

**Contestación de la demanda y llamamiento en garantía 11001334104520220036000**

Angie Katerine Pineda Rincón <angie.pineda@adres.gov.co>

Mié 12/10/2022 16:57

Para: Correspondencia Sede Judicial CAN - Bogotá - Bogotá D.C. <correscanbta@cendoj.ramajudicial.gov.co>

CC: Juzgado 45 Administrativo Seccion Primera - Bogotá - Bogotá D.C.

<jadmin45bta@notificacionesrj.gov.co>

Buenas tardes,

Adjunto me permito radicar contestación de la demanda.

Muchas gracias.

Cordialmente,

**Angie Katerine Pineda Rincón**

Abogada

Oficina Asesora Jurídica

D: Av. Calle 26 No. 69- 76 Torre 1 Piso 16 – Bogotá

[www.adres.gov.co](http://www.adres.gov.co)

El contenido de este mensaje y sus anexos son propiedad la Administradora de Recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud - ADRES, es únicamente para el uso del destinatario ya que puede contener información reservada o clasificada; las cuales no son de carácter público. Si usted no es el destinatario, se informa que cualquier uso, difusión, distribución o copiado de esta comunicación está prohibido. Cualquier revisión, retransmisión, disseminación o uso de este, así como cualquier acción que se tome respecto a la información contenida, por personas o Entidades diferentes al propósito original de la misma, es ilegal. Si usted es el destinatario, le solicitamos dar un manejo adecuado a la información; de presentarse cualquier suceso anómalo, por favor informarlo al correo [atencionpqrsd@adres.gov.co](mailto:atencionpqrsd@adres.gov.co).

ADRES - Información Pública Externa

**DOCTORA**  
**MARIA CAROLINA TORRES ESCOBAR**  
**JUZGADO 45 ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO DE BOGOTÁ**

**ASUNTO : CONTESTACIÓN DE LA DEMANDA**  
**DEMANDANTE : EPS SANITAS**  
**DEMANDADO : SUPERINTENDENCIA NACIONAL DE SALUD y ADRES**  
**RADICADO : 11001334104520220036000**

**ANGIE KATERINE PINEDA RINCÓN**, mayor de edad, domiciliada y residente en Bogotá D.C., identificada con la cédula de ciudadanía No. 1.020.766.170 de Bogotá, abogada en ejercicio y portadora de la Tarjeta Profesional No. 288.118 del Consejo Superior de la Judicatura, conforme al poder especial otorgado por el Jefe de la Oficina Asesora Jurídica de la **ADMINISTRADORA DE LOS RECURSOS DEL SISTEMA GENERAL DE SEGURIDAD SOCIAL EN SALUD -ADRES**, mediante el presente escrito y encontrándome dentro del término del traslado presento escrito de **CONTESTACIÓN DE DEMANDA**, en los siguientes términos:

## **I. CONSIDERACIONES PREVIAS**

### **DE LA ENTIDAD ADMINISTRADORA DE LOS RECURSOS DEL SISTEMA GENERAL DE SEGURIDAD SOCIAL EN SALUD – ADRES**

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 66 de la Ley 1753 de 2016 y atendiendo lo establecido en el artículo 21 del Decreto 1429 de 2016 modificado por el artículo 1 del Decreto 546 de 2017, me permito informarle que a partir del día 01 de agosto del 2017, entró en operación la Administradora de los Recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud – ADRES como una entidad adscrita al Ministerio de Salud y Protección Social, con personería jurídica, autonomía administrativa y financiera y patrimonio independiente, encargada de administrar los recursos que hacían parte del entonces Fondo de Solidaridad y Garantía - FOSYGA, los del Fondo de Salvamento y Garantías para el Sector Salud - FONSAET, los que financien el aseguramiento en salud, los copagos por concepto de prestaciones no incluidas en el plan de beneficios del Régimen Contributivo y los recursos que se recauden como consecuencia de las gestiones que realiza la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social (UGPP).

En consecuencia, a partir de la entrada en operación de la ADRES y según lo dispuesto en el artículo 66 de la Ley 1753 de 2015, debe entenderse suprimido el Fondo de Solidaridad y Garantía – FOSYGA y con este, la Dirección de Administración de Fondos de la Protección Social -DAFPS del Ministerio de Salud y Protección Social tal como señala el artículo 5 del Decreto 1432 de 2016 modificado por el artículo 1 del Decreto 547 de 2017 y que cualquier referencia hecha a dicho Fondo, a las subcuentas que lo conforman o a la referida Dirección, se deben entender a nombre de la ADRES quien hará sus veces, tal como lo prevé el artículo 31 del Decreto 1429 de 2016.

Finalmente, es preciso indicar que la ADRES cuenta con la página web: <http://www.adres.gov.co/>, en la cual puede consultarse todo lo relacionado con su operación, su domicilio para todos los efectos legales es la Avenida Calle 26 N°. 69-76 piso 17, Edificio Elemento en Bogotá D.C. y su correo electrónico para notificaciones judiciales es: [notificaciones.judiciales@adres.gov.co](mailto:notificaciones.judiciales@adres.gov.co)

## **II. FRENTE A LAS PRETENSIONES**

Mi representada se opone a cada una de las pretensiones que se enuncian en el presente escrito demanda en contra de la ADRES, por cuanto carecen de fundamento constitucional, legal y jurisprudencial, de acuerdo con los elementos fácticos y jurídicos que discriminaré de la siguiente manera:

**PRIMERO: MI REPRESENTADA SE OPONE** a la declaratoria de nulidad de la Resolución No. 010381 de 2019, toda vez que en el procedimiento de reintegro adelantado a la EPS accionante se concluyó la necesidad de realizar

Avenida El Dorado Calle 26 No. 69-76 Edificio Elemento Torre 1 Piso 17  
Código Postal 111071

Teléfono: (57-1) 4322760 [www.adres.gov.co](http://www.adres.gov.co)

la devolución de recursos del sistema general de seguridad social en salud, indebidamente apropiados bajo los parámetros de la normativa vigente, el parágrafo 1 del artículo 3 del Decreto Ley 12813 de 2002, modificado por el artículo 7 de la Ley 19494 de 2019, indicó que:

«Los procesos que hubiesen sido allegados a la Superintendencia Nacional de Salud hasta la entrada en vigencia de la presente ley culminarán su trámite y se les aplicarán las reglas previstas en el régimen jurídico anterior. (...)».

En ese orden de ideas, se tiene que, para el caso en concreto, las Resoluciones N.º 010381 de 2019 y 2022590000001004-6 de 2022, fueron expedidas por la Superintendencia Nacional de Salud en el marco de la competencia que le asignó la normativa anteriormente descrita.

**SEGUNDO: MI REPRESENTADA SE OPONE** a la declaratoria de nulidad de la Resolución No. 2022590000001004-6 de 2022, ya que el artículo 3 del Decreto Ley 1281 de 2002 “por el cual se expiden las normas que regulan los flujos de caja y la utilización oportuna y eficiente de los recursos del sector salud y su utilización en la prestación”, establece el procedimiento de recuperación de los recursos de salud apropiados o reconocidos sin justa causa.

Según lo señalado tanto en el artículo 3 del citado decreto, así como en la jurisprudencia existente sobre la materia, el proceso de reintegro de recursos apropiados o reconocidos sin justa causa debe ser entendido en dos etapas, la primera, que se desarrolla por los participantes en el flujo de recursos del Sistema, esto es entre la Administradora de los Recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud ADRES y el sujeto que tenga en su haber los recursos y, la segunda, correspondiente a la orden de reintegro de los recursos que no fueron restituidos, proceso que adelanta la Superintendencia Nacional de Salud.

En este sentido, su señoría que se tiene que la Resolución se profirió ya que se encontró una apropiación de recursos sin justa causa, los cuales deben ser reintegrados a la ADRES.

**TERCERO: MI REPRESENTA SE OPONE**, ya que no hay lugar archivar el proceso de reintegro pues dicho procedimiento se hizo conforme a la normatividad vigente.

**CUARTO: MI REPRESENTADA SE OPONE** a que se declare la no obligación de reintegro por parte de la demandante, en virtud, no solo al debido procedimiento de reintegro, el cual fue justificado y realizado bajo los parámetros normativos y garantizando el debido proceso de la EPS y, por otro lado, el artículo 88 de la Ley 14375 de 2011, precisó frente a la legalidad de los actos administrativos, lo siguiente:

**ARTÍCULO 88. PRESUNCIÓN DE LEGALIDAD DEL ACTO ADMINISTRATIVO.** Los actos administrativos se presumen legales mientras no hayan sido anulados por la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo. (...).

En virtud de lo anterior, la Dirección de Otras Prestaciones presume la legalidad de los actos administrativos que expidió la Superintendencia Nacional de Salud con ocasión al proceso de reintegro que adelantó en contra de la ENTIDAD PROMOTORA DE SALUD SANITAS S.A.S., por cuanto no tiene conocimiento de que estos han sido objeto de anulación por parte de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo. En ese orden de ideas, esta Dirección no analizó los aspectos técnicos y jurídicos del proceso de reintegro, por cuanto dicha función no es de resorte de esta Administradora.

**QUINTO: MI REPRESENTADA SE OPONE** ya que bajo los parámetros de la pretensión anterior existe un marco de legalidad que soporta la restitución de los dineros por parte de Sanitas EPS, en consecuencia no es posible que la aplicación directa y estricta de la Ley genere un daño, o una causal susceptible de nulidad, por el contrario, se trata del cumplimiento de la Ley y las funciones constitucionales encaminadas a salvaguardar los recursos del Sistema General de Seguridad Social en salud que garantiza el servicio de la población colombiana, por lo que no es procedente el reconocimiento de lo pretendido en la presente pretensión.

**SEXTO: MI REPRESENTADA SE OPONE** ya que bajo los parámetros de la pretensión anterior existe un marco de legalidad que soporta el procedimiento administrativo de reintegro, es importante señalar que el mismo se desarrolló bajo los parámetros legales establecidos para garantizar el debido proceso, en los casos en los cuales se hallen

registros que indiquen apropiación de recursos sin justa causa, tal como lo podrá observar el despacho en el concepto técnico allegado con el presente escrito, por tanto, no tendría sustento una condena en costas a esta Administradora.

### III. FRENTE A LOS HECHOS

**PRIMERO: NO ME CONSTA**, su señoría son entidades diferentes a la que hoy represento, téngase de presente que fue otra entidad la que emitió dicha comunicación.

**SEGUNDO: NO ME CONSTA**, pues es una entidad diferente a la que represento.

**TERCERO: NO ME CONSTA** la solicitud elevada por la Unión Temporal.

**CUARTO: NO ME CONSTA** el concepto emitido.

**QUINTO: NO ME CONSTA** dicho concepto.

**SEXTO: NO ME CONSTA**, pues dicha comunicación se hizo cuando la ADRES no había sido creada.

**SÉPTIMO: ES CIERTO** respecto a la Resolución No. 010381 de 2019.

**OCTAVO: ES CIERTO.**

**NOVENO: ES CIERTO.**

**DÉCIMO: NO ME CONSTA** pues dicho recurso de apelación no se presentó ante la ADRES.

**DÉCIMO PRIMERO: ES CIERTO**

**DÉCIMO SEGUNDO: ES CIERTO**

### IV. RAZONES DE LA DEFENSA

#### PRINCIPIOS DEL SISTEMA DE SEGURIDAD SOCIAL EN SALUD

Con el fin de amparar el acceso, la cobertura y la prestación de los servicios de salud a todos los habitantes del territorio nacional y teniendo en consideración que los recursos que financian al sistema de seguridad social en salud son limitados, la Ley 100 de 1993 estableció los principios que rigen al ordenamiento en salud, a saber: eficiencia, universalidad, solidaridad, integralidad, unidad y participación, de los cuales, la universalidad, solidaridad y eficiencia, que se desarrollan a continuación, se encuentran incluso elevados a rango constitucional:

**Principio de Universalidad:** Es la garantía de protección que tiene toda la población colombiana, sin discriminación, en todas las etapas de la vida al derecho irrenunciable a la seguridad social en salud, como servicio público, este principio está ratificado en los convenios y tratados internacionales ratificados por el Estado colombiano<sup>1</sup> y apunta a la cobertura universal a través de la afiliación de los habitantes a los regímenes contributivo y subsidiado de manera progresiva.

**Principio de Solidaridad:** Se refiere a la práctica de la mutua ayuda de las personas, las generaciones, los sectores económicos, las regiones y las comunidades hacia los sectores más débiles, materializándose en la implementación de mecanismos que permitan el sostenimiento del sistema de salud, como lo son, los aportes solidarios del sector salud y de pensiones, el fondo de solidaridad y garantías, las operaciones de recaudo de diversas fuentes y las estrategias presupuestales que se implementen.

**Principio de Eficiencia:** Está definido como la mejor utilización social y económica de los recursos administrativos,

técnicos y financieros disponibles para que los beneficios a que da derecho la seguridad social sean prestados en forma adecuada, oportuna y suficiente, de manera que debe existir un control sobre la utilización y destinación específica de estos recursos con el fin de que contribuya con una prestación eficaz de los servicios de salud a la población asegurada.

## DEL PROCEDIMIENTO PARA EL REINTEGRO DE RECURSOS

El procedimiento administrativo especial de reintegro de recursos del sector salud, apropiados o reconocidos sin justa causa, se enmarca en el artículo 3 del Decreto Ley 1281 de 2002, norma que establecía lo siguiente:

“Artículo 3. Reintegro de recursos apropiados o reconocidos sin justa causa. Cuando el administrador fiduciario del Fosyga o cualquier entidad o autoridad pública, en el ejercicio de sus competencias o actividades como participante o actor en el flujo de caja, detecte que se presentó apropiación sin justa causa de recursos del sector salud, en los eventos que señale el reglamento, solicitará en forma inmediata las aclaraciones respectivas o su reintegro, el cual procederá a más tardar dentro de los veinte días hábiles siguientes a la comunicación del hecho. Cuando la situación no sea subsanada o aclarada en el plazo señalado se informará de manera inmediata y con las pruebas correspondientes a la Superintendencia Nacional de Salud quien ordenará el reintegro inmediato de los recursos y adelantará las acciones que considere pertinentes. Cuando la apropiación o reconocimiento a que alude este artículo sea evidenciada por el actor que maneja los recursos, éste deberá reintegrarlos en el momento en que detecte el hecho. En el evento en que la apropiación o reconocimiento sin justa causa se haya producido a pesar de contarse con las herramientas, información o instrumentos para evitarlo, los recursos deberán reintegrarse junto con los respectivos intereses liquidados a la tasa de interés moratorio establecida para los impuestos administrados por la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales, DIAN. Cuando la apropiación se presente pese a la diligencia del respectivo actor o por circunstancias que escaparon a su control, los recursos deberán reintegrarse debidamente actualizados por el Índice de Precios al Consumidor, IPC.”

Sea del caso indicar que el referido procedimiento administrativo especial de reintegro de recursos apropiados o reconocidos sin justa causa de que trataba el artículo 3 del Decreto Ley 1281 de 2002 antes citado, fue desarrollado en su momento por la Resolución 1716 de 2019, expedida con ocasión de la modificación al decreto ley antes referido por parte del artículo 7 de la Ley 1949 de 2019.

Que de conformidad con lo dispuesto en el artículo 2 de la Resolución 1716 de 2019, esta le es aplicable a i) los procedimientos que se iniciaron a partir de la entrada en vigencia de la Ley 1949 de 2019, siempre y cuando estén en curso, ii) aquellos que no hubiesen sido allegados a la Superintendencia Nacional de Salud y iii) los que se inicien a partir de la entrada en vigencia de dicha Ley. El presente procedimiento de reintegro después de la entrada en vigencia de la Ley 1949 de 2019 y no fue allegado a la Superintendencia Nacional de Salud.

Ahora bien, se hace necesario precisar que el procedimiento administrativo especial de reintegro de recursos no tiene naturaleza sancionatoria. Su finalidad es la recuperación de los recursos del SGSSS apropiados o reconocidos sin justa causa. Al respecto, la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado, en concepto, 2235 y 2235 Adición, señala que

“(…) la finalidad, el contenido y el alcance del procedimiento establecido en el artículo 3 del Decreto Ley 1281 de 2002, que inicia el administrador fiduciario del FOSYGA o cualquier entidad o autoridad pública y continúa la Superintendencia, difiere de las características de un procedimiento de carácter sancionatorio. En efecto, la función que el legislador asignó a la Superintendencia Nacional de Salud en el artículo 3 del Decreto Ley 1281 de 2002, se limita a la posibilidad de que la entidad dé las órdenes para obtener el reintegro del monto de los recursos involucrados (...) sin que esta actividad implique, en principio, establecer responsabilidades respecto de la conducta de los sujetos llamados a reintegrar los recursos, ni se imponga en la Resolución del asunto sanciones de algún tipo”.

La aplicación de la auditoría se encuentra enmarcada en la Resolución 1716 de 2019 en la cual se establece el procedimiento del reintegro de los recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud, apropiados o reconocidos sin justa causa.

Teniendo en cuenta lo anterior, la ADRES en desarrollo de las auditorías que práctica de manera periódica a las bases de datos de pagos del Régimen Contributivo, identificaba hallazgos por presuntas apropiaciones o reconocimientos sin justa causa de recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud, los comunicaba a la entidad que recibió los recursos solicitándole aclarar la situación. Esta etapa se denomina solicitud de aclaración y está prevista en el artículo 4 de la Resolución 1716 de 2019.

Acto seguido, la EPS requerida daba respuesta a la solicitud de aclaración, desvirtuando los hallazgos presentados en la auditoría o aceptando reintegrar los valores que considerase fueron reconocidos o apropiados sin justa causa, para lo cual, se concede el plazo máximo de cuarenta (40) días hábiles siguientes al recibo de la comunicación para la respuesta a la solicitud de aclaración, es decir que sobre la misma no procede prórroga alguna.

Una vez recibida la respuesta emitida por parte de la EPS en el término otorgado, la ADRES en un término de cuarenta (40) días hábiles elaborara un informe conforme a criterios técnicos y jurídicos, si se presentó apropiación o reconocimiento sin justa causa de los recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud. Establecida la apropiación o reconocimiento sin justa causa, la ADRES expide un acto administrativo que ordena el reintegro del valor adeudado junto con la actualización del IPC, contra el acto administrativo definitivo que ordena el reintegro procederán los recursos de ley.

## **INTERESES E INDEXACIÓN EN EL PROCESO DE REINTEGRO**

El inciso tercero del artículo tercero del Decreto Ley 1281 de 2002, dispone:

“Artículo 3°. Reintegro de recursos apropiados o reconocidos sin justa causa. Cuando el administrador fiduciario del Fosyga o cualquier entidad o autoridad pública, en el ejercicio de sus competencias o actividades como participante o actor en el flujo de caja, detecte que se presentó apropiación sin justa causa de recursos del sector salud, en los eventos que señale el reglamento, solicitará en forma inmediata las aclaraciones respectivas o su reintegro, el cual procederá a más tardar dentro de los veinte días hábiles siguientes a la comunicación del hecho. Cuando la situación no sea subsanada o aclarada en el plazo señalado se informará de manera inmediata y con las pruebas correspondientes a la Superintendencia Nacional de Salud quien ordenará el reintegro inmediato de los recursos y adelantará las acciones que considere pertinentes.

En el evento en que la apropiación o reconocimiento sin justa causa se haya producido a pesar de contarse con las herramientas, información o instrumentos para evitarlo, los recursos deberán reintegrarse junto con los respectivos intereses liquidados a la tasa de interés moratorio establecida para los impuestos administrados por la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales, DIAN. Cuando la apropiación se presente pese a la diligencia del respectivo actor o por circunstancias que escaparon a su control, los recursos deberán reintegrarse debidamente actualizados por el Índice de Precios al Consumidor, IPC.”

En este sentido, si la apropiación o reconocimiento indebido ocurrió por negligencia, imprudencia o impericia, por cuanto la entidad contaba con herramientas, información o instrumentos para evitar la indebida apropiación de los recursos, y ante la falta de cuidado al no tomar las medidas necesarias para evitar que el hecho ocurriera, surge la obligación de reconocer y pagar los intereses causados a las de interés moratorios establecida para los impuestos administrados por la DIAN. Por el contrario, de no mediar las conductas anteriormente descritas y por tanto se encuentra que la EPS actuó con diligencia o en el evento que la apropiación o reconocimiento sin justa causa se generen por circunstancias que escaparon a su control, los recursos deberán reintegrarse debidamente indexados teniendo en cuenta el IPC.

Por su parte, el artículo 7° de la Ley 1949 de 2019 derogó lo dispuesto en el artículo 3 del Decreto Ley 1281 de 2002 y estableció que los recursos apropiados o reconocidos sin justa deberán reintegrarse debidamente indexados de acuerdo con el Índice de Precios al Consumidor, en el cual establece:

“Artículo 7°. Modifíquese el artículo 3° del Decreto Ley 1281 de 2002, el cual quedará así:

Artículo 3°. Reintegro de recursos apropiados o reconocidos sin justa causa. Cuando la Administradora de los Recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud (ADRES) o quien haga sus veces o cualquier entidad o autoridad pública que en el ejercicio de sus competencias o actividades como participante o actor en el flujo de recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud detecte que se presentó apropiación sin justa causa de los mismos, solicitará la aclaración del hallazgo a la persona involucrada, para lo cual remitirá la información pertinente, analizará la respuesta dada por la misma y, en caso de establecer que se configuró la apropiación o reconocimiento sin justa causa de recursos, ordenará su reintegro, actualizado al Índice de Precios al Consumidor, IPC, dentro de los plazos establecidos por el Ministerio de Salud y Protección Social.

Una vez quede en firme el acto administrativo que ordena el reintegro, de conformidad con el procedimiento definido, la ADRES o quien haga sus veces o cualquier entidad o autoridad pública que, en el ejercicio de sus competencias o actividades como participante o actor en el flujo de recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud, compensará su valor contra los reconocimientos que resulten a favor del deudor por los diferentes procesos que ejecuta ante la entidad. En todo caso, los valores a reintegrar serán actualizados con el Índice de Precios al Consumidor (IPC).

Cuando la apropiación o reconocimiento a que alude este artículo sea evidenciada por el actor que recibe los recursos, este deberá reintegrarlos actualizados con el Índice de Precios al Consumidor (IPC), en el momento en que detecte el hecho.”

La aplicación de la citada norma se encuentra prevista para aquellos procedimientos que se iniciaron a partir de la entrada en vigencia de la Ley 1949 de 2019 y aquellos que no hubiesen sido allegados a la Superintendencia Nacional de Salud y los que se inician a partir de su vigencia, como el caso particular que nos convoca.

## V. EXCEPCIONES

### 1. INEXISTENCIA DE LA OBLIGACIÓN

Por ausencia de causa legal de la obligación por cuanto la ADRES no tiene ni la competencia, ni la función de asumir responsabilidades de entidades diferentes a ella.

Por la normativa vigente y aplicable al caso concreto, no hay lugar a realizar devolución alguna a favor del actor, por cuanto lo descontado es un pago obligatorio que de haber sido errado tiene un trámite prevalente y especial, el cual no fue satisfecho en el sub examine, pues se reitera que conforme lo estableció la norma, la EPS después de realizar el análisis respectivo de procedencia o improcedencia de la devolución, resulta ser ésta la titular competente para solicitar en los términos de 12 meses la misma, de lo contrario normativamente se da una destinación a los recursos que ingresaron y por tanto no son susceptibles de devolución alguna.

### 2. GARANTÍA DEL DEBIDO PROCESO

Solicito se tenga en cuenta la normatividad antes descrita, que establece el procedimiento de reintegro de recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud apropiados o reconocidos sin justa causa, se trata de un trámite reglado y en cada una de las etapas del procedimiento se garantizan unas oportunidades, términos y plazos a la persona natural o jurídica que presuntamente apropió recursos del sistema de salud para que ejerza el derecho de defensa y contradicción aportando en la oportunidad establecida, las pruebas y soportes documentales que considere pertinentes.

Respecto al debido proceso, la Corte Constitucional lo ha definido como:

“el conjunto de garantías previstas en el ordenamiento jurídico, a través de las cuales se busca la protección del individuo incurso en una actuación judicial o administrativa, para que durante su trámite se respeten sus derechos y se logre la aplicación correcta de la justicia”

Sobre el particular, el Consejo de Estado ha establecido:

“En tanto expresión del principio de Estado de Derecho, y más concretamente del principio de legalidad, su objetivo es estatuir un mecanismo que al tiempo que limite el poder de las autoridades, forzando a que sus actuaciones se sometan siempre a las formas preestablecidas por la ley, contribuya tanto a la garantía y realización de los derechos de los particulares, que deben gozar de posibilidades adecuadas de participación en el proceso de formación de la voluntad de la Administración, como a un mejor ejercicio de las funciones públicas y a una más imparcial aplicación del Derecho, gracias al debate entidad particular(es) que propicia.

Lo anterior no significa que el debido proceso consagrado por el artículo 29 Constitucional sea un derecho absoluto o de contenido uniforme. Es, por el contrario, un estándar de corrección formal que por las razones antes expuestas impone la Constitución a la Administración y a los jueces. De aquí que, aunque deba guardar siempre conformidad con las exigencias mínimas del derecho de defensa, contradicción, audiencia y publicidad que impone la norma constitucional, admita distintas configuraciones legales acordes con la naturaleza y las particularidades de la actuación administrativa y fase procesal regulada”

En este sentido, existe un procedimiento especial que cumple unos parámetros que permiten detectar el hallazgo a través de soportes y bases de datos, indicando en la solicitud de aclaración los registros o ítems que configuran la apropiación o el reconocimiento sin justa causa, o la descripción de la destinación con la cual se hizo la transferencia de los recursos.

Posteriormente, la solicitud de aclaración se comunica a la persona para que en el término previsto otorgue respuesta, en esta etapa, garantiza el principio de publicidad ya que permite conocer las causales de hallazgo y, permite ejercer el derecho de defensa y contradicción allegando los soportes y medios de prueba que considera pertinentes. En el evento en que la persona no presente respuesta solicitud de aclaración o lo haga en forma extemporánea, la entidad que esté adelantando el procedimiento elabora el informe.

Establecida la apropiación o el reconocimiento sin justa causa, se expedirá acto administrativo definitivo que ordene el reintegro del valor adeudado junto con la actualización conforme al IPC, según la normatividad aplicable para el caso concreto.

Contra el acto administrativo definitivo que ordene el reintegro de los recursos apropiados o reconocidos sin justa causa procederán los recursos de Ley.

### 3. PRESUNCIÓN DE LEGALIDAD DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS ACUSADOS

Los actos administrativos gozan de la presunción de legalidad, la cual hace referencia a “la presunción de validez del acto administrativo mientras su posible nulidad no haya sido declarada por autoridad competente”

El tratadista Berrocal se refiere a la presunción de legitimidad cuando señala: “...es la presunción de validez del acto administrativo mientras su posible nulidad no haya sido declarada por autoridad competente. La presunción de legalidad importa, en sustancia, una presunción de regularidad del acto, también llamada presunción de legalidad, de validez, de juridicidad, o pretensión de legitimidad. El vocablo legitimidad no debe entenderse como sinónimo de —” perfección”. Según algunos autores la presunción de legalidad comprende la legitimidad y el mérito...”

En el mismo sentido, se ha manifestado que la presunción de legalidad del acto administrativo es<sup>13</sup> “la suposición de que el acto fue emitido conforme a derecho, dictado en armonía con el ordenamiento jurídico. Es una resultante de la juridicidad con que se mueve la actividad estatal. La legalidad justifica y avala la validez de los actos administrativos; por eso crea la presunción de que son legales, es decir, se los presume válidos y que respetan las normas que regulan su producción”.

La presunción se desprende del hecho supuesto de que la administración ha cumplido íntegramente con la legalidad preestablecida en la expedición del acto, lo que hace desprender a nivel administrativo importantes consecuencias entre ellas, la ejecutoriedad de este, situación que se configura en el presente caso.

