin lugar a dudas, que la cantidad y sobre todo la idoneidad de los productos suministrados, ingresaron al patrimonio y activos de la ESE, por ello era imperativo para el liquidador que exista este documento, el cual permite dar certeza sobre el cumplimiento de las obligaciones contractuales y así poder avalar su reconocimiento.

Apuntó que con ocasión del proceso liquidatorio, para los servicios o bienes suministrados el mes de septiembre de 2008, no existían estos documentos, que aparte de ser exigidos contractualmente para el pago, son fundamentales en términos de la ejecución de los recursos públicos.

Explicó que dadas esas dificultades, el liquidador optó por agotar los diferentes medios probatorios que lo llevaran a tener certeza sobre la efectiva prestación de los servicios contratados por ello para los créditos reclamados por servicios suministrados en el mes de septiembre de 2008, el liquidador dispuso que los funcionarios idóneos para certificar la prestación de estos servicios realizaran una evaluación exhaustiva sobre el cumplimiento de los mismos, la cual fue realizada y tenida en cuenta al momento de la calificación.

Indicó que, no obstante, para los anteriores periodos no era posible realizar este ejercicio, por lo que era evidente que de haberse cumplido en su oportunidad con la entrega en las condiciones contratadas los mismos debían existir, es decir, para los servicios o bienes suministrados 2, 3, 4 o hasta 8 meses antes de la liquidación, en especial porque los registros encontrados al momento de iniciar el proceso liquidatorio no permitían tener certeza si eran insumos contratados, si estaban en condiciones de uso o cumplían con las especificaciones técnicas que requerían su especialidad.

Destacó que en este caso el liquidador tuvo en cuenta los soportes existentes, tal como se observa en el anexo 4 de la Resolución RCA 400 de 2009, la cual reposa en el expediente, donde se evidencia que los soportes de archivo, así como los soportes internos y los de la carpeta contable, todos encontrados y acumulados al proceso por el liquidador, sirvieron de prueba y soporte de la calificación de la acreencia, permitiendo un reconocimiento parcial a la demandante. Asimismo, se cumplió con el debido proceso pues los soportes allegados con el recurso de reposición sirvieron para la calificación en comento.

Aclaró que se evaluaron todos los documentos existentes que involucraban al reclamante, sin embargo, se pudo observar que algunos de estos documentos no tienen firma de quien los expide, otros se encuentran suscritos por quien no era competente, adicionalmente, la información consignada en ellos no permitió establecer a qué facturas corresponden, de lo que se concluye que no son documentos idóneos para acreditar que el servicio se prestó a satisfacción respecto de: la cantidad, la calidad, las especificaciones técnicas, el plazo y con idoneidad requerida, propias de cada contrato.

Explicó que dada la independencia que tiene el proceso liquidatorio respecto de las actuaciones realizadas por la ESE cuando desarrollaba su objeto social, para las facturas a las que se les impuso la glosa 1.18 no fue posible obtener el certificado o constancia del interventor que permitiera efectuar un reconocimiento de dichas facturas.

Alegó que si el liquidador realiza un reconocimiento de un crédito que al momento de su perfeccionamiento y legalización no cumplió con lo establecido por la ley, se atenta flagrantemente contra el principio de igualdad.

Enfatizó que el exigir el cumplimiento de los requisitos definidos por el contrato, es un criterio legal para respetar el principio de igualdad de los demás acreedores, que el liquidador debe tener en cuenta, tal y como se observó en el acto administrativo demandado.

##### 5. Trámite procesal

Mediante auto del 4 de diciembre de 2009 el Tribunal Administrativo del Valle del Cauca admitió la demanda de la referencia y ordenó notificar de la misma al liquidador de la ESE Antonio Nariño (ff. 93 y 94 del cuaderno principal del expediente).

Mediante memorial radicado en la Secretaría del Tribunal Administrativo del Valle del Cauca, la ESE Antonio Nariño en Liquidación contestó la demanda (ff. 140 a 154 del cuaderno uno del expediente).

En auto del 13 de diciembre de 2010, no habiendo pruebas que practicar, se corrió traslado común a las partes para que alegaran de conclusión (f. 159 del cuaderno principal).

Por medio de la sentencia del 28 de septiembre de 2012, el Tribunal Administrativo del Valle del Cauca, denegó las pretensiones de la demanda (ff. 190 a 204).

Inconforme con la decisión, la parte actora la apeló mediante escrito presentado el 12 de agosto de 2013 (ff. 206 a 211).