Ahora bien, no obstante, la presunción de legalidad que gozan los actos administrativos en sí mismos, estos a su vez pueden ser controvertidos mediante la interposición de los recursos previstos en la ley lo cual debe realizarse dentro de la diligencia de notificación personal, o dentro de los cinco (5) días siguientes a ella, o a la desfijación del edicto. Una vez hayan sido interpuestos los recursos y resueltos los mismos, se produce el agotamiento de la vía gubernativa y el acto administrativo reviste el carácter de ejecutivo y ejecutorio. Dado lo anterior tenemos que cuando se agote la vía gubernativa, es decir, cuando los recursos interpuestos se hayan decidido por parte de la autoridad administrativa, ya no existe la posibilidad de que dicho acto administrativo se controvierta ante la entidad que lo profirió, sin perjuicio que el particular pueda demandar la decisión administrativa ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo mediante el ejercicio de las acciones previstas en la ley. A contrario sensu, si no se ha interpuesto los recursos obligatorios en la vía administrativa, se entenderá que no agotó la vía gubernativa, por ende, no le es posible acudir ante las autoridades jurisdiccionales.

Como puede observarse, en el evento que un particular o entidad se encuentre inconforme o lesionado con la decisión proferida por la administración, tendrá la posibilidad de agotar en primera instancia, la vía gubernativa por intermedio de los recursos de ley y en el evento que no prosperen, tendrá la posibilidad de acudir ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo. En consecuencia, las resoluciones emitidas por parte de la Adres gozan de la presunción de legalidad ya que fueron expedidos conforme a los requisitos establecidos en la ley, y es que el procedimiento adelantado tiene sustento legal y reglamentario, sin que se pueda aludir la omisión de algún parámetro como lo pretende el demandante.

#### 4. COBRO DE LO NO DEBIDO

El procedimiento de reintegro de recursos, resulta ser un procedimiento especial, que para el caso objeto de litis cumplió los parámetros definidos en la normativa mencionada anteriormente y al haberse establecido la apropiación o el reconocimiento sin justa causa, los recursos deben permanecer en las arcas del Sistema General de Seguridad Social en Salud – los cuales tienen destinación específica – artículo 48 de la Constitución Política no siendo entonces procedente que SANITAS EPS solicite por vía judicial le sean retornados.

#### 5. EXCEPCIÓN INNOMINADA O GENÉRICA

Por la presente se solicita amablemente que, al realizarse el estudio y la valoración de las condiciones fácticas del presente proceso se logra determinar la existencia de hechos que constituyan una excepción, se sirva reconocerla de forma oficiosa como corresponda, conforme a lo dispuesto en el artículo 164 del Código Contencioso Administrativo, que a la letra indica:

*“(...) En la sentencia definitiva se decidirá sobre las excepciones propuestas y sobre cualquier otra que el fallador encuentre probada. (...)” (Subrayado fuera del texto)*

Por tanto, si después de la valoración del proceso y de las pruebas aparece probada cualquier excepción, le solicito declararla acorde con la norma transcrita.

#### VI. PRUEBAS

1. Concepto técnico emitido por la Dirección de Liquidaciones y Garantías de la entidad.
2. Expediente administrativo

#### VII. ANEXOS

- Los relacionados en el acápite de pruebas.
- Poder legalmente conferido por el Jefe de la Oficina Asesora Jurídica de la ADRES
- Ley 1753 de 2015 Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018. - Decreto 1429 de 2016

- Por la cual se modifica la estructura de la Administradora de los Recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud-ADRES y se dictan otras disposiciones.
- Resolución 101 del 3 de agosto de 2017
- Por el cual se delegan unas funciones y se dictan otras disposiciones.
- Resolución Nombramiento jefe Oficina Asesora Jurídica de la ADRES.
- Acta de posesión jefe Oficina Asesora Jurídica de la ADRES.

## VIII. NOTIFICACIONES

La Administradora de los Recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud – ADRES recibe notificaciones en la Avenida Calle 26 No. 69 – 76 Edificio Elemento Torre 1, Piso 17 de la ciudad de Bogotá- Correo electrónico para notificaciones judiciales es: [notificaciones.judiciales@adres.gov.co](mailto:notificaciones.judiciales@adres.gov.co) / teléfono: 4322760 Ext. 1767 – 1771 y la suscrita apoderada en el correo [angie.pineda@adres.gov.co](mailto:angie.pineda@adres.gov.co) Cel. 3132074699

Con el debido respeto,



**ANGIE KATERINE PINEDA RINCÓN**

C.C. No. 1.020.766.170 de Bogotá

T.P. No. 288.118 del C.S. de la J.

DOCTORA  
MARIA CAROLINA TORRES ESCOBAR  
JUZGADO 45 ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO DE BOGOTÁ

PROCESO : NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO  
DEMANDANTE : EPS SANITAS  
DEMANDADO : SUPERINTENDENCIA NACIONAL DE SALUD y ADRES  
RADICADO : 11001334104520220036000

ASUNTO : LLAMAMIENTO EN GARANTÍA

**ANGIE KATERINE PINEDA RINCÓN**, mayor de edad, domiciliada y residente en Bogotá D.C., identificada con la cédula de ciudadanía No. 1.020.766.170 de Bogotá, abogada en ejercicio y portadora de la Tarjeta Profesional No. 288.118 del Consejo Superior de la Judicatura, obrando en mi calidad de apoderada judicial de la **ADMINISTRADORA DE LOS RECURSOS DEL SISTEMA GENERAL DE SEGURIDAD SOCIAL EN SALUD (ADRES)**, conforme al poder a mi conferido por el Jefe de la Oficina Asesora Jurídica, el Doctor **FABIO ERNESTO ROJAS CONDE**, identificado con la C.C. No. 1.032.370.757 de Bogotá, mediante el presente escrito, presento en virtud de lo dispuesto en el artículo 64 del Código General del Proceso, **LLAMAMIENTO EN GARANTÍA** de las sociedades **SERVIS OUTSOURCING INFORMÁTICO S.A.S.**, **CARVAJAL TECNOLOGÍA Y SERVICIOS S.A.S.** y **GRUPO ASESORÍA EN SISTEMATIZACIÓN DE DATOS S.A.S. – GRUPO ASD S.A.S.** como integrantes de la **UNIÓN TEMPORAL FOSYGA 2014**, en la demanda ordinaria laboral presentada por **EPS SANITAS** con base en los siguientes:

## I. HECHOS

**PRIMERO:** El día 10 de diciembre de 2013 el **MINISTERIO DE SALUD Y PROTECCIÓN SOCIAL** y la **UNIÓN TEMPORAL FOSYGA 2014** celebraron suscribió Contrato de Consultoría No. 043 de 2013 que tiene por objeto el siguiente:

*“CLÁUSULA PRIMERA. OBJETO: Realizar la auditoria en salud, jurídica y financiera a las solicitudes de recobro por servicios extraordinarios no incluidos en el plan general de beneficios y a las reclamaciones por Eventos Catastróficos y Accidentes de Tránsito – ECAT con cargo a los recursos de las subcuentas correspondientes del Fondos de Solidaridad y Garantía – FOSYGA del Sistema General de Seguridad Social en Salud.”<sup>1</sup>*

**SEGUNDO:** En la cláusula séptima, las partes del contrato acordaron como obligaciones de la **UNIÓN TEMPORAL FOSYGA 2014** las siguientes:

*“CLÁUSULA SÉPTIMA: DERECHOS Y OBLIGACIONES DEL CONTRATISTA: EL CONTRATISTA en desarrollo del presente contrato, tendrá los siguientes derechos y obligaciones:*

*(...)*

### **7.2. OBLIGACIONES:**

*(...)*

*7.2.1.30. Responder patrimonialmente cuando el FOSYGA y/o el Ministerio, o quien haga sus veces, sea condenado judicialmente por eventuales errores o deficiencias en el proceso de auditoría atribuibles al Contratista.”*

**TERCERO:** Igualmente, las partes acordaron en la cláusula décima segunda, lo relacionado con la indemnidad del **MINISTERIO DE SALUD Y PROTECCIÓN SOCIAL** hoy **ADRES**:

*“CLÁUSULA DÉCIMA SEGUNDA. INDEMNIDAD: Con ocasión de la celebración y ejecución del presente contrato **EL CONTRATISTA** se compromete y acuerda en forma irrevocable a mantener indemne al **MINISTERIO** por cualquier daño o perjuicio originado en reclamaciones de terceros y que se deriven de sus actuaciones o de las de sus subcontratistas o dependientes.”*

**CUARTO:** En el caso que nos ocupa, la entidad promotora de salud demandante demanda a la **ADMINISTRADORA DE LOS RECURSOS DEL SISTEMA GENERAL DE SEGURIDAD SOCIAL EN SALUD- ADRES** por el no reconocimiento y pago de recobros por prestación de servicios no incluidos en los planes de beneficios.

<sup>1</sup> Contrato de Consultoría No. 0043 de 2013. Pág. 3.

**QUINTO:** ADRES es una entidad del nivel descentralizado creada por el artículo 66 de la Ley 1753 de 2015, que en virtud de los plazos dispuestos en los Decretos No. 1432 de 2016, 2188 de 2016 y 547 de 2017 entró en operación el primero de agosto de 2017 y, en consecuencia, fue suprimida la **DIRECCIÓN DE ADMINISTRACIÓN DE FONDOS DE LA SEGURIDAD SOCIAL** del **MINISTERIO DE SALUD Y PROTECCIÓN SOCIAL**.

**SEXTO:** El Decreto 1429 de 2016, dispuso en el inciso primero del artículo 27, lo siguiente:

*“Artículo 27. Transferencia de derechos y obligaciones. Todos los derechos y obligaciones que hayan sido adquiridos por la Dirección de Administración de Fondos de la Protección Social del Ministerio Salud y Protección Social, con ocasión de la administración los recursos del Fondo de Solidaridad y Garantía FOSYGA y del Fondo de Salvamento y Garantías para el Salud FONSAET, se entienden transferidos a la Administradora de los Recursos del Sistema General de seguridad Social en Salud - ADRES.*

*Todos los derechos y obligaciones a cargo del FOSYGA pasarán a la Administradora los Recursos del SGSSS (ADRES) una vez sean entregados por Administrador Fiduciario de conformidad con lo establecido en el contrato encargo fiduciario con éste celebrado”*

**SEPTIMO:** Debido a la supresión de la **DIRECCIÓN DE ADMINISTRACIÓN DE FONDOS DE LA SEGURIDAD SOCIAL DEL MINISTERIO DE SALUD Y PROTECCION SOCIAL** quien administraba los recursos del FONDO DE SOLIDARIDAD Y GARANTIA (FOSYGA), los derechos y obligaciones emanados del Contrato de Consultoría No. 0043 de 2013 y del Contrato 103 de 17 de diciembre de 2012 fueron transferidos a **ADRES**.

**OCTAVO:** En virtud de lo expuesto y especialmente que en el sub examine se cuestiona por la parte actora el proceso de auditoría y su interventoría, adelantado tanto por la **UNIÓN TEMPORAL FOSYGA 2014**, la cual auditó los recobros objeto de demanda, es procedente acudir a la figura del llamamiento en garantía, pues sobre el particular el artículo 64 del Código General del Proceso consagra lo siguiente:

*“Artículo 64. Llamamiento en garantía. Quien afirme tener derecho legal o contractual a exigir de otro la indemnización del perjuicio que llegare a sufrir o el reembolso total o parcial del pago que tuviere que hacer como resultado de la sentencia que se dicte en el proceso que promueva o se le promueva, o quien de acuerdo con la ley sustancial tenga derecho al saneamiento por evicción, podrá pedir, en la demanda o dentro del término para contestarla, que en el mismo proceso se resuelva sobre tal relación.” (Resaltado ajeno al texto)*

**NOVENO:** Los hechos que se debaten dentro del presente asunto, esto es la eventual responsabilidad u orden de pagar los recobros relacionados en la demanda, son de aquellos respecto de los cuales se comprometieron a mantener indemnes a mi representada y a asumir su responsabilidad directa tanto la **UNIÓN TEMPORAL FOSYGA 2014** en el contrato 043 de 2013.

## II. PETICIÓN

1. Sírvase Señor Juez, citar a las siguientes sociedades en calidad de llamados en garantía como integrantes de la **UNIÓN TEMPORAL FOSYGA 2014**:

- **SERVIS OUTSOURCING INFORMÁTICO S.A.S.**, sociedad legalmente constituida, y representada legalmente por el señor **ARMANDO FLORES PINZÓN**, mayor de edad e identificado con la cédula de ciudadanía No. 3.229.404 o por quien haga sus veces.
- **CARVAJAL TECNOLOGÍA Y SERVICIOS S.A.S.**, sociedad legalmente constituida, y representada legalmente por el señor **JORGE ENRIQUE COTE VELOSA**, mayor de edad e identificado con la cédula de ciudadanía No. 91.286.219 o por quien haga sus veces.
- **GRUPO ASESORÍA EN SISTEMATIZACIÓN DE DATOS S.A.S. – GRUPO ASD S.A.S.**, sociedad legalmente constituida, y representada legalmente por el señor **ARMANDO FLORES PINZÓN**, mayor de edad e identificado con la cédula de ciudadanía No. 3.229.404 o por quien haga sus veces.

Lo anterior, para que, en el término de la demanda inicial, contados a partir de la notificación personal del auto que admita el llamamiento en garantía e intervengan dentro del proceso de la referencia.

Como consecuencia de lo anterior, sírvase suspender el trámite del proceso en los términos previstos para el efecto en la Ley, a partir de la admisión del llamamiento en garantía.

### III. FUNDAMENTOS DE DERECHO

Invoco como fundamentos de derecho los artículos 64, 65 y 66 del Código General del Proceso, artículo 1602 del Código Civil, artículo 145 del Código de Procedimiento Laboral, y demás normas concordantes, así como el Contrato de Consultoría No. 0043 de 2013 y el Contrato No. 103 de 2012.

Su señoría igualmente de acuerdo con los hechos expuestos, también se debe tener de presente el Decreto 1429 de 2016 conforme al artículo 27 los derechos y obligaciones fueron transferidos a la Administradora de los Recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud (ADRESS).

Con varios estudios jurisprudenciales, se ha logrado determinar que “se debe concebir al llamamiento en garantía como un instrumento procesal creado por el legislador con la finalidad de concretar el principio de la economía procesal, para vincular al proceso como parte a un tercero interviniente que, desde cuando se admite la solicitud por parte del Juez, queda vinculado de manera forzosa a lo que se resuelva en la sentencia”, mi representada sustenta el llamamiento en garantía, debido a lo pactado por la Dirección de Administración de Fondos del Ministerio de la Protección Social y la Unión Temporal Fosyga 2014, dentro del cual se estableció una clausula de INDEMNIDAD ante la eventual responsabilidad u orden de pagar los recobros relacionados en la demanda.

### IV. PRUEBAS

Solicito tener como prueba documental los siguientes, que se aportan en medio magnético:

1. Contrato de Consultoría No. 0043 de 2013.
2. Acta de Inicio del Contrato de Consultoría No. 0043 de 2013.
3. Adiciones No. 1 del Contrato de Consultoría No. 0043 de 2013.
4. Adición No. 2 del Contrato de Consultoría No. 0043 de 2013.
5. Adición No. 3 del Contrato de Consultoría No. 0043 de 2013.
6. Prorroga No. 1 del Contrato de Consultoría No. 0043 de 2013.
7. Certificado de existencia y representación legal de la sociedad **SERVIS OUTSOURCING INFORMÁTICO S.A.S.**
8. Certificado de existencia y representación legal de la sociedad **CARVAJAL TECNOLOGÍA Y SERVICIOS S.A.S.**
9. Certificado de existencia y representación legal de la sociedad **GRUPO ASESORÍA EN SISTEMATIZACIÓN DE DATOS S.A.S. – GRUPO ASD S.A.S.**
10. Contrato de conformación de la **UNIÓN TEMPORAL FOSYGA 2014.**
11. Modificación conformación de la **UNIÓN TEMPORAL FOSYGA 2014.**

### V. ANEXOS

1. Adjunto los documentos señalados en el acápite de pruebas en medio magnético Un (1) CD
2. Copia del llamamiento para citación a los llamados en garantía.

### VI. NOTIFICACIONES

Los llamados en garantía podrán notificarse a las siguientes direcciones:

- **SERVIS OUTSOURCING INFORMÁTICO S.A.S.**, en la Calle 32 No. 13 – 07 de la ciudad de Bogotá D.C., notificación electrónica: [sramos@grupoasd.com.co](mailto:sramos@grupoasd.com.co)
- **CARVAJAL TECNOLOGÍA Y SERVICIOS S.A.S.**, en la Calle 29 No. 6 A – 40 de la ciudad de Santiago de Cali.
- **GRUPO ASESORÍA EN SISTEMATIZACIÓN DE DATOS S.A.S. – GRUPO ASD S.A.S.**, en la Calle 32 No. 13 – 07 de la ciudad de Bogotá D.C., notificación electrónica: [sramos@grupoasd.com.co](mailto:sramos@grupoasd.com.co)

A la **ADMINISTRADORA DE LOS RECURSOS DEL SISTEMA GENERAL DE SEGURIDAD SOCIAL EN SALUD – ADRES** en la Calle 26 No. 69 – 76 Edificio Elemento Torre 1, Piso 17 de la ciudad de Bogotá, notificación electrónica [notificaciones.judiciales@adres.gov.co](mailto:notificaciones.judiciales@adres.gov.co)

La Suscrita apoderada en la Secretaría de su Despacho y en la Calle 26 No. 69 – 76 Edificio Elemento Torre 1, Piso 17 de la ciudad de Bogotá, notificación electrónica [notificaciones.judiciales@adres.gov.co](mailto:notificaciones.judiciales@adres.gov.co)

Con el debido respeto,



**ANGIE KATERINE PINEDA RINCÓN**

C.C. No. 1.020.766.170 de Bogotá

T.P. No. 288.118 del C.S. de la J.

SEÑORES  
JUZGADO 45 ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO DE BOGOTÁ  
E. S. D.

EXPEDIENTE: 11001334104520220036000  
DEMANDANTE: ENTIDAD PROMOTORA DE SALUD SANITAS S.A.  
DEMANDADO: ADMINISTRADORA DE LOS RECURSOS DEL SISTEMA GENERAL DE  
SEGURIDAD SOCIAL EN SALUD – ADRES Y OTROS

**LUIS MIGUEL RODRÍGUEZ GARZÓN**, mayor de edad, domiciliado en la ciudad de Bogotá, identificado con la Cédula de Ciudadanía No. 79.882.728 de Bogotá D.C., en calidad de Jefe la Oficina Asesora Jurídica de la Entidad **Administradora de los Recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud – ADRES** (creada por el artículo 66 de la Ley 1753), y de conformidad con lo previsto en el numeral 1° del artículo 15 de la resolución No. 1012 del 20 de mayo de 2022, Resolución No. 006 del 5 de enero 2022 y por el numeral 2° del Artículo 11 del Decreto 1429 de 2016 manifiesto que mediante el presente escrito, confiero poder especial, amplio y suficiente a la doctora **ANGIE KATERINE PINEDA RINCON** identificada con cédula de ciudadanía No. 1.020.766.170 expedida en Bogotá D.C., abogada titulada con Tarjeta Profesional No. 288.118 del Consejo Superior de la Judicatura, para que en nombre de la Entidad Administradora de los Recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud - ADRES, represente a la entidad dentro del proceso de la referencia.

La apoderada queda facultada para adelantar todas las gestiones que precisen el cabal cumplimiento de este mandato y la adecuada defensa de los intereses de la Entidad Administradora de los Recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud - ADRES, entre ellas, cuenta con la facultad expresa para conciliar en los términos de las recomendaciones dadas por el Comité de Conciliación de la ADRES.

El presente poder se otorga en virtud de lo establecido en el artículo 5 de la Ley 2213 de 2022<sup>1</sup>.

Cordialmente,



**LUIS MIGUEL RODRÍGUEZ GARZÓN**  
Jefe de Oficina Asesora Jurídica  
C.C. No. 79.882.728 de Bogotá  
T.P. No. 141.928 del Consejo Superior de la Judicatura

Acepto,

**ANGIE KATERINE PINEDA RINCON**  
Apoderada  
C.C. No. 1.020.766.170 de Bogotá D.C.  
T.P. No. 288.118 del Consejo Superior de la Judicatura

La Entidad y la suscrita apoderada reciben notificaciones a los correos electrónicos: [notificaciones.judiciales@adres.gov.co](mailto:notificaciones.judiciales@adres.gov.co) y [Angie.Pineda@adres.gov.co](mailto:Angie.Pineda@adres.gov.co) telefono 313 2074699

Elaboró: Neli Vivas.  
Fecha: 29-08-2022

<sup>1</sup> Por medio de la cual se establece la vigencia permanente del decreto legislativo 806 de 2020 y se adoptan medidas para implementar las tecnologías de la información y las comunicaciones en las actuaciones judiciales, agilizar los procesos judiciales y flexibilizar la atención a los usuarios del servicio de justicia, y se dictan otras disposiciones.



PODER PÚBLICO - RAMA LEGISLATIVA

LEY 1753 DE 2015

(junio 9)

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

El Congreso de la República de Colombia

DECRETA:

TÍTULO I

DISPOSICIONES GENERALES

Artículo 1°. *Objetivos del Plan Nacional de Desarrollo.* El Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 “Todos por un nuevo país”, que se expide por medio de la presente ley, tiene como objetivo construir una Colombia en paz, equitativa y educada, en armonía con los propósitos del Gobierno nacional, con las mejores prácticas y estándares internacionales, y con la visión de planificación, de largo plazo prevista por los objetivos de desarrollo sostenible.

Artículo 2°. *Parte integral de esta ley.* El documento denominado “Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018: Todos por un nuevo país”, elaborado por el Gobierno nacional con la participación del Consejo Superior de la Judicatura y del Consejo Nacional de Planeación, con las modificaciones realizadas en el trámite legislativo, es parte integral del Plan Nacional de Desarrollo y se incorpora a la presente ley como un anexo.

Artículo 3°. *Pilares del Plan Nacional de Desarrollo.* El Plan Nacional de Desarrollo se basa en los siguientes tres pilares:

1. **Paz.** El Plan refleja la voluntad política del Gobierno para construir una paz sostenible bajo un enfoque de goce efectivo de derechos.
2. **Equidad.** El Plan contempla una visión de desarrollo humano integral en una sociedad con oportunidades para todos.
3. **Educación.** El Plan asume la educación como el más poderoso instrumento de igualdad social y crecimiento económico en el largo plazo, con una visión orientada a cerrar brechas en acceso y calidad al sistema educativo, entre individuos, grupos poblacionales y entre regiones, acercando al país a altos estándares internacionales y logrando la igualdad de oportunidades para todos los ciudadanos.

Artículo 4°. *Estrategias transversales y regionales.* Para la consolidación de los tres Pilares descritos en el artículo anterior y la transformación hacia un nuevo país, en el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 se incorporarán estrategias transversales:

1. Competitividad e infraestructura estratégicas
2. Movilidad social
3. Transformación del campo
4. Seguridad, justicia y democracia para la construcción de paz
5. Buen gobierno
6. Crecimiento verde

De igual manera se incorporarán las siguientes estrategias regionales, para establecer las prioridades para la gestión territorial y promover su desarrollo:

- **Caribe:** Próspero, equitativo y sin pobreza extrema.
- **Eje Cafetero y Antioquia:** Capital humano innovador en territorios incluyentes.
- **Centro Oriente y Distrito Capital de Bogotá:** Conectividad para la integración y desarrollo productivo sostenible de la región.
- **Pacífico:** Desarrollo socioeconómico con equidad, integración y sostenibilidad ambiental.
- **Llanos Orientales:** Medio ambiente, agroindustria y desarrollo humano: para el crecimiento y bienestar.
- **Centro Sur Amazonía:** Tierra de oportunidades y paz: desarrollo del campo y conservación ambiental.

Las estrategias transversales que se puedan aplicar acorde con la normatividad vigente cobijarán a los colombianos residentes en el exterior.

TÍTULO II

PLAN DE INVERSIONES Y PRESUPUESTOS PLURIANUALES

Artículo 5°. *Plan Nacional de Inversiones Públicas 2015-2018.* El Plan Nacional de Inversiones Públicas 2015-2018 se estima en un valor de setecientos tres coma nueve (\$703,9) billones, a pesos constantes de 2014, financiados de la siguiente manera:

Estrategias Transversales y Objetivos

Plan de Inversiones 2015-2018

Cifras en millones de pesos de 2014

| Estrategia<br>Objetivo                                | Fuentes de financiación |                 |                  |             |           |            |             |
|-------------------------------------------------------|-------------------------|-----------------|------------------|-------------|-----------|------------|-------------|
|                                                       | Central                 | Descentralizado | E. Territoriales | Privado     | SGP       | SGR        | TOTAL       |
| Competitividad e infraestructura estratégicas         | 40.442.775              | 3.00.731        | 10.299.194       | 121.296.836 | 3.403.565 | 10.601.843 | 189.047.971 |
| Desarrollo minero-energético para la equidad regional | 8.944.717               | 1.683.814       | 1.019.537        | 65.731.739  | 380.634   | 743.173    | 78.503.614  |

título a convalidar se encuentren acreditados, o cuenten con un reconocimiento equivalente por parte de una entidad certificadora o evaluadora de alta calidad, reconocida en el país de procedencia del título o a nivel internacional.

Las solicitudes de convalidación de los títulos universitarios oficiales, no incluidos en los supuestos del inciso anterior, se resolverán en un plazo máximo de cuatro (4) meses.

Parágrafo 1°. Los títulos otorgados por instituciones de educación superior, pero no validados por las autoridades de educación oficiales del país de origen de la institución y denominados como universitarios no oficiales o propios, otorgados a partir de la entrada en vigencia de la presente ley, no serán objeto de convalidación.

Sólo se convalidarán aquellos títulos universitarios no oficiales o propios, a los estudiantes que se encuentren matriculados en Programas de Educación Superior que conduzcan a la obtención de títulos universitarios no oficiales o propios, con anterioridad a la expedición de la presente ley, bajo el criterio exclusivo de evaluación académica.

Parágrafo 2°. Las Instituciones Estatales no podrán financiar con recursos públicos, aquellos estudios de Educación Superior que conduzcan a la obtención de títulos universitarios no oficiales o propios.

Artículo 63. *Adjudicación de predios baldíos para la educación y la primera infancia.* Las entidades territoriales, el ICBF y las instituciones de educación superior públicas, podrán solicitar al Instituto Colombiano de Desarrollo Rural (Incoder), o a la entidad que haga sus veces, la adjudicación de los inmuebles baldíos donde funcionan establecimientos educativos oficiales, de atención a primera infancia en modalidad institucional pública o instituciones de educación superior públicas cuando corresponda al momento de expedición de la presente ley.

El Incoder podrá hacer entrega material anticipada del inmueble en la diligencia de inspección ocular del predio. A partir de ese momento se podrán invertir recursos públicos en proyectos de infraestructura sobre estos inmuebles. El desarrollo del proceso administrativo no podrá afectar bajo ninguna circunstancia la prestación del servicio.

Artículo 64. *Titulación de la posesión material y saneamiento de títulos con falsa tradición sobre inmuebles para la educación y la primera infancia.* Las entidades territoriales, el ICBF y las instituciones de educación superior públicas, podrán adquirir el dominio sobre los inmuebles que posean materialmente y donde operen establecimientos educativos oficiales, de atención a primera infancia en modalidad institucional pública y las instituciones de educación superior públicas según sea el caso, o sanear la falsa tradición de los mismos cuando corresponda, sin importar su valor catastral o comercial, mediante el proceso verbal especial establecido en la Ley 1561 de 2012 y en las leyes que la reformen o modifiquen, el cual se desarrollará en todos los aspectos que le sean aplicables a las entidades territoriales.

En el procedimiento previsto en la Ley 1561 de 2012 y para todos los efectos que ella prevé se aplicarán estas reglas:

En ejercicio de la competencia que le confieren los artículos 5° y 9° de la Ley 1561 de 2012 el juez de conocimiento subsanará de oficio la demanda cuando no se haya aportado el plano certificado por la autoridad catastral a que se refiere el literal c) del artículo 11 de la misma ley, siempre y cuando el demandante pruebe que solicitó dicho plan certificado y advierta que la entidad competente no dio respuesta a su petición en el plazo fijado por la ley.

En el auto admisorio de la demanda, el juez ordenará informar de la existencia del proceso a la Superintendencia de Notariado y Registro, al Instituto Colombiano para el Desarrollo Rural (Incoder), a la Unidad Administrativa Especial de Atención y Reparación Integral a Víctimas y al Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC), para que si lo consideran pertinente, haga las manifestaciones a que hubiere lugar en el ámbito de sus funciones.

En caso de que las entidades mencionadas en el inciso anterior guarden silencio, el juez continuará el proceso y decidirá lo pertinente con las pruebas que hizo valer el demandante en las oportunidades que establezca la ley.

Artículo 65. *Política de atención integral en salud.* El Ministerio de Salud y Protección Social (MSPS), dentro del marco de la Ley 1751 de 2015, Estatutaria en Salud, así como las demás leyes vigentes, definirá la política en salud que recibirá la población residente en el territorio colombiano, la cual será de obligatorio cumplimiento para los integrantes del Sistema General de Seguridad Social en Salud (SGSSS) y de las demás entidades que tengan a su cargo acciones en salud, en el marco de sus competencias y funciones.

Para la definición de la política integral en salud se integrarán los siguientes enfoques: i) atención primaria en salud (APS); ii) salud familiar y comunitaria, iii) articulación de las actividades individuales y colectivas y iv) enfoque poblacional y

diferencial. Dicha atención tendrá en cuenta los componentes relativos a las rutas de atención para la promoción y mantenimiento de la salud por curso de vida, las rutas de atención específicas por grupos de riesgos, el fortalecimiento del prestador primario, la operación en redes integrales de servicios, el desarrollo del talento humano, en el marco de la Ley 1164 de 2007, articulación de las intervenciones individuales y colectivas, el desarrollo de incentivos en salud y la definición de requerimientos de información para su seguimiento y evaluación.

Parágrafo 1°. El Ministerio de Salud y Protección Social (MSPS) realizará la adaptación de esta política en los ámbitos territoriales con población dispersa, rural y urbana diferenciando a los municipios y distritos que tengan más de un millón de habitantes. Para zonas con población dispersa y rural, se podrá determinar la existencia de uno o varios aseguradores. Si se trata de un único asegurador, el MSPS establecerá las condiciones para su selección.

Parágrafo 2°. Para la definición de la política de atención integral, el Ministerio de Salud y Protección Social garantizará una amplia participación de todos los grupos de interés del sector salud: usuarios, prestadores, aseguradores, academia, asociaciones científicas, entes territoriales, entre otros.

Artículo 66. *Del manejo unificado de los recursos destinados a la financiación del Sistema General de Seguridad Social en Salud (SGSSS).* Con el fin de garantizar el adecuado flujo y los respectivos controles de recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud, créase una entidad de naturaleza especial del nivel descentralizado del orden nacional asimilada a una empresa industrial y comercial del Estado que se denominará Entidad Administradora de los Recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud (SGSSS). La Entidad hará parte del SGSSS y estará adscrita al Ministerio de Salud y Protección Social

(MSPS), con personería jurídica, autonomía administrativa y financiera y patrimonio independiente.

En materia laboral los servidores de la Entidad se regirán por las normas generales aplicables a los empleados de la rama ejecutiva del orden nacional; en materia de nomenclatura se regirá por el sistema especial que establezca el Gobierno Nacional. En materia de contratación se regirá por el régimen público.

La Entidad tendrá como objeto administrar los recursos que hacen parte del Fondo de Solidaridad y Garantías (Fosyga), los del Fondo de Salvamento y Garantías para el Sector Salud (Fonsaet), los que financien el aseguramiento en salud, los copagos por concepto de prestaciones no incluidas en el plan de beneficios del Régimen Contributivo, los recursos que se recauden como consecuencia de las gestiones que realiza la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social (UGPP); los cuales confluirán en la Entidad. En ningún caso la Entidad asumirá las funciones asignadas a las Entidades Promotoras de Salud.

Para desarrollar el objeto la Entidad tendrá las siguientes funciones:

- a) Administrar los recursos del Sistema, de conformidad con lo previsto en el presente artículo.
- b) Administrar los recursos del Fondo de Salvamento y Garantías para el Sector Salud (Fonsaet) creado por el artículo 50 de la Ley 1438 de 2011 y modificado por el artículo 7° de la Ley 1608 de 2013.
- c) Efectuar el reconocimiento y pago de las Unidades de Pago por Capitación y demás recursos del aseguramiento obligatorio en salud.
- d) Realizar los pagos, efectuar giros directos, a los prestadores de servicios de salud y proveedores de tecnologías en salud, de acuerdo con lo autorizado por el beneficiario de los recursos y adelantar las transferencias que correspondan a los diferentes agentes del Sistema, que en todo caso optimice el flujo de recursos.
- e) Adelantar las verificaciones para el reconocimiento y pago por los distintos conceptos, que promueva la eficiencia en la gestión de los recursos.
- f) Desarrollar los mecanismos establecidos en los artículos 41 del Decreto-ley 4107 de 2011 y 9° de la Ley 1608 de 2013.
- g) Administrar la información propia de sus operaciones.
- h) Las demás necesarias para el desarrollo de su objeto.

Los recursos destinados al régimen subsidiado en salud, deberán ser presupuestados y ejecutados sin situación de fondos por parte de las entidades territoriales en el respectivo fondo local, distrital o departamental de salud, según sea el caso. La entidad territorial que no gestione el giro de estos recursos a la Entidad, será responsable del pago en lo que corresponda, sin perjuicio de las sanciones a que haya lugar por la omisión en dicha gestión. Los recursos del Presupuesto General de la Nación destinados al financiamiento del Sistema General de Seguridad Social en Salud (SGSSS) se presupuestarán como transferencias para ser trasladados a la Entidad.

Los recursos administrados por la Entidad harán unidad de caja, excepto los recursos de propiedad de las entidades territoriales, los cuales conservarán su destinación específica y se manejarán en contabilidad separada. La estructuración del presupuesto de gastos se hará por conceptos, dando prioridad al aseguramiento obligatorio en salud. La presupuestación y contabilización de los recursos administrados no se hará por subcuentas.

La Entidad tendrá domicilio en Bogotá, D. C., sus ingresos estarán conformados por los aportes del Presupuesto General de la Nación definidos a través de la sección presupuestal del Ministerio de Salud y Protección Social, los activos transferidos por la Nación y por otras entidades públicas del orden nacional y territorial y los demás ingresos que a cualquier título perciba. Los recursos recibidos en administración no harán parte del patrimonio de la Entidad. Los gastos requeridos para el desarrollo del objeto de la Entidad se financiarán con un porcentaje de hasta el cero coma cinco por ciento (0,5%) de los recursos administrados con situación de fondos.

Son órganos de Dirección y Administración de la Entidad el Director General y la Junta Directiva. El Director General será de dedicación exclusiva, de libre nombramiento y remoción del Presidente de la República y actuará como representante legal; como tal, ejercerá las funciones que le correspondan y que le sean asignadas por el decreto de estructura de la Entidad. La Junta Directiva formulará los criterios generales para su adecuada administración y ejercerá las funciones que le señalen su propio reglamento. Estará integrada por cinco (5) miembros así: el Ministro de Salud y Protección Social, quien la presidirá; el Ministro de Hacienda y Crédito Público, quien podrá delegar su participación en sus viceministros; el Director del Departamento Nacional de Planeación, quien podrá delegar su participación en sus subdirectores generales; un (1) representante de los gobernadores y un (1) representante de los alcaldes de municipios y distritos, los cuales serán elegidos de conformidad con el mecanismo que establezca el Gobierno Nacional.

El Gobierno Nacional determinará el régimen de transición respecto del inicio de las funciones de la Entidad y las diferentes operaciones que realiza el Fosyga. En el periodo de transición se podrán utilizar los excedentes de las diferentes Subcuentas del Fosyga para la garantía del aseguramiento en salud. Una vez entre en operación la Entidad a que hace referencia este artículo, se suprimirá el Fosyga.

Parágrafo 1°. El Gobierno Nacional establecerá las condiciones generales de operación y estructura interna de la Entidad y adoptará la planta de personal necesaria para el cumplimiento de su objeto y funciones.

Parágrafo 2°. El cobro de los copagos por concepto de prestaciones no incluidas en el plan de beneficios del régimen contributivo tendrá en cuenta la capacidad de pago de los usuarios y en consideración a los usos requeridos por pacientes con enfermedades crónicas y huérfanas.

Artículo 67. *Recursos que administrará la entidad administradora de los recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud.* La Entidad administrará los siguientes recursos:

a) Los recursos del Sistema General de Participaciones en Salud del componente de subsidios a la demanda de propiedad de las entidades territoriales, en los términos del artículo 44 de la Ley 1438 de 2011, los cuales se contabilizarán individualmente a nombre de las entidades territoriales.

b) Los recursos del Sistema General de Participaciones que financian Fonsaet.

c) Los recursos obtenidos como producto del monopolio de juegos de suerte y azar (novedosos y localizados) que explota, administra y recauda Coljuegos de propiedad de las entidades territoriales destinados a financiar el aseguramiento, los cuales se contabilizarán individualmente a nombre de las entidades territoriales.

d) Las cotizaciones de los afiliados al Sistema General de Seguridad Social en Salud (SGSSS), incluidos los intereses, recaudados por las Entidades Promotoras de Salud. Las cotizaciones de los afiliados a los regímenes especiales y de excepción con vinculación laboral adicional respecto de la cual estén obligados a contribuir al SGSSS y el aporte solidario de los afiliados a los regímenes de excepción o regímenes especiales a que hacen referencia el artículo 279 de la Ley 100 de 1993 y el parágrafo del artículo 57 de la Ley 30 de 1992.

e) Los recursos correspondientes al monto de las Cajas de Compensación Familiar de que trata el artículo 217 de la Ley 100 de 1993.

f) Los recursos del Impuesto sobre la Renta para la Equidad (CREE) destinados al SGSSS, en los términos previstos en la Ley 1607 de 2012, la Ley 1739 de 2014 y las normas que modifiquen, adicionen o sustituyan estas disposiciones, los cuales serán transferidos a la Entidad, entendiéndose así ejecutados.

g) Los recursos del Presupuesto General de la Nación asignados para garantizar la universalización de la cobertura y la unificación de los planes de beneficios, los cuales

serán girados directamente a la Entidad por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, entendiéndose así ejecutados.

h) Los recursos por recaudo del IVA definidos en la Ley 1393 de 2010.

i) Los recursos del Fonsaet creado por el Decreto–ley 1032 de 1991.

j) Los recursos correspondientes a la contribución equivalente al 50% del valor de la prima anual establecida para el Seguro Obligatorio de Accidentes de Tránsito (SOAT) que se cobra con adición a ella.

k) Los recursos recaudados por Indumil correspondientes al impuesto social a las armas y de municiones y explosivos y los correspondientes a las multas en aplicación de la Ley 1335 de 2009.

l) Los recursos del monopolio de juegos de suerte y azar, diferentes a los que hace referencia el literal c), rentas cedidas de salud y demás recursos generados a favor de las entidades territoriales destinadas a la financiación del Régimen Subsidiado, incluidos los impuestos al consumo que la ley destina a dicho régimen, serán girados directamente por los administradores y/o recaudadores a la Entidad. La entidad territorial titular de los recursos gestionará y verificará que la transferencia se realice conforme a la ley. Este recurso se contabilizará en cuentas individuales a nombre de las Entidades Territoriales propietarias del recurso.

m) Los copagos que por concepto de prestaciones no incluidas en el plan de beneficios del Régimen Contributivo paguen los destinatarios de tales servicios.

n) Los rendimientos financieros generados por la administración de los recursos del Sistema y sus excedentes.

o) Los recursos que se recauden como consecuencia de las gestiones que realiza la Entidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social (UGPP), los cuales serán transferidos directamente a la Unidad sin operación presupuestal.

p) Los demás recursos que se destinen a la financiación del aseguramiento obligatorio en salud, de acuerdo con la ley o el reglamento.

q) Los demás que en función a su naturaleza recaudaba el Fosyga.

Estos recursos se destinarán a:

a) El reconocimiento y pago a las Entidades Promotoras de Salud por el aseguramiento y demás prestaciones que se reconocen a los afiliados al Sistema General de Seguridad Social en Salud, incluido el pago de incapacidades por enfermedad de origen común que superen los quinientos cuarenta (540) días continuos. El Gobierno Nacional reglamentará, entre otras cosas, el procedimiento de revisión periódica de la incapacidad por parte de las EPS, el momento de calificación definitiva, y las situaciones de abuso del derecho que generen la suspensión del pago de esas incapacidades.

b) El pago de las indemnizaciones por muerte o incapacidad permanente y auxilio funerario a víctimas de eventos terroristas o eventos catastróficos, así como los gastos derivados de la atención psicosocial de las víctimas del conflicto en los términos que señala la Ley 1448 de 2011.

c) El pago de los gastos derivados de la atención en salud inicial a las víctimas de eventos terroristas y eventos catastróficos de acuerdo con el plan y modelo de ejecución que se defina.

d) El pago de los gastos financiados con recursos del impuesto social a las armas y de municiones y explosivos y los correspondientes a las multas en aplicación de la Ley 1335 de 2009 que financiarán exclusivamente los usos definidos en la normatividad vigente.

e) El fortalecimiento de la Red Nacional de Urgencias. Este gasto se hará siempre y cuando, en la respectiva vigencia, se encuentre garantizada la financiación del aseguramiento en salud.

f) A la financiación de los programas de promoción y prevención en el marco de los usos definidos en el artículo 222 de la Ley 100 de 1993.

g) A la inspección, vigilancia y control a cargo de la Superintendencia Nacional de Salud, de conformidad con lo establecido en el artículo 119 de la Ley 1438 de 2011.

h) Al pago de prestaciones no incluidas en el plan de beneficios, que venían siendo financiados con recursos del Fosyga.

i) Las medidas de atención de la Ley 1257 de 2008, en los términos que defina el Ministerio de Salud y Protección Social, para la cual los recursos asignados para el efecto, serán transferidos a las entidades territoriales con el fin de que estas sean implementadas a su cargo.

j) A las finalidades señaladas en los artículos 41 del Decreto-ley 4107 de 2011 y 9° de la Ley 1608 de 2013. Este gasto se hará siempre y cuando, en la respectiva vigencia se encuentre garantizada la financiación del aseguramiento en salud.

k) A cubrir los gastos de administración, funcionamiento y operación de la entidad.

l) Las demás destinaciones que haya definido la Ley con cargo a los recursos del Fosyga y del Fonsaet.

m) El pago de los gastos e inversiones requeridas que se deriven de la declaratoria de la emergencia sanitaria y/o eventos catastróficos en el país.

Los recursos a que hace referencia este artículo harán unidad de caja en el fondo, excepto los recursos de propiedad de las entidades territoriales, los cuales conservarán su destinación específica y se manejarán en contabilidad separada dentro del fondo. En la estructuración del presupuesto de gastos se dará prioridad al componente de aseguramiento en salud de la población del país.

Artículo 68. *Medidas especiales.* Sin perjuicio de lo previsto en las demás normas que regulen la toma de posesión y ante la ocurrencia de cualquiera de las causales previstas en el artículo 114 del Estatuto Orgánico del Sistema Financiero, el Superintendente Nacional de Salud podrá ordenar o autorizar a las entidades vigiladas, la adopción individual o conjunta de las medidas de que trata el artículo 113 del mismo Estatuto, con el fin de salvaguardar la prestación del servicio público de salud y la adecuada gestión financiera de los recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud.

Las medidas especiales que se ordenen se regirán por lo dispuesto en el Estatuto Orgánico del Sistema Financiero, incluido el artículo 291 y siguientes de ese estatuto, en lo que resulte pertinente a las medidas especiales; el Decreto número 2555 de 2010; las disposiciones aplicables del Sector Salud y las normas que los sustituyan, modifiquen o complementen. El Gobierno Nacional reglamentará la forma de armonizar las medidas especiales o preventivas de la toma de posesión para su adecuada implementación en el Sector Salud.

Con cargo a los recursos del Fosyga– Subcuenta de Garantías para la Salud, el Gobierno Nacional podrá llevar a cabo cualquiera de las operaciones autorizadas en el artículo 320 del Estatuto Orgánico del Sistema Financiero.

Parágrafo. Para garantizar la continuidad de los servicios de salud de los afiliados de la Caja Nacional de Previsión Social de Comunicaciones condónase toda la obligación que esta entidad tenga con la Nación a la expedición de la presente ley.

El Gobierno Nacional reglamentará lo dispuesto en el presente artículo.

Artículo 69. *Declaración de emergencia sanitaria y/o eventos catastróficos.* El Ministerio de Salud y Protección Social (MSPS) podrá declarar la emergencia sanitaria y/o eventos catastróficos, cuando se presenten situaciones por riesgo de epidemia, epidemia declarada, insuficiencia o desabastecimiento de bienes o servicios de salud o eventos catastróficos que afecten la salud colectiva, u otros cuya magnitud supere la capacidad de adaptación de la comunidad en la que aquel se produce y que la afecten en forma masiva e indiscriminada generando la necesidad de ayuda externa.

En los casos mencionados, el MSPS determinará las acciones que se requieran para superar las circunstancias que generaron la emergencia sanitaria y/o eventos catastróficos con el fin de garantizar la existencia y disponibilidad de talento humano, bienes y servicios de salud, de conformidad con la reglamentación que para el efecto expida el Gobierno Nacional. Cuando las acciones requeridas para superar dichas circunstancias tengan que ver con bienes en salud, la regulación que se expida deberá fundamentarse en razones de urgencia extrema.

Lo dispuesto en este artículo podrá financiarse con los recursos que administra el Fosyga o la entidad que haga sus veces, o por los demás que se definan.

Artículo 70. *Patentes y licencias obligatorias.* El Ministerio de Salud y Protección Social (MSPS) podrá presentar ante la Superintendencia de Industria y Comercio (SIC), dentro del plazo de sesenta (60) días siguientes a la fecha de la publicación de la solicitud de patente, consideraciones técnicas no vinculantes relativas a la patentabilidad de las solicitudes de patente que sean de su interés.

De acuerdo con lo establecido en la Decisión Andina 486 y la normatividad nacional vigente, el MSPS identificará y analizará los casos de tecnologías en salud patentadas susceptibles de obtener una licencia obligatoria. El MSPS podrá solicitar a la SIC la concesión de licencias obligatorias, y analizará y preparará la información requerida dentro del procedimiento de concesión de ese tipo de licencias.

Artículo 71. *Negociación centralizada de medicamentos, insumos y dispositivos.* El artículo 88 de la Ley 1438 quedará así:

“**Artículo 88. Negociación centralizada de medicamentos, insumos y dispositivos.** El Ministerio de Salud y Protección Social (MSPS) establecerá los mecanismos

para adelantar negociaciones centralizadas de precios de medicamentos, insumos y dispositivos.

Los precios resultantes de las negociaciones centralizadas serán obligatorios para los proveedores y compradores de medicamentos, insumos y dispositivos de servicios de salud y estos no podrán transarlos por encima de aquellos precios. El Gobierno Nacional podrá acudir subsidiariamente a la compra directa de medicamentos, insumos y dispositivos”.

Artículo 72. *Registros sanitarios de medicamentos y dispositivos médicos.* La evaluación que realice el Instituto de Evaluación Tecnológica en Salud (IETS) a los medicamentos y dispositivos médicos definidos por el Ministerio de Salud y Protección Social (MSPS) y el precio que este ministerio determine con base en esa evaluación, serán requisitos para la expedición del correspondiente registro sanitario y/o su renovación por parte del Instituto Nacional de Vigilancia de Medicamentos y Alimentos (Invima). El proceso de determinación del precio de que trata este artículo se hará en forma simultánea con el trámite de registro sanitario ante el Invima. Para tal efecto, el MSPS establecerá el procedimiento que incluya los criterios para determinar las tecnologías que estarán sujetas a este mecanismo y los términos para el mismo, los cuales no podrán superar los fijados en la normatividad vigente para la expedición del correspondiente registro sanitario.

Corresponderá a la Comisión Nacional de Precios de Medicamentos o Dispositivos, cuando así lo delegue el Gobierno Nacional, la definición de la metodología y los mecanismos de regulación de precios de medicamentos, así como la regulación de los márgenes de distribución y comercialización de los mismos.

Para lo previsto en el inciso primero, créase una tasa administrada por el MSPS, a cargo de personas naturales y/o jurídicas que comercialicen en el país medicamentos y dispositivos médicos. De acuerdo con el inciso segundo del artículo 338 de la Constitución Política, el MSPS fijará la tarifa de la tasa, la cual incluirá el valor por el servicio prestado. El sistema para definir la tarifa de esta tasa es un sistema de costos estandarizables, cuyas valoraciones y ponderaciones de los factores que intervienen en su definición se realizan por procedimientos técnicamente aceptados de costeo. El método seguirá las siguientes pautas técnicas:

- Elaboración y normalización de flujogramas para los diferentes procesos con el propósito de determinar sus rutinas.
- Cuantificación de recurso humano utilizado anualmente en cada uno de los procesos y procedimientos definidos en el literal anterior.
- Cuantificación de los costos y programas de tecnificación y modernización de la operación de los servicios.
- Estimación de las frecuencias de utilización de los servicios generadores de la tasa.

El Invima podrá modificar a solicitud del MSPS, las indicaciones, contraindicaciones e interacciones de un medicamento, con base en la evidencia científica y por salud pública.

Parágrafo. En todo caso, la evaluación de que trata el presente artículo no será exigida cuando los medicamentos y dispositivos médicos sean producidos con fines de exportación exclusivamente.

Artículo 73. *Procesos de recobros, reclamaciones y reconocimiento y giro de recursos del aseguramiento en salud.* Los procesos de recobros, reclamaciones y reconocimiento y giro de recursos del aseguramiento en Salud que se surten ante el Fosyga o la entidad que asuma sus funciones se regirán por las siguientes reglas:

Tratándose de recobros y reclamaciones:

a) El término para efectuar reclamaciones o recobros que deban atenderse con cargo a los recursos de las diferentes subcuentas del Fosyga será de tres (3) años a partir de la fecha de la prestación del servicio, de la entrega de la tecnología en salud o del egreso del paciente. Finalizado dicho plazo, sin haberse presentado la reclamación o recobro, prescribirá el derecho a recibir el pago y se extingue la obligación para el Fosyga.

b) El término para la caducidad de la acción legal que corresponda, se contará a partir de la fecha de la última comunicación de glosa impuesta en los procesos ordinarios de radicación, por parte del Ministerio de Salud y Protección Social (MSPS) o quien este designe.

c) En el caso de los recobros y reclamaciones que hayan sido glosados por el Fosyga y sobre los cuales no haya operado el término de caducidad de la acción legal que corresponda, solo se exigirá para su reconocimiento y pago los requisitos esenciales que demuestren la existencia de la respectiva obligación, los cuales serán determinados por el MSPS. Para tales efectos, las entidades recobrantes deberán autorizar el giro directo del valor total que se llegue a aprobar a favor de las Instituciones Pres-



**ADMINISTRADORA DE LOS RECURSOS DEL SISTEMA GENERAL DE  
SEGURIDAD SOCIAL EN SALUD – ADRES**

**RESOLUCIÓN NÚMERO No. -0001012 DE 2022**

(20 de mayo de 2022)

*Por la cual se delegan unas funciones y se dictan otras disposiciones*

**EL DIRECTOR GENERAL DE LA ADMINISTRADORA DE LOS RECURSOS DEL  
SISTEMA GENERAL DE SEGURIDAD SOCIAL EN SALUD – ADRES**

En ejercicio de sus atribuciones legales y reglamentarias, en especial de las conferidas en el artículo 9 de la Ley 489 de 1998 y los numerales 2º ,12,14 del artículo 9º del Decreto 1429 de 2016 y

**CONSIDERANDO:**

Que el artículo 209 de la Constitución Política establece que la función administrativa está al servicio de los intereses generales y se desarrolla con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, mediante la descentralización, la delegación y la desconcentración de funciones, así mismo que las autoridades administrativas deben coordinar sus actuaciones para el adecuado cumplimiento de los fines del Estado.

Que el artículo 9 de la Ley 489 de 1998, dispone que:

*ARTICULO 9o. DELEGACION. Las autoridades administrativas, en virtud de lo dispuesto en la Constitución Política y de conformidad con la presente ley, podrán mediante acto de delegación, transferir el ejercicio de funciones a sus colaboradores o a otras autoridades, con funciones afines o complementarias.*

*Sin perjuicio de las delegaciones previstas en leyes orgánicas, en todo caso, los ministros, directores de departamento administrativo, superintendentes, representantes legales de organismos y entidades que posean una estructura independiente y autonomía administrativa podrán delegar la atención y decisión de los asuntos a ellos confiados por la ley y los actos orgánicos respectivos, en los empleados públicos de los niveles directivo y asesor vinculados al organismo correspondiente, con el propósito de dar desarrollo a los principios de la función administrativa enunciados en el artículo 209 de la Constitución Política y en la presente ley.*

*PARAGRAFO. Los representantes legales de las entidades descentralizadas podrán delegar funciones a ellas asignadas, de conformidad con los criterios establecidos en la presente ley, con los requisitos y en las condiciones que prevean los estatutos respectivos.*

Que el artículo 10 de la Ley 489 de 1998, dispone que:

Continuación de la Resolución:

*Por la cual se delegan unas funciones y se dictan otras disposiciones*

---

**ARTICULO 10. REQUISITOS DE LA DELEGACION.** *En el acto de delegación, que siempre será escrito, se determinará la autoridad delegataria y las funciones o asuntos específicos cuya atención y decisión se transfieren.*

*El Presidente de la República, los ministros, los directores de departamento administrativo y los representantes legales de entidades descentralizadas deberán informarse en todo momento sobre el desarrollo de las delegaciones que hayan otorgado e impartir orientaciones generales sobre el ejercicio de las funciones delegadas.*

Que el artículo 12 de la Ley 489 de 1998, dispone que:

**ARTICULO 12. REGIMEN DE LOS ACTOS DEL DELEGATARIO.** *Los actos expedidos por las autoridades delegatarias estarán sometidos a los mismos requisitos establecidos para su expedición por la autoridad o entidad delegante y serán susceptibles de los recursos procedentes contra los actos de ellas.*

*La delegación exime de responsabilidad al delegante, la cual corresponderá exclusivamente al delegatario, sin perjuicio de que en virtud de lo dispuesto en el artículo 211 de la Constitución Política, la autoridad delegante pueda en cualquier tiempo reasumir la competencia y revisar los actos expedidos por el delegatario, con sujeción a las disposiciones del Código Contencioso Administrativo.*

**PARAGRAFO.** *En todo caso relacionado con la contratación, el acto de la firma expresamente delegada, no exime de la responsabilidad legal civil y penal al agente principal.*

Que el artículo 12 de la Ley 80 de 1993, adicionado por el artículo 21 de la Ley 1150 de 2007, establece que:

**ARTÍCULO 12. DE LA DELEGACIÓN PARA CONTRATAR.** *Los jefes y los representantes legales de las entidades estatales podrán delegar total o parcialmente la competencia para celebrar contratos y desconcentrar la realización de licitaciones en los servidores públicos que desempeñen cargos del nivel directivo o ejecutivo o en sus equivalentes.*

*En ningún caso, los jefes y representantes legales de las entidades estatales quedarán exonerados por virtud de la delegación de sus deberes de control y vigilancia de la actividad precontractual y contractual.*

Que el artículo 66 de la Ley 1753 de 2015, creó la Administradora de los Recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud-ADRES, como una entidad de naturaleza especial del nivel descentralizado del orden nacional, asimilada a una Empresa Industrial y Comercial del Estado adscrita al Ministerio de Salud y Protección Social, con personería Jurídica, autonomía administrativa y financiera y patrimonio independiente.

Que el artículo 2.6.4.7.4 del Decreto 780 de 2016, adicionado por el artículo 2º del Decreto 2265 de 2017, dispone que:

Continuación de la Resolución:

*Por la cual se delegan unas funciones y se dictan otras disposiciones*

-----

*Cualquier referencia hecha en la normatividad vigente al Fondo de Solidaridad y Garantía (Fosyga) y a las subcuentas que lo conforman, se entenderá a nombre de la ADRES, en particular lo previsto el Capítulo 4 del Título 1 de la Parte 6 del Libro 2 del presente decreto.*

Que el artículo 9º del Decreto 1429 de 2016, por el cual se modifica la estructura de la Administradora de los Recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud-ADRES- y se dictan otras disposiciones, establece como funciones a cargo del Director General, entre otras, las siguientes:

(...)