Por auto del 22 de abril de 2014, el Consejo de Estado admitió el recurso de apelación formulado (f. 4 del cuaderno de apelación) y mediante providencia del 31 de mayo de 2016 se corrió traslado a las partes para alegar de conclusión (f. 7 del cuaderno de apelación).

#### 6. Sentencia de primera instancia

Mediante sentencia del 28 de septiembre de 2012 el Tribunal Administrativo del Valle del Cauca, denegó las pretensiones de la demanda.

En apoyo de esa decisión expresó, en resumen, lo siguiente:

Señaló que *"la falsa motivación, como causal de anulación de los actos administrativos, ha sido entendida como aquella razón que da la administración de manera engañosa, fingida, simulada, falta de ley, de realidad o veracidad. De igual forma se ha dicho que la falsa motivación se configura cuando las circunstancias de hecho y de derecho que se aducen para la emisión del acto administrativo correspondiente, traducidas en la parte motiva del mismo, no tienen correspondencia con la decisión que se adopta o disfrazan los motivos para su expedición"*.

Precisó que teniendo en cuenta la anterior definición, se debe confrontar la reclamación elevada por la sociedad demandante tendiente a obtener el reconocimiento y pago de la suma de \$602.702.410, por concepto de compra de insumos médico quirúrgicos, representada en las facturas cambiarias de compraventa números 5701-006373, 5701-006864 y 5701-008019, con la respuesta de la E.S.E. Antonio Nariño en Liquidación consignada en los actos administrativos que se demandan.

Anotó que, según el *"formulario de registro de reclamaciones acreedores"* calendado el 26 de noviembre de 2008, la sociedad actora solicitó de la E.S.E. Antonio Nariño en Liquidación, el pago de la suma de \$602.702.410, por concepto de *"cuentas otros proveedores"*; junto con el referido formulario se anexó un total de 45 folios contentivos de los diferentes soportes de la reclamación de los cuales se desprende que el contratista funda su reclamación o pretende el reconocimiento y pago de las facturas cambiarias de compraventa, 5701-006373 por valor de \$160.986.729, 5701- 006373 por valor de \$251.475.180 y 5701-008019 por valor de \$190.240.510, para un total de \$602.702.410 giradas en cumplimiento de los contratos, 004-2008, 0137-2008 y 382-2008, respectivamente.

Citó la motivación de los actos administrativos demandados, para precisar el alcance de las obligaciones contractuales pactadas.

Indicó que, para efectos del pago de los suministros acordados por las partes, en los contratos, se estipuló lo siguiente: *"el valor del presente contrato se estima en la suma de trescientos veintidós millones seiscientos noventa y dos mil ochocientos quince pesos (\$322.692.815) MCTE, que la EMPRESA cancelará dentro de los sesenta (60) días siguientes a las fechas de entrega parcial de cada uno de los suministros, previa presentación de la factura de ingreso de almacén, disponibilidad del plan anual de caja PAC y certificación del Subdirector de Unidades Hospitalarias, el jefe del*

*Área solicitante, Interventores del cumplimiento de las obligaciones del contrato ...".*

Indicó que en el acervo probatorio se encuentra la relación de facturas rechazadas en virtud de las reclamaciones hechas por la sociedad actora.

Aclaró que de la glosa 4.11 efectuada por la demandada a la reclamación, se observa que, el pago parcial aludido gira en torno a las retenciones en la fuente aplicadas con ocasión de las facturas emitidas; es decir, que esta glosa lo que pretendía era establecer que, pese a la aplicación de la retención en la fuente en las facturas 5701-008019, 5701-006864 y 5701-006373, éstas ya habían sido rechazadas anteriormente con motivo

de otras glosas, ya que lo único que muestran es la afectación de la aplicación de la respectiva retención en la fuente para el correspondiente pago. En efecto, la glosa indicada no representa un motivo de rechazo de las acreencias solicitadas sino una aclaración en la depuración del pago en mención.

Comentó que, frente a la glosa 1.18, relativa a que no existe certificación de la prestación del servicio por parte del interventor del contrato u orden de servicio, el ente liquidador indicó que las facturas fueron rechazadas por cuanto, en la auditoría y calificación integral a la reclamación presentada por el recurrente, no se encontraron los certificados de recibo a satisfacción por parte del interventor del contrato.