*2. Ejercer la representación legal de la Entidad, ordenar el gasto y designar apoderados que la representen para la defensa de sus intereses, en asuntos judiciales y extrajudiciales.*

(...)

*12. Expedir los actos administrativos que se requieran para el cumplimiento de las funciones de la Entidad y decidir sobre los recursos legales que se interpongan contra los mismos.*

(...)

*14. Suscribir convenios y contratos de conformidad con el Estatuto de Contratación, la Ley Orgánica de Presupuesto y demás normas que regulen la materia.*

(...)

Que el artículo 86 de la Ley 1474 de 2011 le asigna al jefe de la entidad o su delegado la función de adelantar el trámite por incumplimiento contractual previsto en dicho artículo.

Que el artículo 31 del Decreto 115 de 1996 hoy contenido en el artículo 2.8.3.11 del Decreto 1068 de 2015 "Único Reglamento del Sector Hacienda y Crédito Público establece que:

*Autonomía Presupuestal. Las empresas tienen capacidad para contratar y ordenar el gasto en los términos previstos en el artículo 110 del Estatuto Orgánico del Presupuesto.*

Que en razón a ello es necesario citar que el Estatuto Orgánico de Presupuestos contenido en el Decreto 111 de 1996, dispone en su 110 que la ordenación del gasto estará en cabeza del jefe de cada órgano, quien podrá delegarla en funcionarios del nivel directivo o quien haga sus veces, y serán ejercidas teniendo en cuenta las normas consagradas en el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública y en las disposiciones legales vigentes.

Que dada la importancia de propender por la financiación, sostenibilidad y eficiencia del Sistema General de Seguridad Social en Salud-SGSSS, en el artículo 2.6.4.1.4

Continuación de la Resolución:

*Por la cual se delegan unas funciones y se dictan otras disposiciones*

del Decreto 780 de 2016 adicionado por el artículo 2 del Decreto 2265 de 2017, se dispuso una cláusula de protección a los recursos de dicho Sistema, con el fin de que estos puedan, en realidad, cumplir con el cometido y la destinación constitucional y legal de los recursos que la ADRES administra. Esta disposición indica:

*“ARTÍCULO 2.6.4.1.4. INEMBARGABILIDAD DE LOS RECURSOS PÚBLICOS QUE FINANCIAN LA SALUD. Los recursos que administra la ADRES, incluidos los de las cuentas maestras de recaudo del régimen contributivo, así como los destinados al cumplimiento de su objeto son inembargables conforme a lo previsto en el artículo 25 de la Ley 1751 de 2015.”*

Que frente a la destinación de otros recursos que administra la ADRES, el artículo 2.6.4.4.4 del Decreto 780 de 2016 adicionado por el Decreto 2265 de 2016, establece que la entidad girará recursos para financiar los programas de salud.

Que en el marco de lo establecido en el artículo 237 de la Ley 1955 de 2019, “Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022: *“Pacto por Colombia, pacto por la equidad”*”, se define como un propósito del Estado lograr el saneamiento financiero de las cuentas por servicios y tecnologías no financiadas con cargo a la UPC del régimen contributivo y optimizar el flujo de los recursos asociados a este concepto al interior del sistema.

Que el referido artículo 237 estableció los requisitos que deben cumplir los servicios y tecnologías en salud no financiadas con cargo a la UPC del régimen contributivo, en el marco del saneamiento definitivo, y contempló como una condición para este, que la Entidad Recobrante y la ADRES suscriban un contrato de transacción en el que acepten los resultados de la auditoría.

Que en desarrollo del artículo antes referido, el Gobierno Nacional expidió el Decreto 521 de 2020, “Por el cual se establecen los criterios y los plazos para la estructuración, operación y seguimiento del saneamiento definitivo de las cuentas por concepto de servicios y tecnologías de salud no financiados con cargo a la UPC del régimen contributivo.”

Que a través del artículo 15 del Decreto 521 de 2020, el Gobierno Nacional autorizó a la ADRES para transigir sobre las cuentas y demandas por concepto de servicios y tecnologías en salud no financiados con cargo a la UPC del régimen contributivo que sean objeto del saneamiento definitivo previsto en dicho decreto.

Que el artículo 16 del Decreto 521 de 2020 dispone que el contrato de transacción de que trata el numeral 1° del artículo 237 de la Ley 1955 de 2019, se suscribirá por parte de los representantes legales de la ADRES y de la entidad recobrante o de quien se encuentre legalmente facultado para tal efecto, una vez se aprueben las validaciones automáticas y las validaciones adicionales, en caso de requerirse.

Que el artículo 2469 del Código Civil, señala que la transacción es un contrato mediante el cual las partes dan por terminado extrajudicialmente un litigio pendiente o precaven un litigio eventual, por lo que es considerado como un mecanismo de solución directa de controversias, en el que las partes llegan a un arreglo amigable

Continuación de la Resolución:

*Por la cual se delegan unas funciones y se dictan otras disposiciones*

-----

sobre un conflicto existente, ya sea de un conflicto que se encuentra en curso ante una autoridad judicial o que aún no ha sido sometido a su consideración.

Que el artículo 16 del Decreto 521 de 2020 dispone que el contrato de transacción de que trata el numeral 1° del artículo 237 de la Ley 1955 de 2019, se suscribirá por parte de los representantes legales de la ADRES y de la entidad recobrante o de quien se encuentre legalmente facultado para tal efecto, una vez se aprueben las validaciones automáticas y las validaciones adicionales, en caso de requerirse.

Que en virtud del numeral primero y séptimo del artículo 17 del Decreto 1429 de 2016 es competencia de la Dirección de Otras Prestaciones de la ADRES, el seguimiento, control y verificación del proceso de liquidación y reconocimiento y pago de otras prestaciones por concepto de los servicios de salud determinados por el Ministerio de Salud y Protección Social.

Que como quedó dicho, se requiere para el reconocimiento que se efectúa en los contratos de transacción, la aprobación de las validaciones automáticas y validaciones adicionales que tiene a cargo la Dirección de Otras Prestaciones.

Que la Ley 1953 de 2019 estableció los lineamientos para el desarrollo de la política pública de prevención de la infertilidad y su tratamiento dentro de los parámetros de salud reproductiva.

Que el artículo 4 de la Ley 1953 de 2019 indicó que el Ministerio de Salud y Protección Social reglamentará el acceso a los tratamientos de infertilidad mediante técnicas de reproducción humana asistida o Terapias de Reproducción Asistida (TRA), conforme a los lineamientos técnicos para garantizar el derecho con recursos públicos.

Que la Corte Constitucional mediante Sentencia SU 074 de 2020 determinó que las personas o parejas con infertilidad que deseen acceder a la financiación parcial y excepcional de los tratamientos de reproducción asistida de alta complejidad (fertilización in vitro) a través del Sistema General de Seguridad Social en Salud, deberán cumplir con la totalidad de los requisitos enunciados en el artículo 4 de la Ley 1953 de 2019.

Que la Corte Constitucional determinó que la Administradora de los Recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud -ADRES- es la entidad encargada de verificar el cumplimiento del requisito de ausencia de capacidad económica, hasta tanto el Ministerio de Salud y Protección Social dicte la regulación ordenada en la Ley 1953 de 2019.

Que mediante radicado 202134101666371 del 19 de octubre del 2021 el Ministerio de Salud y Protección Social indicó que las competencias temporales asignadas a la ADRES por parte de la Corte Constitucional en Sentencia SU-074 de 2020 frente a los criterios y condiciones del artículo 4° de la Ley 1953 de 2019 son los referentes a la capacidad económica y la metodología para establecer en cada caso dicha capacidad y la procedencia del pago compartido.

Continuación de la Resolución:

*Por la cual se delegan unas funciones y se dictan otras disposiciones*

-----

Que a su vez, el Ministerio de Salud y Protección Social estableció que, en cuanto a los demás criterios y condiciones de carácter técnico científico para establecer la viabilidad del tratamiento, hasta tanto no se expidan los lineamientos técnicos a que alude el artículo 4° de la Ley 1953 de 2019, será a través del profesional de la salud y el grupo de profesionales tratantes de la red de prestadores de la EPS las que establecerán la procedencia técnica y pertinencia médica del tratamiento para la infertilidad que procede como técnicas de reproducción asistida.

Que, con ocasión de lo dispuesto en la parte motiva de la Sentencia de Unificación SU 074 de 2020 de la Corte Constitucional y con el fin de dar cumplimiento a los fallos de tutela proferidos por las autoridades judiciales y al tratarse de una orden impartida por el Juez constitucional que es de obligatorio cumplimiento, so pena de sanción por desacato en los términos del artículo 52 del Decreto 2591 de 1991; por lo tanto la ADRES debe emitir los conceptos de capacidad económica de las parejas que soliciten los tratamientos de fertilización in vitro en las EPS conforme los lineamientos de la Sentencia SU 074 de 2020.

Que, para garantizar el derecho al debido proceso administrativo, puesto que la calificación de la capacidad económica genera efectos para los afiliados en el sentido de que esta es presupuesto para adelantar el procedimiento de salud de conformidad con lo señalado por la Corte Constitucional en Sentencia SU 074 de 2020, es necesario emitir un concepto que permita ser controvertido por los interesados.

Que la Circular Externa No. 6 de 2018 de la Superintendencia Nacional de Salud, que modifica la Circular Única 047 de 2007 en lo relacionado con el Sistema Integrado de Gestión de Riesgos y reportes de información, definió en el literal b) la información que la Administradora de los Recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud-ADRES, debe disponer o reportar a dicha Superintendencia.

Que, para el cumplimiento de las funciones constitucionales y legales asignadas a la Entidad, la Dirección General de la Administración de los Recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud-ADRES, delegó algunas funciones a través de las Resoluciones 16571 de 2019, 3074 de 2020, 578 de 2021 y 285 de 2022, que permitan a la ADRES atender las funciones a ella encomendadas en las normas citadas en el presente Resolución y aquellas que las modifiquen o sustituyan.

Que en virtud de lo anterior se hace necesario armonizar en un solo documento las funciones que el Director General de la ADRES ha delegado en distintos funcionarios de nivel directivo y asesor de la Entidad, en aras de que el mismo se constituya en un instrumento único que garantice mayores niveles de eficiencia en la gestión y la administración.

Que, en mérito de lo expuesto,

Continuación de la Resolución:  
*Por la cual se delegan unas funciones y se dictan otras disposiciones*

---

## RESUELVE

### CAPÍTULO I

#### **FUNCIONES DELEGADAS EN EL DIRECTOR DE GESTIÓN DE LOS RECURSOS FINANCIEROS DE LA SALUD**

**Artículo 1.** Delegar en el Director de Gestión de los Recursos Financieros de la Salud, las siguientes funciones:

1. Expedir certificaciones de inembargabilidad de los recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud administrados por la ADRES.
2. Ordenar el gasto con límite de hasta el 0.5% de los recursos administrados con situación de fondos destinados para la financiación de los gastos de operación de la ADRES, presupuestados en la Unidad de Recursos Administrados con destino a la Unidad de Gestión General.
3. Ordenar el gasto sin límite de cuantía, de los recursos que sean certificados por el Ministerio de Salud y Protección Social con ocasión a los programas de salud contenidos en el artículo 2.6.4.4.4 del Decreto 780 de 2016 adicionado por el artículo 1 del Decreto 2265 de 2017 y que se encuentren incluidos dentro del presupuesto de la ADRES<sup>1</sup>.
4. Ordenar el gasto sin límite de cuantía en lo que concierne a la devolución de los recursos por el reconocimiento de saldos a favor por el ejercicio del cierre fiscal del balance a las Cajas de Compensación Familiar.
5. Ordenar el gasto sin límite de cuantía en lo que concierne a la devolución de los recursos no ejecutados en vigencias anteriores, a las Entidades Territoriales.
6. Ordenar el gasto sin límite de cuantía en lo que concierne a la devolución de recursos derivados de la operación de la ADRES que no haya sido delegadas por el Director General en otras dependencias de la entidad.

---

<sup>1</sup> Artículo 2.6.4.4.4. Programas de salud. La ADRES de acuerdo con lo definido en la ley y lo aprobado en el presupuesto de esta Entidad, girará los recursos para financiar los siguientes programas:

1. La atención brindada por el Programa de Atención Psicosocial y Salud Integral a Víctimas de que trata el parágrafo del artículo 137 de la Ley 1448 de 2011.

(...)

Parágrafo. El Ministerio de Salud y Protección Social, fijará los lineamientos técnicos y criterios de asignación o distribución de los recursos que financiarán los programas de qué trata el presente artículo y autorizará a la ADRES para que realice los giros, pagos o transferencias correspondientes. Igualmente esta Cartera Ministerial se encargará del seguimiento a la ejecución de estos recursos e informará a la ADRES las apropiaciones que no se comprometerán, con el propósito de que estos hagan parte de la unidad de caja para financiar el aseguramiento en salud.

Continuación de la Resolución:  
*Por la cual se delegan unas funciones y se dictan otras disposiciones*

---

7. La función de expedir actos administrativos particulares y concretos relativos a los procesos y funciones establecidos en el artículo 13 del Decreto 1429 del 2016<sup>2</sup>.

## CAPÍTULO II

### FUNCIONES DELEGADAS EN EL DIRECTOR DE LIQUIDACIONES Y GARANTÍAS

**Artículo 2.** Delegar en el Director de Liquidaciones y Garantías, la función de ordenar el gasto sin límite de cuantía en lo que concierne a los siguientes procesos y funciones afines o complementarias:

1. El proceso integral de compensación.
2. El proceso de prestaciones económicas de afiliados al Sistema General de Seguridad Social en Salud.
3. El proceso de devolución de aportes y de corrección de registros compensados.
4. Los montos de intereses de mora por el pago no oportuno de las cotizaciones y de los rendimientos financieros de las cotizaciones recaudadas en las cuentas maestras de recaudo a ser apropiados por las EPS y EOC para financiar actividades relacionadas con el recaudo de cotizaciones y para evitar su evasión y elusión.
5. El proceso de liquidación y reconocimiento de la Unidad de Pago por Capitación (UPC) del régimen subsidiado.
6. El reconocimiento de las prestaciones económicas de los afiliados a los regímenes especiales o de excepción con ingresos adicionales y la devolución de aportes pagados sin justa causa directamente a la ADRES.
7. La devolución de mayores valores pagados por las entidades requeridas, en el marco del procedimiento de reintegro de recursos.
8. Los mecanismos de salvamento financiero previstos en el artículo 41 del

---

2 ARTÍCULO 13. FUNCIONES DE LA DIRECCIÓN DE GESTIÓN DE LOS RECURSOS FINANCIEROS DE SALUD. Son funciones de la Dirección de Gestión de los Recursos Financieros de Salud, las siguientes:  
(...)

8. Efectuar el recaudo y el control de las fuentes de los recursos previstos en los artículos 66 y 67 de la Ley 1753 de 2015 y las normas que la modifiquen, adicionen o sustituyan, de acuerdo con las directrices, instrucciones, conceptos y mecanismos establecidos para tal fin.

Continuación de la Resolución:  
*Por la cual se delegan unas funciones y se dictan otras disposiciones*

---

Decreto — Ley 4107 de 2011<sup>3</sup>, excepto para la suscripción de los convenios o contratos a que haya lugar.

9. Los valores apropiados en el presupuesto de gastos de la ADRES, asociados a la devolución de aportes con cargo al Sistema General de Participaciones, así como la devolución de los rendimientos financieros a que haya lugar en virtud del Artículo 12 del Decreto 1636 de 2006, calculados con base en la información de la Dirección de Gestión de los Recursos Financieros de la Salud.
10. El giro de los recursos para fortalecer las funciones de Inspección, Vigilancia y Control de las entidades territoriales a la Superintendencia Nacional de Salud de conformidad con el artículo 119 de la ley 1438 de 2011 y el artículo 76 de la Ley 1955 de 2019.
11. Ordenar el gasto sin límite de cuantía en lo que concierne al pago derivado de conciliaciones, sentencias de cualquier jurisdicción y fallos de acciones constitucionales ejecutoriados y en firme que impongan obligaciones a cargo de la ADRES por concepto de prestaciones económicas reconocidas a afiliados al sistema de salud o cualquier proceso relacionado con las funciones de esta dirección; para el efecto, la Oficina Asesora Jurídica brindará el acompañamiento que corresponda, en cada uno de los procesos administrativos previos a la ordenación del gasto<sup>4</sup>.

**Parágrafo:** Esta delegación implica la certificación de resultados y descuentos correspondientes para que se proceda al giro respectivo.

**Artículo 3.** Delegar en el Director de Liquidaciones y Garantías, la función de expedir actos administrativos particulares y concretos relativos a las siguientes finalidades:

1. Resolver las solicitudes de reconocimiento de prestaciones económicas a los aportantes a regímenes especiales o de excepción con ingresos adicionales.
2. Resolver las solicitudes de devolución de aportes pagados sin justa causa directamente a la ADRES.

---

3 ARTÍCULO 41. SUBCUENTA DE GARANTÍAS PARA LA SALUD. En el Fondo de Solidaridad y Garantía, Fosyga, funcionará la Subcuenta de Garantías para la Salud con el objeto de:

- a) Procurar que las instituciones del sector salud tengan medios para otorgar la liquidez necesaria para dar continuidad a la prestación de servicios de salud;
- b) Servir de instrumento para el fortalecimiento patrimonial de aseguradores y prestadores de servicios de salud y de garantía para el acceso a crédito y otras formas de financiamiento;
- c) Participar transitoriamente en el capital de los aseguradores y prestadores de servicios de salud;
- d) Apoyar financieramente los procesos de intervención, liquidación y de reorganización de aseguradores y prestadores de servicios de salud.

(...)

<sup>4</sup> La Oficina Asesora Jurídica realizará la suscripción del acta en cada proceso judicial, verificará los documentos que componen el expediente para efectos de garantizar que se cuenta con la información necesaria que permita realizar el pago, proyectará la solicitud de CDP y la resolución que dispone el reconocimiento y pago respectivo, la cual será radicada en la Dirección de Gestión de recursos financieros, previa suscripción de la dirección de Liquidaciones y Garantías.

Continuación de la Resolución:

*Por la cual se delegan unas funciones y se dictan otras disposiciones*

- 
3. Resolver el recurso de reposición que se interponga contra los actos administrativos enunciados en los numerales 1 y 2, si a ello hubiere lugar.
  4. Resolver las solicitudes de revocatoria directa que se interpongan contra los actos administrativos enunciados en los numerales 1 y 2 si a ello hubiere lugar.
  5. Adelantar el procedimiento de reintegro frente a los recursos del aseguramiento en salud, presuntamente apropiados o reconocidos sin justa causa, resolver cualquier requerimiento que se presente en desarrollo de éste y, en caso de que se establezca que se configuró una apropiación o reconocimiento sin justa causa ordenar el reintegro correspondiente.

**Artículo 4.** Delegar en el Director de Liquidaciones y Garantías y en el Subdirector de Liquidaciones del Aseguramiento, la función de representación legal de la entidad para efectos de la participación en las mesas de saneamiento de aportes patronales correspondientes a las vigencias 2012 a 2016 de las que trata la Resolución 2024 de 2018 o la norma que la modifique o sustituya, incluyendo la suscripción de las actas de conciliación. Esta delegación podrá ser ejercida de manera alternativa por los referidos servidores públicos en función de su disponibilidad.

**CAPÍTULO III**

**FUNCIONES DELEGADAS EN EL DIRECTOR DE OTRAS PRESTACIONES**

**Artículo 5.** Delegar en el Director de Otras Prestaciones, la ordenación del gasto sin límite de cuantía, de los recursos que resulten del proceso de liquidación y reconocimiento por concepto de los servicios y tecnologías en salud no financiadas con cargo a la UPC así como de los recursos que resulten de las reclamaciones por servicios de salud, indemnizaciones y gastos derivados de accidentes de tránsito que involucren vehículos automotores no asegurados con póliza SOAT o no identificados, eventos catastróficos de origen natural, eventos terroristas y los demás eventos aprobados por el Ministerio de Salud y Protección Social.

**Parágrafo:** Delegar en el Director de Otras Prestaciones de la Administradora de los Recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud – ADRES la función de ordenar el gasto sin límite de cuantía, para el pago derivado de conciliaciones, sentencias de cualquier jurisdicción y fallos de acciones constitucionales ejecutoriados y en firme que impongan obligaciones a cargo de la ADRES por concepto del reconocimiento y pago de los procesos a cargo de dicha dirección; para tal efecto, la Oficina Asesora Jurídica brindará el acompañamiento que corresponda, en cada uno de los procesos administrativos previos a la ordenación del gasto<sup>5</sup>.

---

<sup>5</sup> La Oficina Asesora Jurídica realizará la suscripción del acta en cada proceso judicial, verificará los documentos que componen el expediente para efectos de garantizar que se cuenta con la información necesaria que permita realizar el pago, proyectará la solicitud de CDP y la resolución que dispone el reconocimiento y pago respectivo,

Continuación de la Resolución:

*Por la cual se delegan unas funciones y se dictan otras disposiciones*

**Artículo 6.** Delegar en el Director de Otras Prestaciones, la función de expedir actos administrativos particulares y concretos respecto de los siguientes procesos y funciones afines o complementarias al mismo:

1. Adelantar el procedimiento de reintegro frente a los recursos presuntamente apropiados o reconocidos sin justa causa por concepto de servicios y tecnologías de salud no financiadas con cargo a la UPC, así como de los recursos que resulten de las reclamaciones por servicios de salud, indemnizaciones y gastos derivados de accidentes de tránsito que involucren vehículos automotores no asegurados con póliza SOAT o no identificados, eventos catastróficos de origen natural, eventos terroristas y los demás eventos aprobados por el Ministerio de Salud y Protección Social.
2. Adelantar el procedimiento para determinar las obligaciones a favor del SGSSS por concepto del derecho a repetir<sup>6</sup> que le asiste a la Administradora de los Recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud – ADRES en contra de los propietarios y/o conductores de los vehículos no asegurados con póliza SOAT que se vean involucrados en accidentes de tránsito. Esta actuación administrativa culminará con la expedición del acto constitutivo del título ejecutivo.

**Parágrafo:** Esta delegación conlleva la función de resolver cualquier requerimiento que se presente en desarrollo de ésta, y en caso de que se establezca que se configuró una apropiación o reconocimiento sin justa causa ordenar el reintegro correspondiente.

**Artículo 7.** Delegar en el Director de Otras Prestaciones de la Administradora de los Recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud – ADRES, la función de representación legal de la Entidad para que suscriba contratos de transacción en el marco de lo establecido en el artículo 237 de la Ley 1955 de 2019, reglamentado por el Decreto 521 de 2020, y en el artículo 2469 del Código Civil (así como las demás normas que los sustituyan, adicionen o modifiquen). En todo caso, para efectos de la suscripción de los contratos de segundo segmento con procesos judiciales, la Oficina Asesora Jurídica brindará el apoyo, seguimiento correspondiente.

#### CAPÍTULO IV

#### FUNCIONES DELEGADAS EN EL DIRECTOR ADMINISTRATIVO Y FINANCIERO

la cual será radicada en la Dirección de Gestión de recursos financieros, previa suscripción de la dirección de Otras Prestaciones.

<sup>6</sup> Por el pago efectuado por la ADRES por los conceptos de las indemnizaciones efectuadas y/o los servicios de salud brindados a las víctimas del accidente de tránsito que involucran a vehículos no asegurados con póliza SOAT legal y vigente.

Continuación de la Resolución:  
*Por la cual se delegan unas funciones y se dictan otras disposiciones*

---

**Artículo 8.** Delegar en el Director Administrativo y Financiero la función de ordenar el gasto sin límite de cuantía de los recursos de la Unidad de Gestión General de la Entidad, incluido el porcentaje de hasta el (0.5%) de los recursos administrados con situación de fondos, destinados para la organización y funcionamiento de ésta.

**Artículo 9.** Delegar en el Director Administrativo y financiero, la función de proferir el acto administrativo por el cual se ordena el pago de las cuentas de cobro por concepto de cuotas partes pensionales que se encuentren ajustadas a la Circular Conjunta 069 de 2008, expedida por los Ministerios de Hacienda y Crédito Público y de Salud y Protección Social.

**Artículo 10.** Delegar en el Director Administrativo y Financiero, la función de adelantar los procesos de contratación en cualquiera de sus modalidades, sin límite de cuantía e independientemente de su objeto, requeridos para el normal funcionamiento de la Entidad y el desarrollo del objeto legal de la misma.

Esta delegación incluye la realización del proceso necesario para la celebración de convenios.

**Parágrafo 1:** En desarrollo de esta delegación, deberá adelantar todos los trámites necesarios antes de iniciar la ejecución del contrato, así como realizar la adjudicación si fuere el caso, perfeccionamiento, liquidación, terminación, modificación, suspensión, cesión, adición y/o prórroga de contratos y convenios y demás actos inherentes a la actividad contractual; actividades que deberán adelantarse en los términos definidos por el Estatuto de Contratación de la Administración Pública.

Así mismo, podrá hacer efectivas las garantías constituidas contractualmente a favor de la ADRES.

**Parágrafo 2:** Esta delegación no incluye la función contenida en el Decreto 852 de 2018, desarrollado por el convenio interadministrativo 181 de 2018 suscrito entre la ADRES y el Ministerio de Salud y Protección Social, respecto a la compra directa de medicamentos, insumos y dispositivos no cubiertos en el Plan de Beneficios en Salud para el régimen contributivo, la cual continúa en cabeza del representante legal de la ADRES, conforme a lo señalado en el convenio interadministrativo 181 de 2018, atrás citado.

**Artículo 11.** Delegar en el Director Administrativo y Financiero, las facultades otorgadas en el Estatuto General de Contratación Pública para adelantar el proceso de incumplimiento de las obligaciones derivadas de los contratos suscritos por la ADRES, incluidos aquellos a los que se refiere el artículo 24 del Decreto 1429 de 2016, modificado por el artículo 4º del Decreto 546 de 2017 o las normas que lo modifiquen o sustituyan.

El Director Administrativo y Financiero, contará con todas las atribuciones previstas en el citado Estatuto y en especial las señaladas en el artículo 18 de la Ley 80 de 1993, el artículo 17 de la Ley 1150 de 2007, el artículo 86 de la Ley 1474 de 2011 y las demás normas que los adicionen, modifiquen o sustituyan. Dentro de estas

Continuación de la Resolución:

*Por la cual se delegan unas funciones y se dictan otras disposiciones*

-----

facultades se encuentran las de declarar el incumplimiento, cuantificar los perjuicios de éste, imponer las multas y sanciones pactadas en el contrato y hacer efectiva la cláusula penal.

**Artículo 12.** Delegar en el Director Administrativo y Financiero, la expedición de los actos administrativos relacionados con licencias, comisiones, permisos, vacaciones, descansos compensados, prestaciones y demás situaciones propias a la Administración de Personal de la ADRES, con excepción de los actos inherentes a la facultad nominadora.

**Artículo 13.** Delegar en el Director Administrativo y Financiero, las siguientes funciones:

1. Tomar el juramento y dar posesión a las personas incorporadas, nombradas o designadas en los empleos de la planta de personal de la ADRES, respecto de los empleos del nivel asesor, gestor, gestor de operaciones, técnico y asistencial.
2. Tomar el juramento de los funcionarios encargados en un empleo diferente del cual son titulares.

**Artículo 14.** Delegar en el Director Administrativo y Financiero la representación legal de la Entidad, para la suscripción de los documentos inherentes al trámite de cobro de incapacidades de los trabajadores de la ADRES ante las correspondientes EPS, cuando así se requiera.

## CAPÍTULO V

### FUNCIONES DELEGADAS EN EL JEFE DE LA OFICINA ASESORA JURÍDICA

**Artículo 15.** Delegar en el jefe de la Oficina Asesora Jurídica la representación judicial, extrajudicial y administrativa de la ADRES, para la defensa de los intereses de ésta. En ejercicio de dicha facultad podrá:

1. Notificarse y constituir apoderados para que ejerzan la representación judicial, extrajudicial y administrativa en los que sea parte o tercero interviniente la ADRES, confiriéndoles las atribuciones necesarias en los términos y con las limitaciones legales y reglamentarias, para el desempeño del mandato.
2. Ejercer en los procesos judiciales y conciliaciones extrajudiciales, directamente o a través de apoderado judicial, las demás actuaciones que sean necesarias para la defensa de la Entidad.
3. Actuar en materia de conciliación, conforme a las decisiones y recomendaciones impartidas por el Comité de Conciliación de la ADRES.

**Artículo 16.** Delegar en el jefe de la Oficina Asesora Jurídica la función de expedir los actos administrativos mediante los cuales se ordene el cobro de obligaciones a favor de la ADRES o de otras entidades subrogadas por ésta, así como resolver los recursos que se presenten contra estos actos administrativos y adelantar el trámite

Continuación de la Resolución:  
*Por la cual se delegan unas funciones y se dictan otras disposiciones*

---

de recaudo de cartera en la etapa persuasiva y coactiva, de todas las obligaciones que se generen a favor de la ADRES.

**Artículo 17.** Delegar en el Jefe de la Oficina Asesora Jurídica de la Administradora de los Recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud – ADRES la expedición de los conceptos de capacidad económica de las parejas que quieran acceder a los tratamientos de fertilización en cumplimiento de la Sentencia SU 074 de 2020 y los fallos de tutela que ordenen el estudio de ausencia de capacidad económica y gastos soportables de la pareja.

## CAPÍTULO VI

### FUNCIONES DELEGADAS EN EL DIRECTOR DE GESTIÓN DE TECNOLOGÍAS DE INFORMACIÓN Y COMUNICACIONES

**Artículo 18.** Delegar en el Director de Gestión de Tecnologías de Información y Comunicaciones, la función de reportar o poner a disposición de la Superintendencia Nacional de Salud, según corresponda, la información solicitada por ésta en el literal b) de la Circular Externa 6 de 2018, o las demás disposiciones que la modifiquen o sustituyan.

**Parágrafo:** El reporte de esta información deberá efectuarse en los plazos y condiciones definidos por la Superintendencia Nacional de Salud, para lo cual las áreas de la Entidad productoras de la misma deberán procesarla y mantenerla actualizada en los Sistemas de Información de la ADRES.

Esta Delegación incluye la recepción de requerimientos realizados por la Superintendencia Nacional de Salud en torno a los reportes realizados o información disponible, así como el envío de los correspondientes ajustes que deban realizarse a la misma, atendiendo la información que le sea suministrada por el área competente al interior de la ADRES.

## CAPÍTULO VII

### DISPOSICIONES FINALES

**Artículo 19.** En arreglo a lo dispuesto en el artículo 211 de la Constitución Política y el artículo 12 de la Ley 489 de 1.998, la Dirección General de la ADRES, podrá en cualquier momento reasumir la competencia y revisar los actos expedidos por el delegatario.

**Artículo 20.** Los funcionarios delegados a través de la presente Resolución deberán adoptar y cumplir a cabalidad las delegaciones que le han sido asignadas en la misma, siguiendo para ello las disposiciones internas y externas que regulen cada tema.

**Artículo 21.** Los delegados entregarán trimestralmente al Director General de la ADRES, un informe detallado de las actividades adelantadas en virtud de la

Continuación de la Resolución:  
*Por la cual se delegan unas funciones y se dictan otras disposiciones*

-----

delegación conferida a través de la presente resolución, en el formato que se defina para tal efecto.

**Parágrafo:** Para efectos de la vigencia del año 2021, se deberá entregar un informe detallado de las actividades adelantadas en virtud de las delegaciones conferidas en las Resoluciones 16571 de 2019, 3074 de 2020, 578 de 2021 y 285 de 2022, a más tardar el 30 de julio del 2022 en el formato que se destine para tal efecto.

**Artículo 22.** La presente resolución rige a partir de la fecha de su expedición y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias, en especial las Resoluciones 16571 de 2019, 3074 de 2020, 578 de 2021 y 285 de 2022.

Dada en Bogotá D.C.

COMUNÍQUESE Y CÚMPLASE

JORGE ENRIQUE  
GUTIERREZ SAMPEDRO

Firmado digitalmente por  
JORGE ENRIQUE GUTIERREZ  
SAMPEDRO

JORGE ENRIQUE GUTIERREZ SAMPEDRO  
**DIRECTOR GENERAL DE LA ADMINISTRADORA DE LOS RECURSOS DEL  
SISTEMA GENERAL DE SEGURIDAD SOCIAL EN SALUD-ADRES**

Elaboró: Nathaly A.  
Revisó: Rodríguez L. Montenegro J. Castillo R.



Libertad y Orden

**ADMINISTRADORA DE LOS RECURSOS DEL SISTEMA GENERAL DE SEGURIDAD SOCIAL  
EN SALUD – ADRES**

**RESOLUCIÓN NÚMERO 0000006 DE 2022**

**( 5 de enero de 2022 )**

*"Por la cual se efectúa un nombramiento ordinario en la planta de personal de la Administradora de los Recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud - ADRES"*

**EL DIRECTOR DE GESTIÓN DE TECNOLOGÍAS DE INFORMACIÓN Y COMUNICACIONES  
ENCARGADO DE LAS FUNCIONES DEL DESPACHO DEL DIRECTOR GENERAL DE LA  
ADMINISTRADORA DE LOS RECURSOS DEL SISTEMA GENERAL DE SEGURIDAD SOCIAL EN SALUD  
– ADRES**

En ejercicio de sus facultades legales y en especial de las conferidas por el artículo 2.2.5.3.1 del Decreto 1083 de 2015, artículo 4 del Decreto 1431 de 2016, la Resolución 2404 de 2021,  
y

**CONSIDERANDO:**

Que el artículo 6 del Decreto 1429 de 2016 determinó la estructura de la ADRES, para el desarrollo de sus funciones.

Que mediante Decreto 1431 de 2016 se establece la planta de personal de la ADRES, creando el empleo Jefe de Oficina Asesora Código 202 Grado 03 de la Oficina Asesora Jurídica de la planta global de la Administradora de los Recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud – ADRES, la cual se encuentra vacante.

Que la entidad solicitó proceso meritocrático al Departamento Administrativo de la Función Pública el cual fue presentado por el señor **LUIS MIGUEL RODRIGUEZ GARZON**.

Que la hoja de vida del señor **LUIS MIGUEL RODRIGUEZ GARZON** fue publicada en la página electrónica de la Presidencia de la República el día 16 de diciembre de 2021 y en la página electrónica de la Administradora de los Recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud - ADRES el día 16 de diciembre de 2021, en los términos señalados en el artículo 2.2.13.2.3 del Decreto 1083 de 2015.

Que, en mérito de lo expuesto,

**RESUELVE:**

**ARTÍCULO 1°.** Nombrar con carácter ordinario al señor **LUIS MIGUEL RODRIGUEZ GARZON**, identificado con la Cédula de Ciudadanía No. 79.882.728 en el empleo de Jefe de Oficina Asesora Código 202 Grado 03 de la Oficina Asesora Jurídica de la planta global de la Administradora de los Recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud - ADRES.

**ARTÍCULO 2°.** Comunicar el contenido de la presente Resolución al señor **LUIS MIGUEL RODRIGUEZ GARZON**.

**ARTÍCULO 3°.** La presente Resolución rige a partir de la fecha de su expedición.

Dada en Bogotá D.C., a los cinco (5) días del mes de enero de 2022.

**COMUNÍQUESE Y CÚMPLASE**

**JUAN CARLOS MENDOZA PEDRAZA**  
**DIRECTOR DE GESTIÓN DE TECNOLOGÍAS DE INFORMACIÓN Y COMUNICACIONES ENCARGADO  
DE LAS FUNCIONES DEL DESPACHO DEL DIRECTOR GENERAL DE LA ADMINISTRADORA DE LOS  
RECURSOS DEL SISTEMA GENERAL DE SEGURIDAD SOCIAL EN SALUD – ADRES**

ELABORÓ/APROBÓ: ANDREA CONSUELO LOPEZ ZORRO



|                                         |  |
|-----------------------------------------|--|
| MINISTERIO DE SALUD Y PROTECCIÓN SOCIAL |  |
| SECRETARÍA DE SALUD                     |  |
| BOGOTÁ, D.C.                            |  |
| FOLIO 1429                              |  |
| FECHA 1 SEP 2016                        |  |

MINISTERIO DE SALUD Y PROTECCIÓN SOCIAL

DECRETO NÚMERO 1429 DE 2016  
1 SEP 2016

Por el cual se modifica la estructura de la Administradora de los Recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud – ADRES- y se dictan otras disposiciones.

EL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA,

en ejercicio de las facultades constitucionales y legales, en especial las que le confiere el numeral 16 del artículo 189 de la Constitución Política y el artículo 66 de la Ley 1753 de 2015 y,

CONSIDERANDO:

Que el artículo 66 de la Ley 1753 de 2015 creó la Entidad Administradora de los Recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud (SGSSS) – ADRES, como una Entidad adscrita al Ministerio de Salud y Protección Social, con personería jurídica, autonomía administrativa y financiera y patrimonio independiente, encargada de administrar los recursos que hacen parte del Fondo de Solidaridad y Garantía (FOSYGA), los del Fondo de Salvamento y Garantías para el Sector Salud (FONSAET), los que financien el aseguramiento en salud, los copagos por concepto de prestaciones no incluidas en el plan de beneficios del Régimen Contributivo, los recursos que se recauden como consecuencia de las gestiones que realiza la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social (UGPP).

Que de acuerdo con el inciso final y el párrafo primero del mencionado artículo 66 de la Ley 1753 de 2015, para el cumplimiento del objeto y funciones de la Administradora de los Recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud – ADRES, se requiere determinar su estructura interna y el régimen de transición respecto del inicio de sus funciones.

En mérito de lo expuesto,

DECRETA:

CAPITULO I

ESTRUCTURA Y FUNCIONES DE SUS DEPENDENCIAS

**Artículo 1. Naturaleza.** La Administradora de los Recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud - ADRES es un organismo de naturaleza especial del nivel descentralizado de la Rama Ejecutiva del orden nacional, con personería jurídica, autonomía administrativa y financiera, patrimonio independiente, asimilada

Continuación del decreto: "Por el cual se modifica la estructura de la Administradora de los Recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud – ADRES - y se dictan otras disposiciones."

a una empresa industrial y comercial del Estado en los términos señalados en la ley de creación, adscrita al Ministerio de Salud y Protección Social, la cual se denominará para todos los efectos, Administradora de los Recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud – ADRES.

**Artículo 2. Objeto.** La Administradora de los Recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud – ADRES tendrá como objeto administrar los recursos a que hace referencia el artículo 67 de la Ley 1753 de 2015 y los demás ingresos que determine la ley; y adoptar y desarrollar los procesos y acciones para el adecuado uso, flujo y control de los recursos en los términos señalados en la citada Ley, en desarrollo de las políticas y regulaciones que establezca el Ministerio de Salud y Protección Social.

**Artículo 3. Funciones.** Son funciones de la Administradora de los Recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud – ADRES, las siguientes:

1. Administrar los recursos del Sistema, de conformidad con lo previsto en los artículos 66 y 67 de la Ley 1753 de 2015 y las demás disposiciones que la reglamenten, modifiquen, adicionen o sustituyan.
2. Administrar los recursos del Fondo de Salvamento y Garantías para el Sector Salud (FONSAET) creado por el artículo 50 de la Ley 1438 de 2011 y modificado por el artículo 7° de la Ley 1608 de 2013.
3. Efectuar el reconocimiento y pago de las Unidades de Pago por Capitación y demás recursos del aseguramiento obligatorio en salud, de acuerdo con la reglamentación que expida el Gobierno Nacional o el Ministerio de Salud y Protección Social, en el marco de sus competencias.
4. Realizar los pagos, efectuar giros directos a los prestadores de servicios de salud y proveedores de tecnologías en salud, de acuerdo con lo autorizado por el beneficiario de los recursos, y adelantar las transferencias que correspondan a los diferentes agentes del Sistema.
5. Adelantar las verificaciones para el reconocimiento y pago por los distintos conceptos, que aseguren el buen uso y control de los recursos.
6. Desarrollar los mecanismos establecidos en los artículos 41 del Decreto-Ley 4107 de 2011 y 9 de la Ley 1608 de 2013.
7. Administrar la información propia de sus operaciones, de acuerdo con la reglamentación expedida para el efecto por el Ministerio de Salud y Protección Social, en los términos señalados en las Leyes 100 de 1993 y 1438 de 2011 y en el Decreto - Ley 4107 de 2011 y las demás disposiciones que la reglamenten, modifiquen, adicionen o sustituyan.
8. Adoptar y proponer los mecanismos que se requieran para proteger los recursos que administra la Entidad, con el fin de evitar fraudes y pagos indebidos, sin perjuicio de las directrices que imparta para el efecto el Ministerio de Salud y Protección Social y la Junta Directiva.
9. Las demás necesarias para el desarrollo de su objeto.

**Artículo 4. Ingresos.** Los ingresos de la Administradora de los Recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud – ADRES, estarán conformados por:

1. Los aportes del Presupuesto General de la Nación definidos a través de la sección presupuestal del Ministerio de Salud y Protección Social.
2. Los activos transferidos por la Nación y por otras entidades públicas del orden nacional y territorial.

Cóntinuación del decreto: "Por el cual se modifica la estructura de la Administradora de los Recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud – ADRES – y se dictan otras disposiciones."

3. Un porcentaje de hasta el cero coma cinco por ciento (0,5%) de los recursos administrados con situación de fondos, para financiar los gastos requeridos para el desarrollo del objeto de la Entidad.
4. Los demás ingresos que a cualquier título perciba.

**Parágrafo.** Los recursos recibidos en administración no harán parte del patrimonio de la Entidad.

**Artículo 5. Dirección y Administración.** La dirección y administración de la Entidad, estará a cargo de la Junta Directiva y del Director General que será de libre nombramiento y remoción del Presidente de la República y de dedicación exclusiva.

**Artículo 6. Estructura.** Para el desarrollo de sus funciones la Administradora de los Recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud – ADRES, tendrá la siguiente estructura:

1. Junta Directiva
2. Dirección General
  - 2.1. Oficina Asesora de Planeación y Control de Riesgos
  - 2.2. Oficina Asesora Jurídica
  - 2.3. Oficina de Control Interno
3. Dirección de Gestión de los Recursos Financieros de Salud
4. Dirección de Liquidaciones y Garantías
  - 4.1. Subdirección de Liquidaciones del Aseguramiento
  - 4.2. Subdirección de Garantías
5. Dirección de Otras Prestaciones
6. Dirección de Gestión de Tecnologías de Información y Comunicaciones
7. Dirección Administrativa y Financiera

**Artículo 7. Junta Directiva.** La Junta Directiva estará integrada por cinco (5) miembros así:

1. El Ministro de Salud y Protección Social o su delegado, quien la presidirá.
2. El Ministro de Hacienda y Crédito Público, quien podrá delegar su participación en sus Viceministros.
3. El Director del Departamento Nacional de Planeación, quien podrá delegar su participación en sus Subdirectores Generales.
4. Un (1) representante de los gobernadores.
5. Un (1) representante de los alcaldes de municipios y distritos

**Parágrafo 1.** Los representantes de los gobernadores y alcaldes ante la Junta Directiva de la Administradora de los Recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud – ADRES serán elegidos para periodos de dos (2) años re-elegibles por una sola vez. El representante de los gobernadores será elegido por la Federación Nacional de Departamentos y el de los municipios y distritos por la Federación Colombiana de Municipios y la Asociación Colombiana de Ciudades Capitales, de acuerdo con el procedimiento que éstos adopten para el efecto.

**Parágrafo 2.** La participación de los miembros de la Junta Directiva será ad-honorem.

Continuación del decreto: "Por el cual se modifica la estructura de la Administradora de los Recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud – ADRES - y se dictan otras disposiciones."

**Artículo 8. Funciones de la Junta Directiva.** Son funciones de la Junta Directiva, además de las señaladas en la Ley 489 de 1998, las siguientes:

1. Orientar el funcionamiento general de la Entidad y verificar el cumplimiento de los objetivos, planes y programas adoptados y de conformidad con las políticas del Ministerio de Salud y Protección Social.
2. Aprobar el plan estratégico de largo, mediano y corto plazo de la Entidad y los planes operativos.
3. Formular los criterios generales para la administración de los recursos conforme a lo establecido en la Ley 1753 de 2015.
4. Solicitar y conocer los informes de gestión de la Entidad, con el fin de hacer las recomendaciones a que haya lugar.
5. Impartir las directrices de coordinación intra e interinstitucionales para la ejecución de las actividades a cargo de la Entidad.
6. Conocer de las evaluaciones semestrales de ejecución presentadas por el Director General de la Entidad y aprobar sus estados financieros.
7. Aprobar el anteproyecto de presupuesto anual de la Entidad.
8. Estudiar y aprobar las modificaciones al presupuesto de conformidad con lo dispuesto en el Decreto 115 de 1996 y normas que regulen la materia.
9. Aprobar, a propuesta del Director General de la Entidad, la política de mejoramiento continuo de la Entidad, así como los programas orientados a garantizar el desarrollo administrativo.
10. Aprobar las propuestas de modificaciones a la estructura y planta de personal de la Entidad para su trámite y aprobación ante el Gobierno Nacional.
11. Adoptar el Código de Buen Gobierno de la Entidad y establecer los mecanismos para la verificación de su cumplimiento.
12. Aprobar, adoptar y modificar su propio reglamento.
13. Las demás funciones que le señalen la ley y el reglamento.

**Artículo 9. Funciones del Director General.** Son funciones del Director General de la Administradora de los Recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud – ADRES, las siguientes:

1. Dirigir y evaluar la ejecución de las políticas, planes, programas y proyectos de la Entidad y orientar el cumplimiento de sus objetivos y funciones.
2. Ejercer la representación legal de la Entidad, ordenar el gasto y designar apoderados que la representen para la defensa de sus intereses, en asuntos judiciales y extrajudiciales.
3. Impartir las instrucciones de administración, organización y funcionamiento de la Entidad, conforme a los criterios señalados por la Junta Directiva.
4. Presentar para aprobación de la Junta Directiva el plan estratégico de la Entidad, el anteproyecto anual de presupuesto, las modificaciones al presupuesto aprobado, los estados financieros, así como los planes y programas que conforme a la Ley Orgánica de Presupuesto se requieran para su incorporación a los planes sectoriales y al Plan Nacional de Desarrollo.
5. Implementar y efectuar el seguimiento a la ejecución de las decisiones impartidas por la Junta Directiva y rendir los informes que le sean solicitados por la misma, por el Ministerio de Salud y Protección Social y los demás organismos de seguimiento y control.
6. Orientar y dirigir los sistemas de control de gestión administrativa, financiera y de resultados institucionales y realizar las evaluaciones periódicas sobre la ejecución del plan de acción, del cumplimiento de las actividades propias de cada dependencia y proponer las medidas preventivas y correctivas necesarias.

Continuación del decreto: "Por el cual se modifica la estructura de la Administradora de los Recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud – ADRES - y se dictan otras disposiciones."

7. Planear, dirigir y ejercer las acciones necesarias para la debida administración y ejecución de los recursos financieros de que trata los artículos 66 y 67 de la Ley 1753 de 2015.
8. Dirigir la ejecución, registro, reporte, análisis, seguimiento y control a los recursos recibidos en administración, así como a los recursos destinados para su funcionamiento y los propios de la Entidad.
9. Direccionar el manejo contable de las operaciones de la Entidad de acuerdo con lo establecido en el Régimen de Contabilidad Pública y presentar los estados financieros de la Entidad.
10. Orientar y dirigir la gestión de la información y las comunicaciones a cargo de la Entidad mediante procesos tecnológicos que garanticen la integridad y consistencia de la información.
11. Apoyar la elaboración de proyectos de ley y demás normas que guarden relación con los asuntos de competencia de la Entidad, bajo la dirección del Ministerio de Salud y Protección Social.
12. Expedir los actos administrativos que se requieran para el cumplimiento de las funciones de la Entidad y decidir sobre los recursos legales que se interpongan contra los mismos.
13. Proponer a la Junta Directiva la adopción de modificaciones a la estructura y planta de personal de la entidad.
14. Suscribir convenios y contratos de conformidad con el Estatuto de Contratación, la Ley Orgánica de Presupuesto y demás normas que regulen la materia.
15. Crear, conformar y asignar funciones a los órganos de asesoría y coordinación así como a los grupos internos de trabajo necesarios para el cumplimiento de las funciones y objetivos de la Entidad.
16. Ejercer la función de control disciplinario en los términos de la ley.
17. Ejercer la facultad nominadora de los servidores públicos de la Entidad y distribuir los empleos de la planta de personal.
18. Direccionar la implementación, mantener y mejorar el sistema integrado de gestión institucional.
19. Las demás que le correspondan que señale la ley.

**Artículo 10. Funciones de la Oficina Asesora de Planeación y Control de Riesgos.** Son funciones de la Oficina Asesora de Planeación y Control de Riesgos, las siguientes:

1. Dirigir, administrar y promover el desarrollo, implementación y sostenibilidad del Sistema Integrado de Planeación y Gestión de la Administradora de los Recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud – ADRES.
2. Asesorar al Director General y a las demás dependencias en la identificación, lineamientos, formulación, tratamiento y construcción del mapa de riesgos de operación de la Entidad, el cual debe incluir los riesgos de procesos, tecnológicos, legales y de corrupción.
3. Diseñar la metodología para la construcción del mapa de riesgos de operación, partiendo de la identificación de los riesgos de procesos, tecnológicos, legales y de corrupción que puedan generarse en las diferentes acciones que realiza la Entidad y efectuar su consolidación.
4. Diseñar y aplicar las herramientas que permitan valorar y controlar el riesgo de operación.
5. Asesorar a las dependencias de la Entidad en la identificación y prevención de los riesgos que puedan afectar el logro de sus objetivos.

Continuación del decreto: "Por el cual se modifica la estructura de la Administradora de los Recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud – ADRES – y se dictan otras disposiciones."

6. Asesorar al Director General de la ADRES y a las demás dependencias en la formulación, ejecución, seguimiento y evaluación de las políticas, planes, programas y proyectos orientados al cumplimiento de los objetivos institucionales de la Entidad.
7. Definir directrices, metodologías, instrumentos y cronogramas para la formulación, ejecución, seguimiento y evaluación de los planes, programas y proyectos de la ADRES.
8. Elaborar, en coordinación con las dependencias de la Entidad, el Plan de Desarrollo Institucional, con sujeción al Plan Nacional de Desarrollo, los planes estratégicos y de acción, el Plan Operativo Anual y Plurianual de Inversiones, los Planes de Desarrollo Administrativo Sectorial y someterlos a aprobación del Director General de la ADRES.
9. Hacer el seguimiento a la ejecución de la política y al cumplimiento de las metas de los planes, programas y proyectos de la Administradora de los Recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud – ADRES.
10. Preparar, consolidar y presentar, en coordinación con la Dirección Administrativa y Financiera y la Dirección de Gestión de los Recursos Financieros de Salud, el anteproyecto de presupuesto, así como la programación presupuestal plurianual de la Entidad, de acuerdo con las directrices que imparta el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, el Departamento Nacional de Planeación y el Director General de la ADRES.
11. Establecer, conjuntamente con las dependencias de la ADRES, los indicadores para garantizar el control de gestión a los planes y actividades de la Entidad.
12. Realizar, en coordinación con la Dirección Administrativa y Financiera, el seguimiento a la ejecución presupuestal de la Entidad, gestionar las modificaciones presupuestales a los proyectos de inversión y adelantar el trámite ante el Ministerio de Hacienda y Crédito Público y el Departamento Nacional de Planeación, de conformidad con el estatuto orgánico del Presupuesto y las normas que lo reglamenten.
13. Hacer el seguimiento y evaluación a la gestión institucional, consolidar el informe de resultados y preparar los informes para ser presentados ante las instancias competentes.
14. Estructurar, conjuntamente con las demás dependencias de la ADRES, los informes de gestión y rendición de cuentas a la ciudadanía y someterlos a aprobación del Director General.
15. Definir criterios para la realización de estudios organizacionales y planes de mejoramiento continuo.
16. Orientar a las dependencias en la implementación del Sistema de Gestión de Calidad.
17. Apoyar el desarrollo y sostenimiento del Sistema Integrado de Gestión Institucional.
18. Diseñar, coordinar y administrar la gestión del riesgo en las diferentes dependencias o procesos de la Entidad con la periodicidad y la oportunidad requeridas.
19. Las demás que se le asignen y que correspondan a la naturaleza de la dependencia.

**Artículo 11. Funciones de la Oficina Asesora Jurídica.** Son funciones de la Oficina Asesora Jurídica, las siguientes:

1. Asesorar al despacho del Director General de la ADRES y a las demás dependencias de la Entidad en los asuntos jurídicos de competencia de la misma.

Cóntinuación del decreto: "Por el cual se modifica la estructura de la Administradora de los Recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud – ADRES – y se dictan otras disposiciones."

2. Representar judicial y extrajudicialmente a la ADRES en los procesos judiciales y procedimientos administrativos en los cuales sea parte o tercero interesado, previo otorgamiento de poder o delegación del Director General la ADRES.
3. Ejercer vigilancia sobre la actuación de los abogados externos que excepcionalmente contrate la ADRES para defender sus intereses.
4. Ejercer la facultad del cobro coactivo de conformidad con la normativa vigente sobre la materia.
5. Coordinar y tramitar los recursos, revocatorias directas y en general las actuaciones jurídicas relacionadas con las funciones de la Entidad, que no correspondan a otras dependencias.
6. Dirigir la interpretación y definir los criterios de aplicación de las normas relacionadas con la misión y la gestión institucional.
7. Estudiar, conceptuar y/o elaborar los proyectos de actos administrativos necesarios para la gestión de la Entidad, coordinar la notificación de los mismos, en los casos en que se requiera, y llevar el registro, numeración y archivo de toda la producción normativa de la Entidad.
8. Atender y resolver las consultas y peticiones de carácter jurídico elevadas a la ADRES y por las diferentes dependencias de la Entidad. (
9. Atender y resolver las acciones de tutela, de grupo, cumplimiento y populares y demás acciones constitucionales en las que se haga parte o tenga interés la ADRES.
10. Recopilar y mantener actualizada la información de las normas constitucionales, legales y reglamentarias y la jurisprudencia relacionada con las competencias, misión institucional, objetivos y funciones de la ADRES.
11. Establecer estrategias de prevención de daño antijurídico y participar en la definición de los mapas de riesgo jurídicos de la Entidad.
12. Apoyar el desarrollo y sostenimiento del Sistema Integrado de Gestión Institucional.
13. Las demás que se le asignen y que correspondan a la naturaleza de la dependencia.

**Artículo 12. Funciones de la Oficina de Control Interno.** Son funciones de la Oficina de Control Interno, las siguientes:

1. Planear, dirigir y organizar la verificación y evaluación del Sistema de Control Interno de la Administradora de los Recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud – ADRES.
2. Verificar que el Sistema de Control Interno esté formalmente establecido dentro de la ADRES y que su ejercicio sea intrínseco al desarrollo de las funciones de todos los cargos, y en particular de aquellos que tengan responsabilidad de mando.
3. Verificar que los controles definidos para los procesos y actividades que desarrolla la ADRES se cumplan por parte de los responsables de su ejecución.
4. Verificar que los controles asociados con todas y cada una de las actividades de la ADRES estén adecuadamente definidos, sean apropiados y se mejoren permanentemente.
5. Velar por el cumplimiento de las leyes, normas, políticas, procedimientos, planes, programas, proyectos y metas de la ADRES y recomendar los ajustes necesarios.
6. Servir de apoyo a los directivos en el proceso de toma de decisiones, para obtener resultados esperados en los sistemas de Control Interno de la entidad.
7. Verificar los procesos relacionados con el manejo de los recursos, bienes y los sistemas de información de la Administradora de los Recursos del Sistema

Continuación del decreto: "Por el cual se modifica la estructura de la Administradora de los Recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud – ADRES - y se dictan otras disposiciones."