Determinó que, de la confrontación de la causa *petendi* incoada por la sociedad Fresenius Medical Care y la respuesta dada por la ESE Antonio Nariño en Liquidación, a través de los actos administrativos acusados, se puede constatar que la manifestación de la administración tiene una causa que la justifica, la cual obedece a criterios de legalidad y certeza, relativas a las circunstancias modales que encierran la reclamación pretendida por la sociedad actora dentro del proceso liquidatorio de la demandada. Aspectos que no fueron desvirtuados en esta sede judicial, razón por la cual los actos administrativos deben conservar la presunción de legalidad que los cobija.

#### 6. La impugnación

Inconforme con la decisión, el apoderado de la parte demandante apeló la sentencia de primera instancia. Como fundamento del recurso expresó lo siguiente:

Sostuvo que frente a la glosa relativa al “*pago parcial*”, afirmó que ésta no tiene mucho sentido, tal y como lo reconoce la ESE Antonio Nariño en la Resolución 00400 del 27 de mayo de 2009, pues las retenciones aplicadas se realizaron con base en el sistema de causación, aun cuando no se hubiese realizado el pago y teniendo en cuenta que el pago de dichas retenciones se hace de manera anticipada a la autoridad de impuestos.

Indicó que de acuerdo con lo anterior, tal y como lo reconoce la misma entidad, la glosa obedece a unas retenciones que se hicieron de manera anticipada, sin haberse realizado el pago de la obligación a Fresenius Medical Care.

Realizó un cuadro con las facturas cuyas copias auténticas reposan en el expediente, y que fueron glosadas por la ESE Antonio Nariño en Liquidación, para señalar que, por cuenta de la observación en comento, no se realizó el pago, pese a que las retenciones en la fuente, corresponden a la aplicación de un procedimiento contable por parte de la demandada, al momento de causar las facturas, aun sin haber realizado el pago de la totalidad de la obligación.

Insistió que no se debió rechazar la totalidad de la acreencia con este argumento, que a todas luces se encuentra falsamente motivado. Si las retenciones fueron aplicadas antes del pago, al momento de la causación de la obligación de pago, tal y como lo reconoce la propia entidad, se debió levantar la glosa por parte de la demandada, pues el pago de la obligación nunca se realizó y así lo debió declarar el *a quo*.

Expresó que el Tribunal de primera instancia se limitó a repetir lo manifestado por el agente liquidador sin pronunciarse sobre el cargo formulado y sin tener en cuenta lo argumentado, además de las facturas aportadas como pruebas donde consta el sello de recibido de la ESE Antonio Nariño, generándose de esta manera la obligación de pago por parte de la demandada a favor de la sociedad accionante.

Alegó que la misma entidad sabía que no se generaban certificados de satisfacción, sino que el almacenista de la ESE internamente generaba un recibido de mercancías con el cual se certificaba que lo que figuraba en la factura, fue entregado en calidad y en cantidad a entera satisfacción, documento con el que se daba el ingreso al kárdex por parte del almacén de la ESE Antonio Nariño. Posteriormente, este recibo de mercancía era enviado como soporte de las facturas a la oficina de cuentas por pagar.

Resaltó que el recibo de mercancía por ser un documento de carácter interno de la entidad, el cual soportaba cada una de las facturas, no se entregaba al proveedor en copia.

Aseguró que por conocimiento de causa del liquidador de la entidad demandada, las facturas con sus soportes reposan en el departamento de cuentas por pagar de dicha entidad.

Reiteró que la ESE Antonio Nariño incurrió en falsa motivación porque los argumentos expuestos en las resoluciones acusadas para no reconocer y pagar la suma adeudada (sic) a Fresenius Medical Care, no reflejan el resultado de un análisis objetivo de toda la información y argumentos expuestos en la reclamación radicada con el número 841 del 26 de noviembre de 2008 y mediante recurso de reposición, tal como se manifiesta en los hechos que soportan la demanda y que se reiteran con la apelación.

#### 7. Alegatos

Parte demandante:

La parte actora no presentó alegatos de conclusión en esta instancia.

ESE Antonio Nariño en Liquidación

Reiteró los argumentos señalados en la contestación de la demanda y en el recurso de apelación.

Insistió que el liquidador en su calificación de acreencias está obligado a reconocer créditos que se encuentren debidamente probados en el expediente, que hayan cumplido con la totalidad de requisitos exigidos por la ley y los pactados convencionalmente en el contrato.

Sostuvo que, para modificar la decisión de primera instancia, deberá determinarse si en el proceso liquidatorio, en desarrollo de la calificación de créditos, se encontró la prueba documental fehaciente de la efectiva existencia del contrato, de los requisitos contractuales y de la prestación del servicio.