- General de Seguridad Social en Salud – ADRES y recomendar los correctivos que sean necesarios.
8. Fomentar una cultura del autocontrol que contribuya al mejoramiento continuo en el cumplimiento de la misión institucional.
  9. Evaluar y verificar la aplicación de los mecanismos de participación ciudadana que diseñe la ADRES en desarrollo del mandato Constitucional y legal,
  10. Mantener permanentemente informados a los directivos acerca del estado del control interno dentro de la ADRES, dando cuenta de las debilidades detectadas y de las fallas en su cumplimiento.
  11. Verificar que se implementen las medidas de mejora a que haya lugar.
  12. Publicar un informe pormenorizado del estado del control interno de la ADRES en la página web, de acuerdo con la Ley 1474 de 2011 y en las normas que la modifiquen o adicionen.
  13. Asesorar y aconsejar a las dependencias de la ADRES en la adopción de acciones de mejoramiento e indicadores que surjan de las recomendaciones de los entes externos de control.
  14. Vigilar a las dependencias encargadas de recibir, tramitar y resolver las quejas, sugerencias, reclamos y denuncias que los ciudadanos formulen y que se relacionen con el cumplimiento de la misión de la Entidad y rendir al Director General de la ADRES un informe semestral.
  15. Poner en conocimiento de los organismos competentes, la comisión de hechos presuntamente irregulares de los que conozca en desarrollo de sus funciones.
  16. Asesorar al Director General de la ADRES en las relaciones institucionales y funcionales con los organismos de control.
  17. Actuar como interlocutor frente a los organismos de control en desarrollo de las auditorías que los mismos practiquen sobre la Entidad, y en la recepción, coordinación, preparación y entrega de cualquier información a cualquier entidad que lo requiera.
  18. Liderar y asesorar a las dependencias de la Entidad en la identificación y prevención de los riesgos que puedan afectar el logro de sus objetivos.
  19. Apoyar a la Oficina Asesora de Planeación y Control de Riesgos en la identificación y prevención de los riesgos que puedan afectar el logro de los objetivos de la Entidad.
  20. Monitorear permanentemente la gestión del riesgo de operación y la efectividad de los controles establecidos, así como realizar la revisión periódica del mapa de riesgos de operación y solicitar a la Oficina Asesora de Planeación y Control de Riesgos realizar los ajustes respectivos.
  21. Apoyar el desarrollo, sostenimiento y mejoramiento continuo del Sistema Integrado de Gestión Institucional, supervisar su efectividad y la observancia de sus recomendaciones.
  22. Desarrollar programas de auditoría de conformidad con la naturaleza objeto de evaluación y formular las observaciones y recomendaciones pertinentes.
  23. Las demás que se le asignen y que correspondan a la naturaleza de la dependencia.

**Artículo 13. Funciones de la Dirección de Gestión de los Recursos Financieros de Salud.** Son funciones de la Dirección de Gestión de los Recursos Financieros de Salud, las siguientes:

1. Asistir al Director General en la determinación de las políticas, objetivos y estrategias relacionadas con la administración de los recursos financieros del SGSSS conforme a lo previsto en los artículos 66 y 67 de la Ley 1753 de 2015 y las normas que la modifiquen, adicionen o sustituyan.

Continuación del decreto: "Por el cual se modifica la estructura de la Administradora de los Recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud – ADRES – y se dictan otras disposiciones."

2. Planear, ejecutar y controlar las políticas, planes, programas y demás acciones relacionadas con la gestión y las operaciones presupuestales, contables y de tesorería de los recursos financieros del SGSSS, conforme a lo previsto en los artículos 66 y 67 de la Ley 1753 de 2015 y las normas que la modifiquen, adicionen o sustituyan.
3. Elaborar y consolidar, bajo las directrices del Ministerio de Salud y Protección Social y en coordinación con las demás dependencias de la Entidad, el anteproyecto y proyecto anual de presupuesto de la Administradora de los Recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud – ADRES en lo relacionado con los recursos en administración, así como la programación presupuestal de los mismos para aprobación de la Junta Directiva.
4. Elaborar y ejecutar, en coordinación con las demás dependencias de la Entidad, el Programa Anual Mensualizado de Caja – PAC, de los recursos en administración.
5. Registrar y hacer seguimiento a la ejecución del presupuesto de ingresos y gastos de los recursos en administración.
6. Preparar la sustentación de las modificaciones presupuestales de los recursos en administración.
7. Proponer e implementar las directrices, instrucciones, conceptos y manuales técnicos para efectuar el recaudo, pago y giro de los recursos previstos en los artículos 66 y 67 de la Ley 1753 de 2015 y las normas que la modifiquen, adicionen o sustituyan.
8. Efectuar el recaudo y el control de las fuentes de los recursos previstos en los artículos 66 y 67 de la Ley 1753 de 2015 y las normas que la modifiquen, adicionen o sustituyan, de acuerdo con las directrices, instrucciones, conceptos y mecanismos establecidos para tal fin.
9. Administrar, directamente o a través de fiducia pública o cualquier otro mecanismo financiero de administración de recursos, el portafolio de inversiones con criterios de seguridad, liquidez y rentabilidad, de acuerdo con las políticas definidas para el efecto.
10. Efectuar el pago y giro de los recursos en administración, resultado del proceso de liquidación y garantías y del proceso de prestaciones excepcionales, a cargo de las dependencias de la Entidad.
11. Ejecutar las operaciones financieras relacionadas con los recursos del FONSAET de acuerdo con lo establecido en la Ley 1438 de 2011, Ley 1608 de 2013 y el Decreto 2651 de 2014 y demás normas que las modifiquen, adicionen o sustituyan y los lineamientos del Ministerio de Salud y Protección Social.
12. Hacer seguimiento a los registros y a los valores identificados, aclarados y reintegrados por la Entidad, en el marco del artículo 3 del Decreto Ley 1281 de 2002.
13. Adoptar e implementar los mecanismos de control para el recaudo, pago y giro de los recursos en administración, con el fin de evitar fraudes y pagos indebidos.
14. Llevar la contabilidad y presentar los estados financieros de acuerdo con el Régimen de Contabilidad Pública, efectuar el análisis y presentar los informes establecidos o requeridos, identificando las operaciones propias de los recursos en administración y los de propiedad de las Entidades Territoriales.
15. Realizar en coordinación con las demás dependencias, la conciliación mensual de la información financiera de los recursos en administración.
16. Disponer y suministrar la información sobre las operaciones realizadas por la dependencia en los procesos a su cargo, en las condiciones y características establecidas o requeridas por el Ministerio de Salud y Protección Social y los demás organismos de seguimiento y control.

Continuación del decreto: "Por el cual se modifica la estructura de la Administradora de los Recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud – ADRES – y se dictan otras disposiciones."

17. Preparar los requerimientos funcionales para la actualización y/o ajustes a los sistemas de información que soportan los procesos a cargo de la dependencia.
18. Presentar la rendición de la cuenta anual de los recursos en administración.
19. Responder por la presentación oportuna de las declaraciones sobre información tributaria que solicite la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales – DIAN, sobre los recursos en administración.
20. Atender las peticiones y consultas relacionadas con asuntos de su competencia.
21. Apoyar el desarrollo y sostenimiento del Sistema Integrado de Gestión Institucional.
22. Las demás que se le asignen y que correspondan a la naturaleza de la dependencia.

**Artículo 14. Funciones de la Dirección de Liquidaciones y Garantías.** Son funciones de la Dirección de Liquidaciones y Garantías, las siguientes:

1. Dirigir el proceso de compensación mediante el cual se reconoce la Unidad de Pago por Capitación-UPC, y el per-cápita de Promoción y Prevención de la Salud a las EPS del Régimen Contributivo.
2. Dirigir el proceso de liquidación y reconocimiento de las prestaciones económicas a los afiliados al régimen contributivo y a los regímenes especiales y exceptuados con ingresos adicionales.
3. Dirigir el proceso de liquidación y reconocimiento de la Unidad de Pago por Capitación-UPC del Régimen Subsidiado.
4. Adoptar las metodologías e impartir los lineamientos para adelantar las auditorías a los procesos de compensación, liquidación y reconocimiento de las prestaciones económicas y de liquidación y reconocimiento de la Unidad de Pago por Capitación-UPC del Régimen Subsidiado.
5. Impartir las directrices para la ejecución de las acciones, operaciones y mecanismos dirigidos al desarrollo de los mecanismos previstos en el artículo 41 del Decreto Ley 4107 de 2011, de acuerdo con lo establecido en la normativa vigente.
6. Proponer e implementar las directrices, instrucciones, conceptos y manuales técnicos para efectuar los procesos a cargo de la Dirección de Liquidación y de Garantías y de las Subdirecciones de esta dependencia.
7. Disponer y suministrar la información sobre las operaciones realizadas por la dependencia en los procesos a su cargo, en las condiciones y características establecidas o requeridas por el Ministerio de Salud y Protección Social y los demás organismos de seguimiento y control.
8. Presentar los requerimientos funcionales para la actualización o ajustes a los sistemas de información que soportan los procesos a cargo de la dependencia.
9. Atender las peticiones y consultas relacionadas con asuntos de su competencia.
10. Apoyar el desarrollo y sostenimiento del Sistema Integrado de Gestión Institucional.
11. Las demás que se le asignen y que correspondan a la naturaleza de la dependencia.

**Artículo 15. Funciones de la Subdirección de Liquidaciones del Aseguramiento.** Son funciones de la Subdirección de Liquidaciones del Aseguramiento, las siguientes:

1. Ejecutar y controlar el proceso de compensación mediante el cual se reconoce la Unidad de Pago por Capitación-UPC, y el per-cápita de Promoción y Prevención de la Salud a las EPS del Régimen Contributivo.

Continuación del decreto: "Por el cual se modifica la estructura de la Administradora de los Recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud – ADRES - y se dictan otras disposiciones."

2. Ejecutar y controlar el proceso de liquidación y reconocimiento de las prestaciones económicas a los afiliados al régimen contributivo y a los regímenes especiales y exceptuados con ingresos adicionales.
3. Ejecutar y controlar el proceso de liquidación y reconocimiento de la Unidad de Pago por Capitación-UPC del Régimen Subsidiado.
4. Adelantar el proceso de conciliación de cuentas maestras de las EPS del Régimen Contributivo, con los reportes de Planilla Integrada de Liquidación de Aportes.
5. Aplicar el descuento de recursos a las EPS por los diferentes conceptos, con base en información reportada por la Dirección de Gestión de los Recursos Financieros de Salud.
6. Administrar el registro de aportantes y aportes de las personas afiliadas a los regímenes de excepción o especiales con ingresos adicionales.
7. Analizar los estados financieros anuales de las Cajas de Compensación Familiar e informar el resultado en el marco de las normas de administración del régimen subsidiado a la Dirección de Gestión de los Recursos Financieros de Salud, para el respectivo trámite.
8. Realizar, en coordinación con la Dirección de Gestión de los Recursos Financieros de Salud, el análisis y la conciliación de la información sobre las operaciones a cargo de la dependencia.
9. Proponer al Director de Liquidaciones y Garantías los requerimientos funcionales para la actualización o ajustes a los sistemas de información que soportan los procesos a cargo de la dependencia.
10. Disponer y suministrar la información sobre las operaciones realizadas por la dependencia en los procesos a su cargo, en las condiciones y características establecidas o requeridas por el Ministerio de Salud y Protección Social y los demás organismos de seguimiento y control.
11. Atender las peticiones y consultas relacionadas con asuntos de su competencia.
12. Apoyar el desarrollo y sostenimiento del Sistema Integrado de Gestión Institucional.
13. Las demás que se le asignen y que correspondan a la naturaleza de la dependencia.

**Artículo 16. Funciones de la Subdirección de Garantías.** Son funciones de la Subdirección de Garantías, las siguientes:

1. Ejecutar, administrar, hacer seguimiento y verificar las acciones, operaciones, procesos y procedimientos dirigidos al desarrollo de los mecanismos previstos en el artículo 41 del Decreto Ley 4107 de 2011, en el marco de la normativa vigente.
2. Desarrollar, administrar, hacer seguimiento y verificar los montos de recursos requeridos para las operaciones de compra de cartera previstos en el Artículo 9º de la Ley 1608 de 2013 o la norma que la modifique, adicione o sustituya.
3. Realizar el seguimiento a los convenios o actos administrativos que se expidan en desarrollo de los mecanismos dispuestos en el artículo 41 del Decreto Ley 4107 de 2011, sus reglamentos y las demás normas que lo modifiquen, adicionen o sustituyan.
4. Evaluar y aplicar los criterios para la aprobación de solicitudes de compra de cartera, así como los demás que se establezcan para desarrollar las operaciones autorizadas en el Decreto 1681 de 2015 o la norma que lo modifique, adicione o sustituya.
5. Proyectar y controlar los montos a asignar a las diferentes operaciones y mecanismos de financiamiento que se adopten para brindar a las instituciones

Continuación del decreto: "Por el cual se modifica la estructura de la Administradora de los Recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud – ADRES - y se dictan otras disposiciones."

del sector salud la liquidez para asegurar la sostenibilidad financiera del Sistema General de Seguridad Social en Salud en condiciones de eficiencia, de conformidad con la normativa vigente y las directrices del Ministerio de Salud y Protección Social.

6. Elaborar, en coordinación con la Oficina Asesora Jurídica y la Dirección de Gestión de los Recursos Financieros de Salud, los actos administrativos relacionados con las operaciones y mecanismos dirigidos a la sostenibilidad financiera de las instituciones del sector salud, establecidos por el Ministerio de Salud y Protección Social en el marco de la normativa vigente.
7. Realizar, en coordinación con la Dirección de Gestión de los Recursos Financieros de Salud, el análisis y la conciliación de la información sobre las operaciones a cargo de la dependencia.
8. Proponer al Director de Liquidaciones y Garantías los requerimientos funcionales para la actualización o ajustes a los sistemas de información que soportan los procesos a cargo de la dependencia.
9. Disponer y suministrar la información sobre las operaciones realizadas por la dependencia en los procesos a su cargo, en las condiciones y características establecidas o requeridas por el Ministerio de Salud y Protección Social y los demás organismos de seguimiento y control.
10. Atender las peticiones y consultas relacionadas con asuntos de su competencia.
11. Apoyar el desarrollo y sostenimiento del Sistema Integrado de Gestión Institucional.
12. Las demás que se le asignen y que correspondan a la naturaleza de la dependencia.

**Artículo 17.** Funciones de la Dirección de Otras Prestaciones. Son funciones de la Dirección de Otras Prestaciones, las siguientes:

1. Planear, hacer seguimiento, controlar y verificar el proceso de liquidación y reconocimiento y pago de otras prestaciones por concepto de los servicios de salud determinados por el Ministerio de Salud y Protección Social, de las víctimas de eventos catastróficos, terroristas y de accidentes de tránsito que venía pagando el FOSYGA y las indemnizaciones y auxilios a las víctimas de eventos catastróficos y, terroristas.
2. Proponer e implementar las directrices, instrucciones, conceptos y manuales técnicos para adelantar el proceso de liquidación, reconocimiento y pago de otras prestaciones por concepto de los servicios de salud determinados por el Ministerio de Salud y Protección Social, de las víctimas de eventos catastróficos, terroristas y de accidentes de tránsito que venía pagando el FOSYGA y las indemnizaciones y auxilios a las víctimas de eventos catastróficos y terroristas.
3. Certificar la viabilidad del reconocimiento de otras prestaciones por concepto de los servicios de salud determinados por el Ministerio de Salud y Protección Social, de las víctimas de eventos catastróficos, terroristas y de accidentes de tránsito que venía pagando el FOSYGA y las indemnizaciones y auxilios a las víctimas de eventos catastróficos, terroristas.
4. Consolidar la información de los anexos técnicos remitidos por las entidades beneficiarias del reconocimiento y pago de otras prestaciones, relacionadas con los valores a girar a proveedores e instituciones prestadoras de servicios de salud y reportar lo pertinente a la Dirección de Gestión de los Recursos Financieros de Salud.

Continuación del decreto: "Por el cual se modifica la estructura de la Administradora de los Recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud – ADRES - y se dictan otras disposiciones."

5. Hacer seguimiento y analizar el comportamiento de los ingresos y gastos, y en general, de los recursos involucrados en los procesos y contratos que se adelanten en desarrollo del proceso de reconocimiento y pago de otras prestaciones por concepto de los servicios de salud determinados por el Ministerio de Salud y Protección Social, de las víctimas de eventos catastróficos, terroristas y de accidentes de tránsito que venía pagando el FOSYGA y las indemnizaciones y auxilios a las víctimas de eventos catastróficos, terroristas.
6. Prestar a la Oficina Asesora Jurídica el apoyo técnico requerido para adelantar la defensa de los intereses del Estado en los procesos judiciales y demás reclamaciones que se adelanten en el marco de las competencias de la dependencia.
7. Adoptar las metodologías e impartir los lineamientos para adelantar las auditorías al proceso de liquidación, reconocimiento y pago de otras prestaciones por concepto de los servicios de salud determinados por el Ministerio de Salud y Protección Social, de las víctimas de eventos catastróficos, terroristas y de accidentes de tránsito que venía pagando el FOSYGA y, las indemnizaciones y auxilios a las víctimas de eventos catastróficos y terroristas.
8. Adelantar la supervisión de los contratos suscritos para adelantar la auditoría integral de otras prestaciones por concepto de los servicios de salud determinados por el Ministerio de Salud y Protección Social, de las víctimas de eventos catastróficos, terroristas y de accidentes de tránsito que venía pagando el FOSYGA y las indemnizaciones y auxilios a las víctimas de eventos catastróficos y terroristas.
9. Realizar, en coordinación con la Dirección de Gestión de los Recursos Financieros de Salud, el análisis y la conciliación de la información sobre las operaciones a cargo de la dependencia.
10. Presentar los requerimientos funcionales para la actualización o ajustes a los sistemas de información que soportan los procesos a cargo de la dependencia.
11. Disponer y suministrar la información sobre las operaciones realizadas por la dependencia en los procesos a su cargo, en las condiciones y características establecidas o requeridas por el Ministerio de Salud y Protección Social y los demás organismos de seguimiento y control.
12. Atender las peticiones y consultas relacionadas con asuntos de su competencia.
13. Apoyar el desarrollo y sostenimiento del Sistema Integrado de Gestión Institucional.
14. Las demás que se le asignen y que correspondan a la naturaleza de la dependencia.

**Artículo 18. Funciones de la Dirección de Gestión de Tecnologías de Información y Comunicaciones.** Son funciones de la Dirección de Gestión de Tecnologías de Información y Comunicaciones, las siguientes:

1. Impartir los lineamientos en materia tecnológica para definir políticas, estrategias y prácticas que soporten la gestión de la entidad.
2. Garantizar la aplicación de los estándares, buenas prácticas y principios para el suministro de la información a cargo de la entidad.
3. Preparar el plan institucional estratégico de la entidad en materia de tecnología de la información y comunicaciones.
4. Aplicar los lineamientos y procesos de arquitectura tecnológica del Ministerio de las tecnologías de la Información y las Telecomunicaciones en materia de software, hardware, redes y telecomunicaciones, acorde con los parámetros

Continuación del decreto: "Por el cual se modifica la estructura de la Administradora de los Recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud – ADRES - y se dictan otras disposiciones."

- gubernamentales para su adquisición, operación, soporte especializado y mantenimiento.
5. Gestionar y definir la metodología que la Entidad debe adoptar para la implementación de las mejores prácticas recomendadas por la Biblioteca de Infraestructura de Tecnologías de Información, para el desarrollo de la gestión y construcción de sistemas de información en la Entidad.
6. Gestionar los requerimientos de sistemas de información que presenten las diferentes dependencias de la Entidad, de acuerdo a la metodología establecida desde el planteamiento funcional de requerimientos hasta la definición de estándares de datos y buenas prácticas de desarrollo de software.
7. Gestionar la operación, disponibilidad, continuidad y prestación de los servicios requeridos para soportar la plataforma tecnológica y de apoyo de la infraestructura de información y comunicaciones en los procesos de la Entidad.
8. Gestionar y administrar la ejecución de los procesos operativos de los diferentes componentes del Sistema de Información de la Entidad y generar estadísticas e informes derivados del análisis de los sistemas de información y su desempeño y operación.
9. Asesorar en la definición de los estándares de datos de los sistemas de información y de seguridad informática de competencia de la Entidad.
10. Impartir lineamientos tecnológicos para el cumplimiento de estándares de seguridad, privacidad, calidad y oportunidad de la información de la Entidad y la interoperabilidad de los sistemas que la soportan, así como el intercambio permanente de información.
11. Apoyar al Ministerio de Salud y Protección Social en la definición del mapa de información sectorial e institucional que permita contar de manera actualizada y completa con los procesos de producción de información del Sector y del Ministerio, en coordinación con las dependencias de la Entidad.
12. Promover aplicaciones, servicios y trámites en línea para el uso de los servidores públicos, ciudadanos y otras entidades, como herramientas para una mejor gestión.
13. Proponer e implementar las políticas de seguridad informática y de la plataforma tecnológica de la Entidad, definiendo los planes de contingencia y supervisando su adecuada y efectiva aplicación.
14. Diseñar estrategias, instrumentos y herramientas con aplicación de tecnologías de la información y las comunicaciones para brindar de manera constante y permanente un buen servicio al ciudadano y a las entidades del Sector.
15. Gestionar y administrar los procesos de adquisición y actualización del licenciamiento, requerido para el desarrollo de las actividades de la Entidad.
16. Gestionar la operación, disponibilidad, continuidad y prestación de los servicios requeridos para soportar la plataforma tecnológica y de apoyo de la infraestructura de información y comunicaciones en los procesos de la Entidad.
17. Supervisar y realizar el seguimiento a los contratos de desarrollo de software, aplicación de metodologías y buenas prácticas, así como la ejecución de mantenimientos y controles de cambio al Sistema de Información.
18. Participar en el seguimiento y evaluación de las políticas, programas e instrumentos relacionados con la información de la entidad.
19. Dirigir y orientar el desarrollo de los contenidos y ambientes virtuales requeridos para el cumplimiento de las funciones y objetivos de la entidad.

Continuación del decreto: "Por el cual se modifica la estructura de la Administradora de los Recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud – ADRES – y se dictan otras disposiciones."

20. Apoyar el desarrollo y sostenimiento del Sistema Integrado de Gestión Institucional.

21. Las demás que se le asignen y que correspondan a la naturaleza de la dependencia.

**Artículo 19. Funciones de la Dirección Administrativa y Financiera.** Son funciones de la Dirección Administrativa y Financiera, las siguientes:

1. Asistir al Director General de la ADRES en la determinación de las políticas, objetivos y estrategias relacionadas con la administración de la Entidad.
2. Dirigir la ejecución de los programas y actividades relacionadas con los asuntos, financieros, contables, gestión del talento humano, contratación pública, servicios administrativos, gestión documental, correspondencia y notificaciones de la Entidad.
3. Implementar la política de empleo público e impartir los lineamientos para la adecuada administración del talento humano de la ADRES.
4. Dirigir, programar, coordinar y ejecutar las actividades de administración de personal, seguridad industrial y relaciones laborales del personal y realizar los programas de selección, inducción, capacitación y hacer seguimiento al desempeño laboral de los servidores de acuerdo con las políticas de la Entidad y las normas legales vigentes establecidas sobre la materia.
5. Dirigir y coordinar los estudios técnicos requeridos para modificar la estructura interna y la planta de personal de la ADRES.
6. Mantener actualizado el manual de funciones, requisitos y competencias de la ADRES.
7. Preparar y presentar en coordinación con la Dirección de Gestión de los Recursos Financieros de Salud y la Oficina Asesora de Planeación y Control de Riesgos, el Anteproyecto Anual de Presupuesto de los recursos propios para el funcionamiento de la entidad, de acuerdo con las directrices que imparta el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, el Departamento Nacional de Planeación y el Director General de la ADRES.
8. Elaborar y presentar el Programa Anual de Caja (PAC) de los recursos propios del funcionamiento de la entidad, de acuerdo con las normas legales vigentes y las políticas establecidas por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público y solicitar el PAC mensual.
9. Distribuir el presupuesto de funcionamiento; coordinar y controlar la elaboración y trámite de las solicitudes de adición, modificación y traslados presupuestales; controlar la ejecución del presupuesto, y efectuar los trámites presupuestales requeridos para la ejecución de los recursos de funcionamiento de la Entidad, de conformidad con la normativa vigente.
10. Llevar la contabilidad general de acuerdo con normas legales; elaborar los estados financieros de los recursos propios del funcionamiento de la Entidad; y elaborar la rendición de la cuenta anual con destino a las entidades competentes, de acuerdo con los lineamientos impartidos por dichas entidades.
11. Administrar y controlar el manejo de las cuentas bancarias y caja menor que se creen en la Entidad para el manejo de los recursos de funcionamiento.
12. Responder por la presentación oportuna de las declaraciones sobre información tributaria que solicite la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales – DIAN, sobre los recursos propios de funcionamiento de la Entidad.
13. Elaborar los informes de ejecución presupuestal, financiera y contable requeridos por la ADRES, por la Contaduría General la Nación, por el Ministerio de Salud y Protección Social, por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público y por los organismos de control.

Continuación del decreto: "Por el cual se modifica la estructura de la Administradora de los Recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud – ADRES - y se dictan otras disposiciones."

14. Diseñar, proponer y desarrollar las estrategias, políticas y procedimientos que permitan la unidad de criterios para el suministro de la información y atención a los ciudadanos, así como la ejecución y control de los planes, programas, proyectos, procesos servicios y actividades en materia de atención al usuario y servicio al ciudadano.
15. Realizar seguimiento, ejercer control y llevar registro de las peticiones, quejas, denuncias, reclamos y sugerencias que le formulen a la entidad, realizándolos requerimientos que sean necesarios para garantizar el cumplimiento que regulan la materia y el respeto de los derechos que sobre el particular le asisten a los ciudadanos.
16. Ejecutar y supervisar los procedimientos de adquisición, almacenamiento, custodia, mantenimiento y distribución de los bienes y servicios necesarios para el buen funcionamiento de la Entidad.
17. Dirigir, elaborar y realizar el seguimiento a la ejecución de los planes de contratación y de adquisición de bienes y servicios, así como elaborar los contratos y su correspondiente liquidación de manera articulada con los instrumentos de planeación y presupuesto.
18. Desarrollar y administrar los servicios y operaciones administrativas de servicios generales, almacén e inventarios de la Entidad.
19. Garantizar el aseguramiento y protección los bienes patrimoniales de la Entidad.
20. Hacer seguimiento a la ejecución del Plan Anual de Adquisiciones, informando sus resultados para el ajuste o toma de acciones requeridas.
21. Coordinar la prestación de los servicios de apoyo logístico a las diferentes dependencias de la Entidad.
22. Realizar el inventario de bienes inmuebles, muebles y vehículos, y mantenerlo actualizado.
23. Definir y ejecutar el programa de gestión documental, archivo y correspondencia de acuerdo con la normatividad vigente en la materia.
24. Coordinar la función disciplinaria y aplicar el procedimiento con sujeción a lo establecido en la Ley 734 de 2002 o las normas que la modifiquen o sustituyan.
25. Apoyar el desarrollo y sostenimiento del Sistema Integrado de Gestión Institucional.
26. Las demás que se le asignen y que correspondan a la naturaleza de la dependencia.

**Artículo 20. Órganos de Asesoría y Coordinación.** El Comité de Dirección y los demás órganos de asesoría y coordinación que se organicen e integren, cumplirán sus funciones de conformidad con las disposiciones legales y reglamentarias vigentes.

El Director General de la Entidad determinará la conformación, las funciones del Comité de Dirección y podrá crear y reglamentar la conformación y funcionamiento de comités permanentes o transitorios especiales para el estudio, análisis y asesoría en temas relacionados con la Entidad.

## CAPITULO II

### DISPOSICIONES TRANSITORIAS

**Artículo 21. Período de Transición.** La Administradora de los Recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud – ADRES asumirá la administración de los recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud a partir del 1° de abril de 2017. A partir de la publicación del presente decreto y hasta la fecha señalada la Entidad deberá realizar las acciones necesarias para asumir las citadas funciones.