Afirmó que en este caso no se desvirtuó la presunción de legalidad de los actos administrativos demandados, en tanto que no existe prueba técnica que contradiga la auditoría integral, médica, jurídica y contable, realizada por el proceso liquidatorio.

Indicó que las facultades conferidas al liquidador para la calificación de acreencias son especiales, de orden público y priman sobre otra normatividad aplicable cuando podía ejecutar su objeto social, esto es, antes de la liquidación.

Estableció que, conforme al artículo 3 del Decreto 3870 de 2007, se prohibió, como efecto de la liquidación, iniciar nuevas actividades en desarrollo de su objeto social, por tanto, la ESE Antonio Nariño conservó su capacidad jurídica únicamente para realizar actos, operaciones y contratos necesarios para llevar a cabo su pronta liquidación.

Sostuvo que, conforme algunos precedentes judiciales de esta Corporación, las decisiones adoptadas en el proceso liquidatorio deben ser evaluadas independientemente de las actuaciones adelantadas por la ESE Antonio Nariño antes de su liquidación, en especial porque es imperativo que el reconocimiento se realice soportado en el acervo probatorio que reposa en el expediente y con el cumplimiento del principio de legalidad e igualdad entre los acreedores.

Señaló que la existencia del certificado de cumplimiento emitido por el interventor del contrato es esencial para tener certeza sobre el cumplimiento de las obligaciones del contrato antes de la orden de liquidación.

Manifestó que para soportar la legalidad de los actos administrativos demandados en cuanto al rechazo por inexistencia del certificado del interventor, se debe tener en cuenta que el Manual de Contratación de la ESE Antonio Nariño, estableció como requisito para la determinación del cumplimiento de los contratos y los trámites de pago, la existencia de una interventoría que permitiera establecer las condiciones en que se ejecuta y cumple cada uno de los contratos, que se encontraba en cabeza de los directores de Unidad Hospitalaria y de Centros de Atención Ambulatoria, con la participación de los directores de almacén y quien ordenaba la contratación del servicio.

Sostuvo que el contrato estableció las condiciones exigidas para el pago, entre ellas, el certificado de interventoría debidamente suscrito por el subdirector de las Unidades Hospitalarias, el jefe de área solicitante e interventores del cumplimiento de las obligaciones del contrato.

Concluyó que en el expediente no existe prueba técnica que permita colegir la efectiva prestación del servicio, ni mucho menos una que permita reemplazar el contrato ni el certificado emanado del interventor del contrato. Asimismo, de la documental recaudada

es claro que no hay alguna que pueda demostrar la prestación adecuada del servicio en condiciones de calidad y oportunidad, tal como lo exigía el contrato y los manuales tanto de contratación como de interventoría de la entidad ahora liquidada.

#### 8. Concepto del Ministerio Público

El Ministerio Público no rindió concepto dentro de este asunto.

Surtidos los trámites legales pertinentes, el proceso se adelantó con la observancia de las ritualidades previstas en la ley procesal y sin que obre causal de nulidad que afecte la actuación, procede la Sección Quinta de la Sala Contencioso Administrativa, a resolver previas las siguientes

## II. CONSIDERACIONES

#### 1. Competencia

Es competente la Sala para conocer del asunto en segunda instancia, en razón del recurso de apelación interpuesto por la parte demandante contra la sentencia proferida el 28 de septiembre de 2012, por el Tribunal Administrativo del Valle del Cauca, conforme al artículo 129 del Código Contencioso Administrativo y en consideración al Acuerdo número 357 del 5 de diciembre de 2017 del Consejo de Estado, que busca descongestionar la Sección Primera de esta Corporación.

#### 2. Problema Jurídico

Corresponde a la Sala estudiar el contenido de la impugnación y el fallo de primera instancia para cotejarlos con el acervo probatorio y las normas aplicables al caso concreto. Si de tal estudio resulta que el fallo se ajusta a derecho se confirmará, y si por el contrario carece de fundamento se revocará.

Para el efecto, habrá de determinarse si los actos administrativos demandados, mediante los cuales se rechazó la reclamación de la demandante en el marco del proceso de liquidación de la ESE Antonio Nariño, tendiente al reconocimiento y pago de la acreencia adeudada de cara a los contratos de suministros de medicamentos suscritos y las facturas 5701-008019, 5701-006864 y 5701-006373 por la entrega de los insumos médicos pactados, son nulos por haber incurrido en falsa motivación, al sustentar dicha decisión en el hecho de no haber aportado el certificado de cumplimiento del interventor, pese a que las facturas tenían el correspondiente sello de recibido de la entidad.

## 3. Caso concreto

Como viene de explicarse, la parte actora en este asunto pretende la nulidad de las Resoluciones RCA 00069 del 26 de febrero de 2009 y RCA 00400 del 27 de mayo de 2009, expedidas por la ESE Antonio Nariño en Liquidación, mediante las cuales se rechazó el reconocimiento y pago de la acreencia adeudada y soportada en las facturas 5701-008019, 5701-006864 y 5701-006373 que se emitieron en virtud de los contratos de suministro suscritos con la entidad y se resolvió el recurso de reposición contra esa decisión, en el sentido de confirmarla, respectivamente.

Lo anterior en consideración a que, según lo afirma la demandante, el liquidador de la ESE Antonio Nariño incurrió en falsa motivación al no reconocer las sumas de dinero adeudadas en virtud del contrato de suministro de insumos, por cuanto el argumento expuesto para negar el pago, obedeció a la falta de un certificado de cumplimiento, lo cual refleja la falta de un análisis objetivo de toda la información y argumentos expuestos en la reclamación radicada con el número 841 del 26 de noviembre de 2008.

El Tribunal Administrativo del Valle del Cauca, denegó las pretensiones de la demanda, al no encontrar probado el cargo formulado, pues los motivos por los cuales el liquidador rechazó la reclamación presentada por la parte actora, tenían un sustento legal y contractual y, además, porque no se logró demostrar con certeza la existencia de la obligación objeto de la reclamación.

Inconforme con la decisión, la parte actora la apeló con fundamento en los argumentos expuestos en el libelo introductorio y, además, afirmó que el Tribunal de primera instancia se limitó a repetir lo manifestado por el agente liquidador sin pronunciarse sobre el cargo formulado y sin tener en cuenta lo argumentado, además de las facturas aportadas como pruebas donde consta el sello de recibido de la ESE Antonio Nariño, generándose de esta manera la obligación de pago por parte de la demandada a favor de la sociedad accionante.

Según se tiene, encuentra la Sala que la Resolución 0069 del 26 de febrero de 2009, proferida por el liquidador de la ESE Antonio Nariño en Liquidación *"por medio de la cual se decide sobre las reclamaciones que se fundamentan en contratos de naturaleza administrativa, cuentas por servicios de salud, servicios públicos, reintegros, créditos a favor de terceros (libranzas), reparación por daños morales y materiales, presentadas oportunamente al proceso liquidatorio de la ESE ANTONIO NARIÑO EN LIQUIDACIÓN"*, resolvió, respecto de la reclamación presentada por la parte actora, lo siguiente:

*"ARTÍCULO SEGUNDO: Rechazar total o parcialmente las reclamaciones presentadas oportunamente, relacionadas en el anexo uno (1) general y en el anexo dos (2) anexo individualizado a cada acreedor, frente a las cuales el proceso de auditoría integral encontró motivos de glosa que conducen al rechazo total o parcial de dichas reclamaciones, correspondiente a los valores señalados en la columna titulada "valor rechazado" en el anexo uno (1) y en el anexo dos (2) ya citados, que hacen parte integral de esta Resolución de conformidad con lo expuesto en la parte motiva del presente acto administrativo, en especial en los numerales 10.1 y 10.7.2."*

Conforme a los Anexos uno (1) y dos (2) de dicha resolución, en los que consta el resultado individual de auditoría integral de la reclamación presentada por la demandante, se determinaron, frente a cada una de las facturas, las siguientes glosas:

a) factura 5701-008019

b) Factura 5701-006864

Factura No.	Valor factura	Motivo de glosas
-------------	---------------	------------------

5701-006864	\$251.475.180	4.11- La obligación reclamada posee un pago parcial. 1.15- No se acreditan los requisitos contractuales para el pago. 1.18- No existe certificación de la prestación del servicio por parte del interventor del contrato u orden de servicio
-------------	---------------	--

c) Factura 5701-006373

Factura No.	Valor factura	Motivo de glosas
5701-006373	\$160.986.720	4.11- La obligación reclamada posee un pago parcial. 1.15- No se acreditan los requisitos contractuales para el pago. 1.18- No existe certificación de la prestación del servicio por parte del interventor del contrato u orden de servicio

Sobre las referidas glosas, la parte actora presentó recurso de reposición en el que sustentó, frente a la primera, esto es “la obligación reclamada posee un pago parcial” que no resulta de recibo por cuanto la accionante no había recibido en ningún momento pago sobre las obligaciones que se presentaron en el proceso liquidatorio.