Continuación del decreto: "Por el cual se modifica la estructura de la Administradora de los Recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud – ADRES - y se dictan otras disposiciones."

**Artículo 22. Terminación de las funciones.** La Dirección de Administración de Fondos de la Protección Social del Ministerio de Salud y Protección Social continuará adelantando las funciones establecidas en el Decreto 4107 de 2011 hasta el 31 de marzo de 2017.

**Artículo 23. Disponibilidad presupuestal.** La disponibilidad presupuestal para proveer los cargos de Director General y Director Administrativo y Financiero de la Administradora de los Recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud – ADRES, será expedida por el Jefe de Presupuesto del Ministerio de Salud y Protección Social con cargo a los recursos de la Unidad Ejecutora que se incorpore dentro del presupuesto del Ministerio, en virtud del Artículo 66 de la Ley 1753 de 2015 y el Artículo 2.8.1.5.2 del Decreto 1068 de 2015, para la ejecución de los recursos que se deben transferir a la ADRES.

Una vez se haya posesionado el Director General de la Administradora de los Recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud - ADRES, deberá adelantar los trámites presupuestales requeridos ante el Ministerio de Hacienda y Crédito Público y el CONFIS para la aprobación del presupuesto con el cual ejecutará los recursos asignados por el Presupuesto General de la Nación para la organización de dicha Entidad; solo en este caso la aprobación del presupuesto no requerirá aprobación de la Junta Directiva.

**Parágrafo:** El Ministerio de Salud y Protección Social apoyará la gestión y los trámites legales, contractuales, administrativos y financieros, suministrando el soporte técnico, logístico y el que sea necesario para la organización y puesta en funcionamiento de la Administradora de los Recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud - ADRES.

**Artículo 24. Contratos y convenios vigentes.** Los contratos y convenios celebrados por la Dirección de Administración de Fondos de la Protección Social del Ministerio de Salud y Protección Social vigentes a 1° de abril de 2017 y cuyo objeto corresponda a las funciones y actividades propias la Administradora de los Recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud - ADRES, se entienden subrogados a ésta, la cual continuará con su ejecución en los mismos términos y condiciones, sin que para ello sea necesaria la suscripción de documento adicional alguno.

**Parágrafo.** La liquidación de los contratos de encargo fiduciario, de interventoría al contrato de encargo fiduciario y el de auditoría especializada al FOSYGA la adelantará un equipo de trabajo conformado por funcionarios de la Administradora de los Recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud - ADRES y del Ministerio de Salud y Protección Social. En la Administradora de los Recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud - ADRES, el proceso será liderado por quien establezca el Director General. Por el Ministerio de Salud y Protección Social participarán los funcionarios que designe el Ministro de Salud y Protección Social.

**Artículo 25. Cesión de licenciamiento.** Las licencias de software cuyo titular sea el Ministerio de Salud y Protección Social o la Dirección de Administración de Fondos de la Protección Social serán cedidas a la Administradora de los Recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud – ADRES-, en los términos señalados en la normativa vigente.

Continuación del decreto: "Por el cual se modifica la estructura de la Administradora de los Recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud - ADRES - y se dictan otras disposiciones."

**Artículo 26. Transferencia de Procesos Judiciales y de Cobro Coactivo.** La defensa en los procesos judiciales que esté a cargo de la Dirección de Administración de Fondos de la Protección Social del Ministerio de Salud y Protección Social y los trámites administrativos tendientes al cobro coactivo que esté adelantando la misma Dirección al momento en que la Entidad asuma la administración de los recursos del SGSSS, serán asumidos por la Administradora de los Recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud - ADRES, transferencia que constará en las actas que se suscriban para el efecto.

La vigilancia de los procesos judiciales y prejudiciales de competencia de la Dirección de Administración de Fondos de la Protección Social del Ministerio de Salud y Protección Social, que por su naturaleza correspondan a la Administradora de los Recursos del SGSSS - ADRES, continuarán adelantándose en el marco del contrato de vigilancia judicial suscrito por el Ministerio de Salud y Protección Social hasta la terminación del mencionado contrato, debiendo reportar lo pertinente a la Administradora de los Recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud - ADRES.

**Artículo 27. Transferencia de derechos y obligaciones.** Todos los derechos y obligaciones que hayan sido adquiridos por la Dirección de Administración de Fondos de la Protección Social del Ministerio de Salud y Protección Social, con ocasión de la administración de los recursos del Fondo de Solidaridad y Garantía - FOSYGA y del Fondo de Salvamento y Garantías para el Sector Salud - FONSAET, se entienden transferidos a la Administradora de los Recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud - ADRES.

Todos los derechos y obligaciones a cargo del FOSYGA pasarán a la Administradora de los Recursos del SGSSS - ADRES, una vez sean entregados por el Administrador Fiduciario de conformidad con lo establecido en el contrato de encargo fiduciario con éste celebrado.

**Artículo 28. Entrega de Archivos.** Los archivos de los cuales sea el titular la Dirección de Administración de Fondos de la Protección Social o el Fondo de Solidaridad y Garantía - FOSYGA, serán transferidos a la Administradora de los Recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud - ADRES, en los términos señalados por la ley, las normas establecidas por el Archivo General de la Nación y las demás indicaciones que se hayan fijado sobre el particular.

**Artículo 29. Manejo Presupuestal y Contable.** La Administradora de los Recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud - ADRES, como Empresa Industrial y Comercial del Estado, le son aplicables en materia presupuestal las disposiciones contenidas en el Decreto 115 de 1996 y las demás disposiciones que lo aclaren, modifiquen o adicionen y en materia contable se someterá al Régimen de Contabilidad Pública.

El manejo presupuestal y contable de los recursos en administración se realizará en forma separada de los recursos propios para el funcionamiento de la ADRES.

**Artículo 30. Planta de personal.** De conformidad con la estructura y funciones, prevista por el presente Decreto, el Gobierno Nacional en ejercicio de sus facultades constitucionales y legales adoptará el sistema de nomenclatura y clasificación de empleos de la Entidad, su régimen salarial y prestacional así como la planta de personal, de acuerdo con lo establecido en las normas generales contenidas en la Ley 4ª de 1992.

Continuación del decreto: "Por el cual se modifica la estructura de la Administradora de los Recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud - ADRES - y se dictan otras disposiciones."

**Artículo 31. Referencias normativas.** A partir de la fecha en la cual la Administradora de los Recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud - ADRES, asuma la administración de los recursos del sistema, cualquier referencia hecha en la normatividad al Fondo de Solidaridad y Garantía - FOSYGA, a las subcuentas que lo conforman o a la Dirección de Administración de Fondos de la Protección Social se entenderá a nombre de la Administradora de los Recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud - ADRES.

**Artículo 32. Vigencia.** El presente decreto rige a partir de la fecha de su publicación.

Dado en Bogotá, D. C., a los

1 SEP 2016

PUBLÍQUESE Y CÚMPLASE

EL MINISTRO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO,



MAURICIO CARDENAS SANTAMARIA

EL MINISTRO DE SALUD Y PROTECCIÓN SOCIAL,



ALEJANDRO GAVIRIA URIBE

LA DIRECTORA DEL DEPARTAMENTO  
ADMINISTRATIVO DE LA FUNCIÓN PÚBLICA,



LILIANA CABALLERO DURÁN

|       |         |                            |         |    |                                                                                                                |
|-------|---------|----------------------------|---------|----|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| ADRES | PROCESO | GESTIÓN DEL TALENTO HUMANO |         |    | <br>La salud<br>es de todos |
|       | FORMATO | Acta de Posesión           |         |    |                                                                                                                |
|       | Código  | GETH-F21                   | Versión | 01 |                                                                                                                |

**ADRES**  
**ADMINISTRADORA DE LOS RECURSOS DEL SISTEMA GENERAL DE**  
**SEGURIDAD SOCIAL EN SALUD**

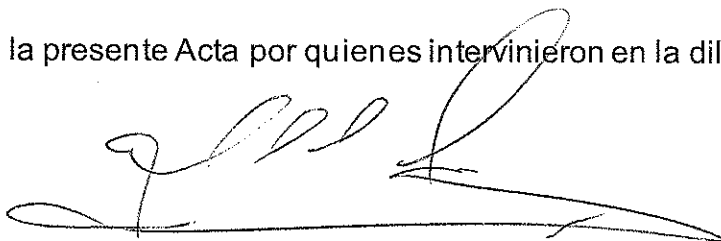
**ACTA DE POSESIÓN No. 02**

En Bogotá D.C., a los cinco (5) día(s) del mes de enero de 2022, se hizo presente en el despacho del Director General de la Administradora de los Recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud - ADRES (E), el señor **LUIS MIGUEL RODRIGUEZ GARZON**, identificado con cédula de ciudadanía número 79.882.728, con el propósito de tomar posesión del empleo Jefe de Oficina Asesora Código 202 Grado 03 asignado a la Oficina Asesora Jurídica de la planta global de la Administradora de los Recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud - ADRES, para el cual fue nombrado mediante Resolución No. 0000006 del 5 de enero de 2022.

Manifestó bajo la gravedad del juramento no estar incurso en causal alguna de inhabilidad general o especial, de incompatibilidad o prohibición alguna establecida en los Decretos 2400 de 1968 y 1083 de 2015, Leyes 4 de 1992, 734 de 2002 y demás disposiciones vigentes para el desempeño de empleos públicos.

Una vez verificados los requisitos para el cargo, prestó el juramento ordenado por el artículo 122 de la Constitución Política, efectuándose la correspondiente posesión.

Para constancia se firma la presente Acta por quienes intervinieron en la diligencia.



**JUAN CARLOS MENDOZA PEDRAZA**

**DIRECTOR DE GESTIÓN DE TECNOLOGÍAS DE INFORMACIÓN Y COMUNICACIONES ENCARGADO  
DE LAS FUNCIONES DEL DESPACHO DEL DIRECTOR GENERAL DE LA ADMINISTRADORA DE LOS  
RECURSOS DEL SISTEMA GENERAL DE SEGURIDAD SOCIAL EN SALUD – ADRES**



**LUIS MIGUEL RODRIGUEZ GARZON**  
Posesionado

**RV: Contestación de la demanda y llamamiento en garantía 11001334104520220036000**

Correspondencia Sede Judicial CAN - Bogotá - Bogotá D.C.

<correscanbta@cendoj.ramajudicial.gov.co>

Jue 13/10/2022 8:01

Para: Juzgado 45 Administrativo Seccion Primera - Bogotá - Bogotá D.C.

<jadmin45bta@notificacionesrj.gov.co>

CC: Angie Katherine Pineda Rincón <angie.pineda@adres.gov.co>

Cordial saludo,

De manera atenta informamos que ha sido radicado el presente correo como memorial para el proceso relacionado en el mismo, dentro del registro en el aplicativo justicia XXI podrá confirmar los datos del mensaje como Asunto, fecha y hora de recibo.

Atentamente,

**Grupo de Correspondencia**  
**Oficina de Apoyo de los Juzgados Administrativos**  
**Sede Judicial CAN**

CAMS

---

**De:** Angie Katherine Pineda Rincón <angie.pineda@adres.gov.co>

**Enviado:** miércoles, 12 de octubre de 2022 4:56 p. m.

**Para:** Correspondencia Sede Judicial CAN - Bogotá - Bogotá D.C. <correscanbta@cendoj.ramajudicial.gov.co>

**Cc:** Juzgado 45 Administrativo Seccion Primera - Bogotá - Bogotá D.C. <jadmin45bta@notificacionesrj.gov.co>

**Asunto:** Contestación de la demanda y llamamiento en garantía 11001334104520220036000

Buenas tardes,

Adjunto me permito radicar contestación de la demanda.

Muchas gracias.

Cordialmente,

**Angie Katherine Pineda Rincón**

Abogada

Oficina Asesora Jurídica

D: Av. Calle 26 No. 69- 76 Torre 1 Piso 16 – Bogotá

[www.adres.gov.co](http://www.adres.gov.co)

El contenido de este mensaje y sus anexos son propiedad la Administradora de Recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud - ADRES, es únicamente para el uso del destinatario ya que puede contener información reservada o clasificada; las cuales no son de carácter público. Si usted no

es el destinatario, se informa que cualquier uso, difusión, distribución o copiado de esta comunicación está prohibido. Cualquier revisión, retransmisión, diseminación o uso de este, así como cualquier acción que se tome respecto a la información contenida, por personas o Entidades diferentes al propósito original de la misma, es ilegal. Si usted es el destinatario, le solicitamos dar un manejo adecuado a la información; de presentarse cualquier suceso anómalo, por favor informarlo al correo [atencionpqrsd@adres.gov.co](mailto:atencionpqrsd@adres.gov.co).

ADRES - Información Pública Externa

**Contestación de la demanda y poder Min. Salud / Nulidad y Restablecimiento del Derecho 11001334104520220036000  
EPS Sanitas S.A.**

Luz Dary Moreno Rodriguez <Imoreno@minsalud.gov.co>

Mié 25/01/2023 15:04

Para: Correspondencia Sede Judicial CAN - Bogotá - Bogotá D.C. <correscanbta@cendoj.ramajudicial.gov.co>

CC: Juzgado 45 Administrativo Seccion Primera - Bogotá - Bogotá D.C. <jadmin45bta@notificacionesrj.gov.co>;notificajudiciales@keralty.com  
<notificajudiciales@keralty.com>;Yully Andrea Herrera Tamayo (Abogado Procesal III) <andherrera@keralty.com>;Rocio Rocha Cantor  
<snsnotificacionesjudiciales@supersalud.gov.co>;notificacionesjudiciales@adres.gov.co <notificacionesjudiciales@adres.gov.co>

**PROCESO: 11001334104520220036000**

**MEDIO DE CONTROL: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO**

**DEMANDANTE: EPS SANITAS S.A.**

**DEMANDADOS: SUPERINTENDENCIA NACIONAL DE SALUD Y ADRES**

Buenas tardes

Por medio del presente me permito remitir contestación al medio de control de la referencia, poder y anexos de poder.

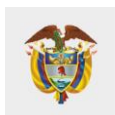
Este mensaje se remite con copia a los demás sujetos procesales, esto es: notificajudiciales@keralty.com, andherrera@keralty.com, snsnotificacionesjudiciales@supersalud.gov.co y notificacionesjudiciales@adres.gov.co.

Asimismo, se informa que el correo dispuesto por el Ministerio de Salud y Protección Social para efectos de notificaciones, es: notificacionesjudiciales@minsalud.gov.co.

Por favor confirmar recibido, gracias.

Cordialmente,

Luz Dary Moreno Rodríguez  
Abogada Contratista  
Dirección Jurídica  
Ministerio de Salud y Protección Social  
Teléfono: 3305000 Ext. 5050 o 5097  
Correo electrónico: Imoreno@minsalud.gov.co  
Celular: 320 202 41 01



Doctora

**MARÍA CAROLINA TORRES ESCOBAR**

Juez Cuarenta y Cinco Administrativo del Circuito de Bogotá

Ciudad

**PROCESO** : **11001334104520220036000**  
**MEDIO DE CONTROL** : **NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO**  
**DEMANDANTE** : **EPS SANITAS S.A.**  
**DEMANDADOS** : **SUPERINTENDENCIA NACIONAL DE SALUD Y ADRES**

**LUZ DARY MORENO RODRÍGUEZ**, mayor de edad, vecina de esta ciudad, identificada con la cédula de ciudadanía No. 53.089.041 de Bogotá, abogada en ejercicio, con Tarjeta Profesional No. 168.635 del Consejo Superior de la Judicatura, actuando en nombre y representación de la **NACIÓN - MINISTERIO DE SALUD Y PROTECCIÓN SOCIAL**, de acuerdo con el poder que se me ha conferido, estando en la oportunidad legal, me permito presentar contestación a la demanda instaurada por **EPS SANITAS S.A.**, en los siguientes términos:

## **I. A LAS PRETENSIONES**

Me opongo a que se efectúe cualquier tipo de declaración y/o condena en contra del Ministerio de Salud y Protección Social, por cuanto, carecen de fundamento constitucional y legal de acuerdo con las razones de hecho y de derecho que más adelante desarrollaré.

## **II. A LOS HECHOS**

En su orden, me pronuncio de la siguiente manera:

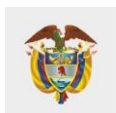
**5.1. A 5.6. NO ME CONSTAN.** Que se prueben. Las situaciones planteadas son desconocidas por el Ministerio de Salud y Protección Social.

Lo anterior, por cuanto, a través del artículo 66 de la Ley 1753 de 2015, se creó la Administradora de los Recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud (ADRES), como una entidad adscrita al Ministerio de Salud y Protección Social, con personería jurídica, autonomía administrativa y financiera, y patrimonio independiente, encargada de administrar, entre otros, los recursos que hacen parte del Fondo de Solidaridad y Garantía - FOSYGA.

En virtud de la entrada en operación de la Administradora de los Recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud (ADRES) -1º de agosto de 2017-, se suprimió el Fondo de Solidaridad y Garantía del Sector Salud - FOSYGA, y con este la Dirección de Administración de Fondos del Ministerio de Salud y Protección Social. Así, cualquier referencia hecha a dicho Fondo o a las subcuentas que lo conformaban o a la referida Dirección, se entenderá a nombre de la nueva entidad.<sup>1</sup>

Ahora, si bien las sociedades que conforman la Unión Temporal FOSYGA 2014 suscribieron con el Director de Administración de Fondos de la Protección Social, para entonces dependencia del Ministerio de Salud y Protección Social, el Contrato de Consultoría No. 043 de 2013; el Decreto 1429 de 2016, cuyo artículo 24 fue modificado por

<sup>1</sup> Artículo 31 del Decreto 1429 de 2016.



el Decreto 1264 de 2017, determinó que “[l]os contratos y convenios celebrados por la Dirección de Administración de Fondos de la Protección Social del Ministerio de Salud y Protección Social, en ejecución al 1º de agosto de 2017, y cuyo objeto corresponda a las funciones y actividades propias de la Administradora de los Recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud (ADRES), se entienden subrogados a esta y continuarán con su ejecución (...)” (negrita fuera de texto).

Por consiguiente, considerando que el referido contrato se encontraba en ejecución para el 1º de agosto de 2017, el mismo fue subrogado a la Administradora de los Recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud (ADRES).

Adicionalmente, en atención a lo dispuesto en el artículo 28 del Decreto 1429 de 2016<sup>2</sup>, los archivos de los cuales era titular la Dirección de Administración de Fondos de la Protección Social o el Fondo de Solidaridad y Garantía - FOSYGA, fueron transferidos a la Administradora de los Recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud - ADRES.

**5.7. NO ME CONSTA.** Que se pruebe. Se hace alusión al contenido de un acto administrativo proferido por la Superintendencia Nacional de Salud.

Así las cosas, el Ministerio de Salud y Protección Social desconoce los trámites previos, motivos y/o pormenores de la decisión.

**5.8. NO ME CONSTA.** Que se pruebe. La situación planteada es desconocida por el Ministerio de Salud y Protección Social.

**5.9. NO ME CONSTA.** Que se pruebe. Se hace alusión al contenido de un acto administrativo proferido por la Superintendencia Nacional de Salud.

Así las cosas, el Ministerio de Salud y Protección Social desconoce los trámites previos, motivos y/o pormenores de la decisión.

**5.10. NO ME CONSTA.** Que se pruebe. La situación planteada es desconocida por el Ministerio de Salud y Protección Social.

**5.11. y 5.12. NO SON HECHOS.** No describen la situación fáctica en Litis. Se hace alusión al agotamiento de un requisito de procedibilidad.

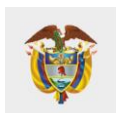
### III. ARGUMENTOS DE DEFENSA

#### DE LA NATURALEZA Y FUNCIONES DE LAS ENTIDADES DEMANDADAS

##### **Del Ministerio de Salud y Protección Social**

La Ley 715 de 2001 definió lo relativo a los recursos y competencias de la Nación y las entidades territoriales de conformidad con los artículos 151, 288, 356 y 357 (Acto Legislativo 01 de 2001) de la Constitución Política, con la finalidad de organizar la prestación de los servicios de educación y salud, en cuanto al segundo, estableció principalmente como competencias a cargo de la Nación - Ministerio de Salud y Protección Social (actualmente), **la dirección del sector salud y del SGSSS en el territorio nacional**, entre otras, a través de la formulación de las políticas, programas y proyectos de

<sup>2</sup> “Por el cual se modifica la estructura de la Administradora de los Recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud – ADRES – y se dictan otras disposiciones”.



interés nacional para el sector salud y el SGSSS, coordinando su ejecución, seguimiento y evaluación.

Posteriormente, la Ley 1444 de 2011 en su artículo 6º, dispuso: *“Escíndase del Ministerio de la Protección Social los objetivos y funciones asignados por las normas vigentes al Despacho del Viceministro de Salud y Bienestar, y los temas relacionados al mismo, así como las funciones asignadas al Viceministerio Técnico”*.

El artículo 9º de la misma normativa, creó el Ministerio de Salud y Protección Social, cuyos objetivos y funciones serían los del escindido Ministerio de la Protección Social.

En atención a lo anterior, el Presidente de la República en ejercicio de las facultades extraordinarias conferidas por el literal b) del artículo 18 de la Ley 1444 de 2011, expidió el Decreto 4107 del mismo año *“Por el cual se determinan los objetivos y la estructura del Ministerio de Salud y Protección Social y se integra el Sector Administrativo de Salud y Protección Social”*, asignando en su artículo 1º como objetivos del mencionado organismo, en materia de salud, dentro del marco de sus competencias, la formulación, adopción, dirección, coordinación, ejecución y evaluación de la política pública en materia de salud, salud pública, y promoción social en salud.

Así mismo, determinó para éste la dirección, coordinación y evaluación del Sistema General de Seguridad Social en Salud (SGSSS) y el Sistema General de Riesgos Profesionales, en lo de su competencia. Adicionalmente le asignó lo referente a la formulación, establecimiento y definición de los lineamientos relacionados con los sistemas de información de la Protección Social.

### **De la Superintendencia Nacional de Salud**

En términos del artículo 1º del Decreto 2462 de 2013 *“Por medio del cual se modifica la estructura de la Superintendencia Nacional de Salud”* (normatividad aplicable para la fecha de los hechos)<sup>3</sup>, la misma ha sido definida como una entidad de carácter técnico adscrita al Ministerio de Salud y Protección Social (antes Ministerio de la Protección Social), con personería jurídica, autonomía administrativa y patrimonio independiente, encargada de operar el Sistema de Inspección, Vigilancia y Control del Sistema General de Seguridad Social en Salud, de acuerdo a las funciones descritas en el artículo 6º de la mencionada normativa, la Ley 100 de 1993 y la Ley 1122 de 2007.

La Ley 1122 de 2007, señaló en su artículo 37:

*“Ejes del Sistema de Inspección, Vigilancia y Control de la Superintendencia Nacional De Salud. Para cumplir con las funciones de inspección, vigilancia y control la Superintendencia Nacional de Salud ejercerá sus funciones teniendo como base los siguientes ejes:*

*1. Financiamiento. Su objetivo es vigilar por la eficiencia, eficacia y efectividad en la generación, flujo, administración y aplicación de los recursos del sector salud.*

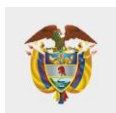
*(...)”*

A su vez, el artículo 39 ibídem, previó que la Superintendencia Nacional de Salud, en ejercicio de sus atribuciones de inspección, vigilancia y control, desarrollará, además de los señalados en otras disposiciones, los siguientes objetivos:

*“(...)”*

---

<sup>3</sup> Decreto derogado por el Decreto 1080 de 10 de septiembre de 2021.



f) *Velar por la eficiencia en la generación, recaudo, flujo, administración, custodia y aplicación de los recursos con destino a la prestación de los servicios de salud;*

(...)"

En igual sentido, el artículo 6º del Decreto 2462 de 2013<sup>4</sup> (normatividad aplicable para la fecha de los hechos) consagró dentro de las funciones atribuidas a la Superintendencia Nacional de Salud, en su numeral 5º, el “[i]nspeccionar, vigilar y controlar el Sistema General de Seguridad Social en Salud, propendiendo que los actores del mismo suministren la información con calidad, cobertura, pertinencia, oportunidad, fluidez y transparencia”.

Adicionalmente, el artículo 3º del Decreto Ley 1281 de 2002<sup>5</sup>, previó como competencia de la Superintendencia Nacional de Salud, el expedir las órdenes de reintegro de recursos al FOSYGA, conforme al procedimiento descrito en la Resolución No. 3361 de 2013, proferida por este ministerio.

### **De la Administradora de los Recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud - ADRES**

La Administradora de los Recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud - ADRES fue creada por el artículo 66 de la Ley 1753 de 2015 como una entidad adscrita al Ministerio de Salud y Protección Social, con personería jurídica, autonomía administrativa y financiera, y patrimonio independiente, encargada de administrar los recursos que hacen parte del Fondo de Solidaridad y Garantía - FOSYGA, los del Fondo de Salvamento y Garantías para el Sector Salud - FONSAET, los que financien el aseguramiento en salud, los copagos por concepto de prestaciones no incluidas en el Plan de Beneficios del Régimen Contributivo y los recursos que se recauden como consecuencia de las gestiones que realiza la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social - UGPP.

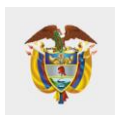
Conforme a lo anterior, el artículo 3º del Decreto 1429 de 2016 *“Por el cual se modifica la estructura de la Administradora de los Recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud - ADRES - y se dictan otras disposiciones”*, consagró como funciones a su cargo, las siguientes:

“(...)

1. *Administrar los recursos del Sistema, de conformidad con lo previsto en los artículos 66 y 67 de la Ley 1753 de 2015 y las demás disposiciones que la reglamenten, modifiquen, adicionen o sustituyan.*
2. *Administrar los recursos del Fondo de Salvamento y Garantías para el Sector Salud (Fonsaet) creado por el artículo 50 de la Ley 1438 de 2011 y modificado por el artículo 7º de la Ley 1608 de 2013.*
3. *Efectuar el reconocimiento y pago de las Unidades de Pago por Capitación y demás recursos del aseguramiento obligatorio en salud, de acuerdo con la reglamentación que expida el Gobierno nacional o el Ministerio de Salud y Protección Social, en el marco de sus competencias.*
4. *Realizar los pagos, efectuar giros directos a los prestadores de servicios de salud y proveedores de tecnologías en salud, de acuerdo con lo autorizado por el beneficiario de los recursos, y adelantar las transferencias que correspondan a los diferentes agentes del Sistema.*
5. *Adelantar las verificaciones para el reconocimiento y pago por los distintos conceptos, que aseguren el buen uso y control de los recursos.*

<sup>4</sup> Decreto derogado por el Decreto 1080 de 10 de septiembre de 2021.

<sup>5</sup> Dicha competencia fue modificada por el artículo 7º de la Ley 1949 de 2019, asignándosela a la ADRES, en los términos allí previstos.



6. Desarrollar los mecanismos establecidos en los artículos 41 del Decreto-ley 4107 de 2011 y 9 de la Ley 1608 de 2013.

7. Administrar la información propia de sus operaciones, de acuerdo con la reglamentación expedida para el efecto por el Ministerio de Salud y Protección Social, en los términos señalados en las Leyes 100 de 1993 y 1438 de 2011 y en el Decreto-ley 4107 de 2011 y las demás disposiciones que la reglamenten, modifiquen, adicionen o sustituyan.

8. Adoptar y proponer los mecanismos que se requieran para proteger los recursos que administra la Entidad, con el fin de evitar fraudes y pagos indebidos, sin perjuicio de las directrices que imparta para el efecto el Ministerio de Salud y Protección Social y la Junta Directiva.

9. Las demás necesarias para el desarrollo de su objeto.”

En lo que a la subrogación de contratos, convenios vigentes y procesos contractuales en curso se refiere, el Decreto 1429 de 2016, cuyo artículo 24 fue modificado por el Decreto 1264 de 2017, previó:

**“ARTÍCULO 24. CONTRATOS, CONVENIOS VIGENTES Y PROCESOS CONTRACTUALES EN CURSO.** <Artículo modificado por el artículo 1 del Decreto 1264 de 2017. El nuevo texto es el siguiente:> Los contratos y convenios celebrados por la Dirección de Administración de Fondos de la Protección Social del Ministerio de Salud y Protección Social, en ejecución al 1° de agosto de 2017, y cuyo objeto corresponda a las funciones y actividades propias de la Administradora de los Recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud (ADRES), se entienden subrogados a esta y continuarán con su ejecución con las autorizaciones presupuestales que en su momento hubieran sido expedidas por la autoridad facultada para estas.