Señaló que, no podía entenderse que había pago parcial por la retención en la fuente aplicada, en tanto que, ésta última obedeció a un procedimiento contable de la ESE Antonio Nariño que se debe efectuar al momento de realizar el pago total o parcial de la respectiva obligación.

Frente a los requisitos contractuales para el pago, sostuvo que no se comparte que la falta del documento de “certificación de pagos de seguridad social y parafiscales de la empresa” sea un motivo de glosa de unas facturas que cumplen con los requisitos legales establecidos para el efecto, y que, en todo caso, se aportaba la certificación expedida por el gerente de Desarrollo Humano de Fresenius Medical Care, por medio del cual se podía constatar que la empresa se encontraba al día en el pago de las obligaciones frente al sistema de seguridad social y aportes parafiscales.

Finalmente, en lo que respecta a la inexistencia de la certificación de la prestación del servicio suscrita por el interventor, alegó ante la entidad que, la ESE Antonio Nariño no generaba certificados de satisfacción, sino que el almacenista de la entidad internamente generaba un recibido de mercancías con el cual se certificaba que lo que figuraba en la factura, era entregado en calidad y en cantidad a entera satisfacción.

Factura No. 5701-008019	Valor factura \$190.240.510	Motivo de glosas 4.11- La obligación reclamada posee un pago parcial. 1.15- No se acreditan los requisitos contractuales para el pago. 1.18- No existe certificación de la prestación del servicio por parte del interventor del contrato u orden de servicio.
----------------------------	--------------------------------	---

Afirmó, además, que la realización de esta glosa, bajo una causa extraña al contratista, como lo era un trámite interno de la ESE, no podía agravar ni ser justificación legal para negarse al pago de las acreencias serias y legítimas de la empresa actora, más si el nombramiento del interventor de los contratos lo realizó directamente la ESE en liquidación.

Frente a tales reparos, el liquidador de la ESE Antonio Nariño desató el recurso de reposición formulado, mediante Resolución 000400 del 27 de mayo de 2009, mediante la cual modificó la Resolución 0069 del 26 de febrero de 2009, en la parte relacionada con la reclamación de la recurrente, en el sentido de levantar la glosa 1.15 relativa a que no se acreditaban los requisitos contractuales para el pago, por la falta de acreditación del pago de la seguridad social y parafiscales, en tanto que el mismo fue aportado y confirmó las demás glosas objeto de rechazo de la reclamación.

Sobre la retención en la fuente el liquidador de la ESE aclaró que, las retenciones aplicadas a las facturas reclamadas, objeto del recurso de reposición, se causaron y pagaron al ente que administra los impuestos, en cumplimiento de los fines de la retención en la fuente establecidos en el Estatuto Tributario.

Sobre la falta de certificación de la prestación del servicio por parte del interventor del contrato, se le indicó que, no allegó la misma y que al momento de realizar la auditoría integral, se informó que por expresa disposición legal, los acreedores que concurren al proceso universal y concursal de supresión y liquidación de la ESE Antonio Nariño, tienen el deber legal de cumplir la carga procesal de aportar las pruebas necesarias, siguiendo las reglas señaladas por la ley, los documentos que acrediten la existencia y la cuantía de las obligaciones que pretenden hacer valer dentro del proceso, so pena de sufrir las consecuencias desfavorables por la omisión o defecto en el cumplimiento de la mencionada carga procesal.

Igualmente, sostuvo que en cada uno de los contratos suscritos con la ESE, se consagró como requisito para el trámite de los pagos, el certificado de recibido a satisfacción por parte del interventor o del supervisor del contrato, y aunque el certificado era expedido internamente por el interventor, que era un funcionario de la ESE, la responsabilidad del trámite y de su expedición también se encontraba en cabeza del contratista.

Es frente a tales consideraciones, que la parte actora en este asunto dista, al punto que señala que la demandada incurrió en una falsa motivación, al no tener en cuenta de manera objetiva los argumentos y soportes que acompañaron la reclamación presentada tendiente a obtener el reconocimiento y pago de la acreencia adeudada.

En el expediente obran tanto las facturas reclamadas como los contratos de suministros suscritos por Fresenius Medical Care y la ESE Antonio Nariño en Liquidación, para el suministro de elementos médico quirúrgicos de apoyo tecnológico, para la Unidad Hospitalaria Rafael Uribe Uribe.

En efecto, la existencia de la obligación contraída entre las partes es evidente, en tanto que, contractualmente convinieron el suministro de unos elementos médico quirúrgicos a cambio de un precio que debía reconocerle la ESE a la empresa Fresenius Medical Care.

No obstante, no bastaba con demostrar la existencia y validez de dichos contratos, pues, en efecto, las obligaciones pactadas por las partes incluían una serie de requisitos que debían observarse a la hora de exigir el pago.

La cláusula tercera de los contratos de suministros celebrados disponía que el pago se realizaría “*previa presentación de la factura e ingreso de almacén, disponibilidad del plan anual de caja PAC y certificación del subdirector de Unidades Hospitalarias, el jefe del área solicitante, interventores del cumplimiento de las obligaciones del contrato*”.

Al respecto, resulta del caso precisar que, durante la ejecución contractual, que incluía naturalmente, la función del interventor de certificar el cumplimiento de las obligaciones pactadas, escapa de la órbita del liquidador quien, al verificar las acreencias y calificar el estado de las mismas, debía limitarse a constatar el lleno de los requisitos legales y contractuales.

La falsa motivación que aduce la parte actora en este caso, se traduce entonces en la inconformidad que ésta tiene sobre las razones por las cuales el liquidador rechazó la reclamación presentada, con fundamento en las facturas allegadas a la ESE Antonio Nariño en Liquidación.

Sobre este cargo de nulidad, esta Corporación ha precisado, respecto de su arista fáctica, que “*Para que prospere la pretensión de nulidad de un acto administrativo con fundamento en la causal denominada falsa motivación, la Sala ha señalado que “es necesario que se demuestre una de dos circunstancias: a) O bien que los hechos que la Administración tuvo en cuenta como motivos determinantes de la decisión no estuvieron debidamente probados dentro de la actuación administrativa; o b) Que la Administración omitió tener en cuenta hechos que sí estaban demostrados y que si hubiesen sido considerados habrían conducido a una decisión sustancialmente diferente*”<sup>1</sup>.

Del acervo probatorio que obra en el expediente, se encuentra que, la demandante para acreditar el pago de las facturas reclamadas, se limitó a allegar las facturas con el sello de recibido de la ESE Antonio Nariño “Clínica Rafael Uribe Uribe”, sin el lleno de los requisitos que el contrato había previsto para el pago, como lo era el certificado de cumplimiento de la interventoría.

Con todo, la demandante alega que dicho certificado obedecía más a un requisito formal y que no podía dársele prevalencia al mismo para rechazar el pago de la obligación, con fundamento en la buena fe y el cumplimiento efectivo del suministro de bienes que fueron entregados por la demandante a satisfacción, según se podía advertir de los documentos anexos a la reclamación.

No obstante, de los documentos que reposan en el expediente, ninguno cumple con el propósito con el que fue concebido el certificado de cumplimiento de la interventoría, comoquiera que todos se dirigen a demostrar la existencia de los contratos de suministro más no el efectivo cumplimiento de los mismos.

De manera que, el liquidador, ajeno a la ejecución contractual de la ESE Antonio Nariño que se disponía a liquidar, se encontraba en la obligación de actuar conforme a los parámetros legales y contractuales previamente establecidos, para efectos de reconocer o rechazar el pago de una acreencia reclamada.

Si bien la demandante señala que la ESE Antonio Nariño debía tener la información de la interventoría cuestionada, lo cierto es que, el certificado de cumplimiento exigido por los contratos de suministro bajo análisis, no se hallaba en los registros de la entidad, según ésta lo afirmó.

Mal podría entonces el liquidador reconocer el pago de una obligación, sin el lleno de los requisitos contractuales previstos para tal fin, el cual era, el certificado de interventoría sobre el cumplimiento de las obligaciones pactadas.

Además, aun cuando dicho certificado se expedía por la interventoría, conformada por funcionarios de la ESE, esto es, el subdirector de Unidades Hospitalarias y el jefe del área solicitante, lo cierto es que, la cláusula tercera de los pluricitados contratos señalaba que el valor de

cada uno de éstos, se cancelaría dentro de los 60 días siguientes a las fechas de entrega parcial de cada uno de los suministros *"previa presentación de la factura e ingreso de almacén, disponibilidad del plan anual de caja PAC y certificación del subdirector de Unidades Hospitalarias, el jefe del área solicitante, interventores del cumplimiento de las obligaciones del contrato"*.

Como se lee, era un requisito contractual para el pago, que la demandante presentara, junto con la factura correspondiente, la certificación de la interventoría, relativa al cumplimiento de las obligaciones de suministro pactadas.

Es decir, era una carga de la empresa Fresenius Medical Care obtener dicha certificación de la interventoría del contrato para efectos de que la ESE Antonio Nariño realizará el pago, pues era la empresa accionante quien debía adjuntarla junto con la factura.

En ese orden de ideas, el liquidador se allanó a lo probado en el expediente administrativo y, en virtud de sus obligaciones legales, advirtió la falta de un requisito como lo era el certificado de cumplimiento del interventor, para reconocer la acreencia reclamada por Fresenius Medical Care.

Sobre el particular, se encuentra que, como bien se indicó en la contestación de la demanda, las disposiciones normativas aplicables al proceso de liquidación de una entidad de la naturaleza de la ESE Antonio Nariño<sup>2</sup>, exigían del liquidador, la certeza sobre las acreencias que debía reconocer.

Dicha certeza solo la ofrecía el mecanismo que el mismo contrato había establecido para el pago, el cual era el certificado de cumplimiento de la interventoría.

Así, no se trata de un requisito meramente formal, como lo pretende hacer ver la parte actora, pues con la certificación en comento, es que se acreditaba el cumplimiento de las obligaciones pactadas y, verificado éste, se procedía con el pago del valor de los contratos de suministros celebrados.

De otro lado, aun cuando la demandante asegura que la ESE Antonio Nariño en Liquidación, no generaba certificados de satisfacción, sino que el almacenista de la entidad internamente generaba un recibido de mercancías con el cual se certificaba que lo que figuraba en la factura, era entregado en calidad y en cantidad a entera satisfacción, tampoco existe prueba o evidencia de que ello ocurrió así para el caso bajo análisis.

En ese sentido, no bastaba con la sola presentación de la factura ante la entidad para obtener el pago por el suministro de los bienes entregados, pues, contractualmente existía una obligación que le exigía al contratista, además de presentar la factura, acreditar el cumplimiento efectivo a través de la certificación de la interventoría.

Ello obedecía además a una razón de orden técnico, debido a la especialidad e importancia de los bienes a suministrar, pues no solo se debía cumplir con la cantidad exigida, sino también con la calidad e idoneidad de los elementos médico quirúrgicos, tal y como se afirmó en los actos administrativos demandados.

Así las cosas, la Sala no encuentra que la motivación efectuada por el liquidador de la ESE Antonio Nariño haya sido contraria a los hechos debidamente probados en el expediente administrativo o que los haya omitido, pues, de lo expuesto en líneas anteriores, es claro que se ciñó a las exigencias contractuales y legales, además de las disposiciones normativas que gobernaban el proceso liquidatorio le exigían observar.

En consecuencia, el cargo de nulidad propuesto contra los actos administrativos demandados, no está llamado a prosperar, razón por la cual la sentencia del 28 de septiembre de 2012 proferida por el Tribunal Administrativo del Valle del Cauca, mediante la cual se denegaron las pretensiones de la demanda, habrá de confirmarse, por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

Por último, advierte la Sala que en esta instancia no hay lugar a condenar en costas a ninguna de las partes, de conformidad con lo establecido en el artículo 171 del Código Contencioso Administrativo.

En mérito de lo expuesto, el Consejo Estado Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta, administrando justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la ley,

FALLA

Primero: Confírmase la sentencia del 28 de septiembre de 2012 proferida por el Tribunal Administrativo del Valle del Cauca, de conformidad con lo expuesto en la parte motiva de esta providencia.

Segundo: Sin costas en esta instancia.

Tercero: Notifíquese la presente decisión de conformidad con lo dispuesto en el artículo 173 del Código Contencioso Administrativo.

Cuarto: Ejecutoriada esta providencia, devuélvase el expediente al Tribunal de origen.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

ROCÍO ARAÚJO OÑATE

Presidente

LUCY JEANNETTE BERMÚDEZ BERMÚDEZ

Consejera

CARLOS ENRIQUE MORENO RUBIO

Consejero

ALBERTO YEPES BARREIRO

Consejero

NOTAS DE PIE DE PÁGINA

<sup>1</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Cuarta, sentencia del 26 de julio de 2017. Expediente 11001-03-27-000-2018 00006-00 (22326). Consejero ponente: Milton Chaves García.

<sup>2</sup> Sobre el particular, el proceso liquidatorio de la entidad se regía por el Decreto 2780 de 2008, Decreto Ley 254 de 2000 modificado por la Ley 1105 de 2006 y el Decreto 3780 de 2008 así como el Decreto Ley 663 de 1993, la Ley 510 de 1999 y el Decreto 2211 de 2004.

---

*Fecha y hora de creación: 2026-02-09 10:26:49*