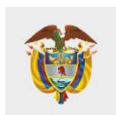
Las vigencias futuras suscritas para respaldar los contratos y convenios a que refiere el inciso anterior y los procesos contractuales que dispongan de acto de apertura, que hayan sido expedidas en virtud del artículo 2.6.1.7 del Decreto 780 de 2016, deberán ser asumidas por la ADRES en los mismos términos de las autorizaciones emitidas por la Dirección de Administración de Fondos de la Protección Social del Ministerio de Salud y Protección Social.

**PARÁGRAFO 1°.** La liquidación de los contratos de encargo fiduciario, de interventoría al contrato de encargo fiduciario y el de auditoría especializada al Fosyga, la adelantará un equipo de trabajo conformado por funcionarios de la Administradora de los Recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud (ADRES) y del Ministerio de Salud y Protección Social. En la Administradora de los Recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud (ADRES), el proceso será liderado por quien establezca el Director General y por el Ministerio de Salud y Protección Social participarán los funcionarios que designe su representante legal.

**PARÁGRAFO 2°.** La Dirección de Administración de Fondos de la Protección Social del Ministerio de Salud y Protección Social, dando aplicación a la unidad de caja de que trata el inciso final del artículo 57 de la Ley 1815 de 2016 y de conformidad con lo dispuesto por el presente artículo, podrá iniciar el proceso contractual para la auditoría integral de los recobros y reclamaciones que se deban reconocer y pagar por la ADRES, buscando garantizar la continuidad en el ejercicio de las tareas de auditoría.” (Subrayado fuera de texto)

En ese orden de ideas, y atendiendo el contenido del artículo 31 del Decreto 1429 de 2016, con la entrada en operación de la Administradora de los Recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud - ADRES, cualquier referencia hecha en la normatividad al Fondo de Solidaridad y Garantía - FOSYGA, a las subcuentas que lo conforman o a la Dirección de Administración de Fondos de la Protección Social, se entenderá a nombre de la nueva entidad.

Ahora, es del caso advertir que a la luz de lo previsto en el Decreto 546 de 2017 “*Por el cual se modifica el Decreto 1429 de 2016*”, la Administradora de los Recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud - ADRES, asumió la administración de los Recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud a partir del 1° de agosto de 2017, razón por la cual, el Decreto 547 de 2017 “*Por el cual se modifica el Decreto 1432 de 2016 modificado por el Decreto 2188 de 2016*”, en su artículo 1°, y con el fin de evitar duplicidad



de funciones, determinó que “[l]a Dirección de Administración de Fondos de la Protección Social del Ministerio de Salud y Protección Social continuará ejerciendo las funciones señaladas en el Decreto 4107 de 2011 hasta el 31 de julio de 2017”.

De otra parte, y frente al tema que nos ocupa, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 7° de la Ley 1949 de 8 de enero de 2019, que modificó el artículo 3° del Decreto Ley 1281 de 2002, actualmente la competencia para expedir las órdenes de reintegro de los recursos al Sistema General de Seguridad Social en Salud, se encuentra en cabeza de la Administradora de los Recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud - ADRES, entidad que a su vez es la destinataria de los mismos:

**“ARTÍCULO 7o.** Modifíquese el artículo 3o del Decreto Ley 1281 de 2002, el cual quedará así:

*Artículo 3o. Reintegro de recursos apropiados o reconocidos sin justa causa. Cuando la Administradora de los Recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud (ADRES) o quien haga sus veces o cualquier entidad o autoridad pública que en el ejercicio de sus competencias o actividades como participante o actor en el flujo de recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud detecte que se presentó apropiación sin justa causa de los mismos, solicitará la aclaración del hallazgo a la persona involucrada, para lo cual remitirá la información pertinente, analizará la respuesta dada por la misma y, en caso de establecer que se configuró la apropiación o reconocimiento sin justa causa de recursos, ordenará su reintegro, actualizado al Índice de Precios al Consumidor, IPC, dentro de los plazos establecidos por el Ministerio de Salud y Protección Social.*

*Una vez quede en firme el acto administrativo que ordena el reintegro, de conformidad con el procedimiento definido, la ADRES o quien haga sus veces o cualquier entidad o autoridad pública que, en el ejercicio de sus competencias o actividades como participante o actor en el flujo de recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud, compensará su valor contra los reconocimientos que resulten a favor del deudor por los diferentes procesos que ejecuta ante la entidad. En todo caso, los valores a reintegrar serán actualizados con el Índice de Precios al Consumidor (IPC).*

*Cuando la apropiación o reconocimiento a que alude este artículo sea evidenciada por el actor que recibe los recursos, este deberá reintegrarlos actualizados con el Índice de Precios al Consumidor (IPC), en el momento en que detecte el hecho.*

*En los casos en que la ADRES o quien haga sus veces o la autoridad o entidad pública que en el ejercicio de sus competencias o actividades como participante o actor en el flujo de recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud identifique en el proceso de reintegro actos u omisiones presuntamente constitutivas de infracciones de las normas del Sistema, informará de manera inmediata y con las pruebas correspondientes a la Superintendencia Nacional de Salud, para que adelante las investigaciones administrativas a que haya lugar.*

**PARÁGRAFO 1o.** *Los procesos que hubiesen sido allegados a la Superintendencia Nacional de Salud hasta la entrada en vigencia de la presente ley culminarán su trámite y se les aplicarán las reglas previstas en el régimen jurídico anterior. En todo caso, los recursos del aseguramiento en Salud apropiados o reconocidos sin justa causa involucrados en procedimientos en curso serán reintegrados actualizándolos con el Índice de Precios al Consumidor (IPC).*

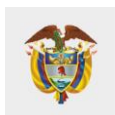
*Los procesos de reintegro que a la entrada en vigencia de la presente ley no hayan sido recibidos en la Superintendencia Nacional de Salud, se regirán y culminarán su trámite bajo las disposiciones previstas en el presente artículo”. (Subrayado fuera de texto)*

## **DEL CONTROL DE TUTELA**

En cuanto al control de tutela, los artículos 103 y siguientes de la Ley 489 de 1998, determinan:

*“Artículo 103. Titularidad del control. El Presidente de la República como suprema autoridad administrativa y los ministros y directores de Departamento Administrativo, ejercerán control administrativo sobre los organismos o entidades que conforman la Administración Pública.*

*Artículo 104. Orientación y la finalidad. El control administrativo que de acuerdo con la ley corresponde a los ministros y directores de los departamentos administrativos se orientará a constatar y asegurar*



*que las actividades y funciones de los organismos y entidades que integran el respectivo sector administrativo se cumplan en armonía con las políticas gubernamentales, dentro de los principios de la presente ley y de conformidad con los planes y programas adoptados.*

*Artículo 105. Control administrativo. El control administrativo sobre las entidades descentralizadas no comprenderá la autorización o aprobación de los actos específicos que conforme a la ley compete expedir a los órganos internos de esos organismos y entidades”.*

De conformidad con lo anterior, existe un control de tutela ejercido por el órgano central frente a las entidades descentralizadas que forman parte del mismo (Superintendencia Nacional de Salud y Administradora de los Recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud - ADRES, entidades adscritas al Ministerio de Salud y Protección Social), destinado solo a asegurar y constatar que las funciones que adquieran ellas por especialidad se cumplan en armonía con las políticas gubernamentales, sin tener facultad legal para extender su autoridad respecto a su autonomía administrativa, menos aun tratándose de aquellos actos o competencias que por autoridad de la ley les incumba desarrollar en forma independiente en razón al fin para el cual fueron creadas.

#### IV. EXCEPCIONES

##### **FALTA DE LEGITIMACIÓN EN LA CAUSA POR PASIVA**

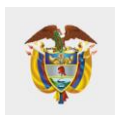
En el asunto sub examine, **los presupuestos facticos se relacionan con actos administrativos expedidos por la Superintendencia Nacional de Salud, en virtud del procedimiento descrito en la Resolución No. 3361 de 2013 “Por la cual se fija el procedimiento para el reintegro de los recursos del Fondo de Solidaridad y Garantía (Fosyga) apropiados o reconocidos sin justa causa”, vigente para la época de los hechos.** No se cuestiona el actuar del Ministerio de Salud y Protección Social.

En ese contexto, es del caso precisar que no le corresponde a este ente ministerial asumir una responsabilidad derivada de decisiones de tipo administrativo expedidas por una entidad de carácter técnico adscrita al mismo, en razón a que esta última goza de personería jurídica, **autonomía administrativa** y patrimonio independiente, lo que le permite un ejercicio libre de sus facultades legales y constitucionales, así como la asunción de sus responsabilidades.

Siendo así, la Nación - Ministerio de Salud y Protección Social, como organismo oficial de carácter nacional, por disposición constitucional y legal, no puede asumir las funciones asignadas a otras entidades u organismos, actuar de esa manera implicaría una extralimitación en el ejercicio de sus propias competencias (artículos 6º y 121 de la Carta Política).

No debe perderse de vista que la legitimidad en la causa es un presupuesto procesal de la demanda que se colma al dirigir la pretensión contra quien por ser sujeto de la relación jurídica sustancial se pretende derivar responsabilidad. Lo anterior encuentra respaldo en lo manifestado en sentencia proferida por el Consejo de Estado - Sala de lo Contencioso Administrativo - Sección Tercera, Consejero Ponente doctor HERNÁN ANDRADE RINCÓN, Radicación No. 250002326000200400824 01 (36326), sentencia de diez (10) de febrero de dos mil dieciséis (2016), Actor: Transportes Carlos López Ltda., Demandado: Zona Franca de Bogotá S.A. y Otro:

*“(…) la legitimación en la causa de hecho alude a la relación procesal existente entre demandante - legitimado en la causa de hecho por activa - y demandado - legitimado en la causa de hecho por pasiva - y nacida con la presentación de la demanda y con la notificación del auto admisorio de la misma a quien asumirá la posición de demandado, dicha vertiente de la legitimación procesal se traduce en facultar a los sujetos litigiosos para intervenir en el trámite del plenario y para ejercer sus derechos de*



defensa y de contradicción; **la legitimación material, en cambio, supone la conexión entre las partes y los hechos constitutivos del litigio**, ora porque resultaron perjudicadas, ora porque dieron lugar a la producción del daño.

**De ahí que un sujeto pueda estar legitimado en la causa de hecho pero carecer de legitimación en la causa material, lo cual ocurrirá cuando a pesar de ser parte dentro del proceso no guarde relación alguna con los intereses inmiscuidos en el mismo, por no tener conexión con los hechos que motivaron el litigio**, evento éste en el cual las pretensiones formuladas estarán llamadas a fracasar puesto que el demandante carecería de un interés jurídico perjudicado y susceptible de ser resarcido o el demandado no sería el llamado a reparar los perjuicios ocasionados a los actores<sup>6</sup>.

**En suma, en un sujeto procesal que se encuentra legitimado de hecho en la causa no necesariamente concurrirá, al mismo tiempo, legitimación material, pues ésta solamente es predicable respecto de quienes participaron realmente en los hechos que han dado lugar a la instauración de la demanda o, en general, respecto de los titulares de las correspondientes relaciones jurídicas sustanciales (...)** (Negrita fuera de texto)

No teniendo el Ministerio de Salud y Protección Social participación alguna en los actos administrativos cuya legalidad se discute, los cuales fueron expedidos por la Superintendencia Nacional de Salud en el ejercicio de las facultades que le han sido otorgadas por la ley y sus reglamentos, mal puede pretenderse afirmar que esta cartera deba asumir responsabilidad alguna por su contenido y/o ejecución. Al respecto, **la Resolución No. 3361 de 2013**, señaló:

(...)

**ARTÍCULO 15. CONSECUENCIAS DEL INCUMPLIMIENTO DE PLAZOS.** Si vencidos los plazos otorgados para atender el requerimiento sobre recursos apropiados o reconocidos sin justa causa a persona natural o jurídica requerida no presenta las aclaraciones solicitadas las mismas no resultan satisfactorias total o parcialmente o no existe aceptación expresa de alguna de las posibilidades de reintegro previstas en el artículo 9o de la presente resolución, **quien haya iniciado el proceso de aclaración, remitirá la documentación que soporta el hallazgo a la Superintendencia Nacional de Salud, a fin de que ésta adelante las actuaciones a que haya lugar en el marco de sus competencias, orientadas al reintegro de los recursos del Fondo de Solidaridad y Garantía (Fosyga).**

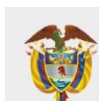
**PARÁGRAFO.** El mismo procedimiento se surtirá, si habiendo elegido la opción de pago 1 o 3 del artículo 9o de la presente resolución, el requerido incumple los plazos para el reintegro de los recursos o para la suscripción del acuerdo de pago.

(...) (Negrita fuera de texto)

El Ministerio de Salud y Protección Social como órgano de dirección en materia de salud, solo está llamado a desarrollar las atribuciones que por mandato constitucional y legal le han sido conferidas, en caso contrario, ninguna razón tendría la existencia de un organismo especializado, si el ente rector además de fijar los respectivos parámetros y límites, asumiera los deberes propios o que por delegación han sido asignados a dicha entidad en razón a su naturaleza.

De otra parte, **si bien para el despacho judicial el Contrato de Consultoría No. 0043 de 10 de diciembre de 2013 fue suscrito por el Ministerio de Salud y Protección Social, lo que supone una relación procesal con las pretensiones de la demanda, es del caso aclarar que el mismo fue suscrito por el Director de Administración de Fondos de la**

<sup>6</sup> A propósito de la falta de legitimación en la causa material por activa, la Sección ha sostenido que “... si la falta recae en el demandante, el demandado tiene derecho a ser absuelto pero no porque él haya probado un hecho nuevo que enerve el contenido material de las pretensiones sino porque quien lo atacó no es la persona que frente a la ley tiene el interés sustantivo para hacerlo -no el procesal-”. Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, sentencia del veinte (20) de septiembre de dos mil uno (2001); Consejera ponente: María Elena Giraldo Gómez; Radicación: 10973.



Protección Social, para entonces dependencia del Ministerio de Salud y Protección Social, quien según lo previsto en el numeral 1º del artículo 36 del Decreto Ley 4107 de 2011, derogado por el artículo 5º del Decreto 1432 de 2016, era el encargado de “[a]dministrar, directamente o a través de encargos fiduciarios o fiducia pública o cualquier otro mecanismo financiero de administración de recursos, los siguientes fondos: Fondo de Solidaridad y Garantía, Fosyga, creado por el artículo 218 de la Ley 100 de 1993 (...)” (negrita fuera de texto).

En ese sentido, a la luz del artículo 21 del Decreto 1429 de 2016 “*Por el cual se modifica la estructura de la Administradora de los Recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud - ADRES - y se dictan otras disposiciones*”, modificado por el artículo 1º del Decreto 546 de 2017, la ADRES entró en operación el 1º de agosto de 2017, y a partir de ese momento, se suprimió la Dirección de Administración de Fondos de la Protección Social - DAFPS, dependencia del Ministerio de Salud y Protección Social, y con ella, el Fondo de Solidaridad y Garantía - FOSYGA, tal como lo señala el artículo 5º del Decreto 1432 de 2016 “*Por el cual se modifica la estructura del Ministerio de Salud y Protección Social*”, modificado por el artículo 1º del Decreto 547 de 2017. Así, cualquier referencia hecha a dicho Fondo o a las subcuentas que lo conformaban o a la referida Dirección, se entenderá a nombre de la nueva entidad<sup>7</sup>.

A su vez, el artículo 2º del Decreto 546 de 2017, a través del cual se modificó el artículo 22 del Decreto 1429 de 2016, en lo relativo a la terminación de funciones de la Dirección de Administración de Fondos de la Protección Social del Ministerio de Salud y Protección Social, precisó:

“Artículo 2. Modifíquese el artículo 22 del Decreto 1429 de 2016, el cual quedará así:

*Artículo 22. Terminación de las funciones. La Dirección de Administración de Fondos de la Protección Social del Ministerio de Salud y Protección Social continuará adelantando las funciones establecidas en el Decreto - Ley 4107 de 2011, hasta el 31 de julio de 2017.”* (Negrita fuera de texto)

Aunado a ello, “[t]odos los derechos y obligaciones que hayan sido adquiridos por la Dirección de Administración de Fondos de la Protección Social del Ministerio de Salud y Protección Social, con ocasión de la administración de los recursos del Fondo de Solidaridad y Garantía, (Fosyga) y del Fondo de Salvamento y Garantías para el Sector Salud (Fonsaet), se entienden transferidos a la Administradora de los Recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud (...)”<sup>8</sup>.

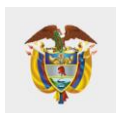
Así mismo, el Decreto 1429 de 2016, cuyo artículo 24 fue modificado por el Decreto 1264 de 2017, determinó que “[l]os contratos y convenios celebrados por la Dirección de Administración de Fondos de la Protección Social del Ministerio de Salud y Protección Social, en ejecución al 1º de agosto de 2017, y cuyo objeto corresponda a las funciones y actividades propias de la Administradora de los Recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud (ADRES), se entienden subrogados a esta y continuarán con su ejecución (...)”.

Por último, en atención a lo dispuesto en el artículo 28 del Decreto 1429 de 2016<sup>9</sup>, los archivos de los cuales era titular la Dirección de Administración de Fondos de la Protección Social o el Fondo de Solidaridad y Garantía - FOSYGA, fueron transferidos a la Administradora de los Recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud -

<sup>7</sup> Artículo 31 del Decreto 1429 de 2016.

<sup>8</sup> Artículo 27 del Decreto 1429 de 2016.

<sup>9</sup> “Por el cual se modifica la estructura de la Administradora de los Recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud – ADRES – y se dictan otras disposiciones”.



ADRES.

En consecuencia, y como quiera que: **a)** Todos los derechos y obligaciones que hayan sido adquiridos por la Dirección de Administración de Fondos de la Protección Social del Ministerio de Salud y Protección Social, con ocasión de la administración de los recursos del Fondo de Solidaridad y Garantía - FOSYGA, se entienden transferidos a la Administradora de los Recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud - ADRES; y **b)** los contratos y convenios celebrados por la Dirección de Administración de Fondos de la Protección Social del Ministerio de Salud y Protección Social, en ejecución al 1° de agosto de 2017, y cuyo objeto correspondían a las funciones y actividades propias de la Administradora de los Recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud - ADRES, se entienden subrogados a ésta, **circunstancia que operó en lo que al Contrato de Consultoría No. 0043 de 10 de diciembre de 2013 se refiere**, la Nación - Ministerio de Salud y Protección Social, no puede ser legalmente vinculada como parte pasiva.

### **INEXISTENCIA DE RELACIÓN JURIDICA SUSTANCIAL**

Respecto de la pretensión concreta que expresa la demandante, es preciso manifestar que no existe una **relación jurídica sustancial** entre ésta y el Ministerio de Salud y Protección Social que suponga la validez de su vinculación como parte pasiva. Esta cartera no tiene ni tuvo participación directa o indirecta en las actuaciones desplegadas por la Superintendencia Nacional de Salud en el marco de las competencias que le han sido atribuidas por la Resolución No. 3361 de 2013, tendientes al reintegro de los recursos del Fondo de Solidaridad y Garantía (Fosyga).

El Ministerio de Salud y Protección Social jamás intervino en la expedición de los actos acusados y, en definitiva, dadas las circunstancias del caso específico que nos ocupa, es improcedente cualquier tipo de declaración y/o condena en su contra por carecer de sustento legal.

### **LA INNOMINADA**

Con todo respeto se solicita a la señora Juez, dar aplicabilidad a cualquier otra excepción que encuentre probada.

#### **V. PETICIÓN**

Conforme a las razones expuestas, con todo respeto se solicita a la señora Juez, declarar probadas las excepciones propuestas y exonerar al Ministerio de Salud y Protección Social de toda responsabilidad en el caso que se analiza.

#### **VI. PRUEBAS**

Téngase como pruebas las aportadas al proceso por las demás partes, en cuanto a derecho correspondan; así como las normas vigentes sobre la materia.

#### **VII. ANEXOS**

- Poder legalmente conferido por el Director Jurídico del Ministerio de Salud y Protección Social.
- Copia de la resolución de nombramiento y acta de posesión del Director Jurídico del Ministerio de Salud y Protección Social.



- Copia de los apartes del Decreto No. 4107 de 2011, mediante el cual se determinan los objetivos y la estructura del Ministerio de Salud y Protección Social.
- Copia de la Resolución No. 01960 de 23 de mayo de 2014 *“Por medio de la cual se efectúan unas delegaciones y se regula la constitución de apoderados para la representación judicial y extrajudicial del Ministerio de Salud y Protección Social”*.

#### **VIII. NOTIFICACIONES**

La demandada, Nación - Ministerio de Salud y Protección Social, y la suscrita apoderada, recibiremos notificaciones en la Carrera 13 No. 32-76 Piso 10, Edificio Urano, Bogotá D.C. Teléfono: 3305000 Ext. 5091 o 5097. Correo electrónico: [notificacionesjudiciales@minsalud.gov.co](mailto:notificacionesjudiciales@minsalud.gov.co).

De la señora Juez, con el debido respeto,

**LUZ DARY MORENO RODRIGUEZ**

**C.C. No. 53.089.041 de Bogotá**

**T.P. No. 168.635 del C. S. de la J.**

Correo electrónico: [lmoreno@minsalud.gov.co](mailto:lmoreno@minsalud.gov.co)

Celular: 320 202 41 01



**MINISTERIO DE SALUD Y  
PROTECCIÓN SOCIAL**

**SEÑORES  
JUZGADO CUARENTA Y CINCO ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO  
BOGOTÁ**

**PROCESO : 11001334104520220036000  
ACCION : NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO  
DEMANDANTE : ENTIDAD PROMOTORA DE SALUD SANITAS SA  
DEMANDADO : MINISTERIO DE SALUD Y PROTECCION SOCIAL**

**GABRIEL BUSTAMANTE PEÑA**, mayor de edad, domiciliado en la ciudad de Bogotá, identificado con la cédula de ciudadanía No. 76.315.980, en calidad de Director Técnico de la Dirección Jurídica del Ministerio de Salud y Protección Social, mediante Resolución No. 1488 del 22 de agosto de 2022 y Acta de posesión No. 273 del 23 de agosto de 2022, y en virtud de lo dispuesto por el numeral 9º del Artículo 7º del Decreto 4107 de 2 de noviembre de 2011 y de la Resolución 1960 del 23 de mayo de 2014 por la cual se delega en el Director Jurídico del Ministerio de Salud y Protección Social la representación Judicial y Extrajudicial, manifiesto que mediante el presente escrito, confiero poder especial, amplio y suficiente a la doctora **LUZ DARY MORENO RODRIGUEZ**, identificada con cédula de ciudadanía número **53.089.041**, abogada titulada con tarjeta profesional No. **168.635** del Consejo Superior de la Judicatura, para que en nombre de la Nación – Ministerio de Salud y Protección Social, represente a la Entidad dentro del proceso de la referencia.

La apoderada queda facultada para adelantar todas las gestiones que precise el cabal cumplimiento de este mandato y la adecuada defensa de los intereses de la Nación – Ministerio de Salud y Protección Social. En consecuencia, sírvase reconocerle personería.

En atención al artículo 5 de la Ley 2213 de 2022, me permito manifestar que la dirección de correo electrónico del apoderado designado es [lmoreno@minsalud.gov.co](mailto:lmoreno@minsalud.gov.co)

Cordialmente,

**GABRIEL BUSTAMANTE PEÑA**  
Director Jurídico del Ministerio de Salud y Protección Social  
C.C. No. 76.315.980 de Popayan

**Acepto:**

**LUZ DARY MORENO RODRIGUEZ**  
C.C. No 53.089.041  
T.P. No 168.635 del Consejo Superior de la Judicatura

— f



for Donny Abramo R.



MINISTERIO DE SALUD Y PROTECCIÓN SOCIAL

RESOLUCIÓN NÚMERO **00001488** DE 2022

( 22 AGO 2022 )

Por la cual se efectúa un nombramiento ordinario

LA MINISTRA DE SALUD Y PROTECCIÓN SOCIAL

En uso de sus atribuciones legales y especialmente las conferidas en el literal a) del Numeral 2 del Artículo 5 y el Artículo 23 de la Ley 909 de 2004, el Decreto 4107 de 2011, y

CONSIDERANDO:

Que en la Planta de Personal del Ministerio de Salud y Protección Social existe el empleo de **Director Técnico Código 0100 Grado 23**, de libre nombramiento y remoción, ubicado en la Dirección Jurídica del Ministerio de Salud y Protección Social.

Que según certificación del 22 de agosto de 2022 expedida por la Asesora del Despacho del Ministro encargada de las funciones de Subdirectora de Gestión del Talento Humano, el doctor **GABRIEL BUSTAMANTE PEÑA**, identificado con cédula de ciudadanía No. 76.315.980, cumple con los requisitos exigidos por el Manual Específico de Funciones, Requisitos y Competencias Laborales para desempeñar el empleo de Director Técnico Código 0100 Grado 23.

Que dando cumplimiento a lo establecido en el artículo 2.2.13.2.3 del Decreto 1083 de 2015, la hoja de vida del doctor GABRIEL BUSTAMANTE PEÑA fue publicada en las páginas web del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República y de esta Entidad.

Que por lo expuesto,

RESUELVE:

**ARTÍCULO 1.** Nombrar al doctor **GABRIEL BUSTAMANTE PEÑA**, identificado con cédula de ciudadanía No. 76.315.980, para que desempeñe el empleo de **Director Técnico Código 0100 Grado 23**, de Libre Nombramiento y Remoción, ubicado en la Dirección Jurídica del Ministerio de Salud y Protección Social.

**ARTÍCULO 2.** La presente Resolución rige a partir de la fecha de su expedición.

COMUNÍQUESE Y CÚMPLASE

Dada en Bogotá D.C. a los

22 AGO 2022

**DIANA CAROLINA CORCHO MEJÍA**  
Ministra de Salud y Protección Social

Visto bueno: Vicente López P. Profesional Especializado encargado de las funciones de Secretario General.

Revisó: Julio A. Peñuela S. Secretaria General.

Aprobó: Rosa L. Muskus C. Asesora del Despacho de la Ministra encargada de las funciones de Subdirectora de Gestión del Talento Humano.

Elaboró: Miriam Parra G. Profesional Especializado, Subdirección de Gestión del Talento Humano.



## ACTA DE POSESIÓN 273

En la ciudad de Bogotá, D.C., a los veintitrés (23) días del mes de agosto de 2022, se presentó ante la suscrita

### MINISTRA DE SALUD Y PROTECCIÓN SOCIAL

El doctor **GABRIEL BUSTAMANTE PEÑA**, identificado con cédula de ciudadanía No. 76.315.980, con el objeto de tomar posesión del empleo de **Director Técnico Código 0100 Grado 23**, de la Dirección Jurídica del Ministerio de Salud y Protección Social, para el cual fue nombrado con carácter ordinario mediante Resolución No. 1488 del 22 de agosto de 2022.

Manifestó no estar incurso en causal alguna de inhabilidad general o especial, de incompatibilidad o prohibición de las establecidas por los Decretos 2400 de 1968 y 1083 de 2015, Ley 1952 de 2019 y demás disposiciones vigentes para el desempeño de empleos públicos.

Una vez verificados los requisitos para el cargo, prestó el juramento ordenado por el artículo 122 de la Constitución Política, efectuándose la correspondiente posesión.

En constancia de lo actuado, firman:

La Ministra de Salud y Protección Social,

  
El posesionado,

Visto bueno: Vicenta López P. Profesional Especializado encargado de las funciones de Secretario General

Revisó: Julio A. Perdomo S. Secretario General

Aprobó: Rosa L. Muñoz C. Asesora del Despacho de la Ministra encargada de las funciones de Subdirectora de Gestión del Talento Humano

Elaboró: Vivian Parra G. Profesional Especializado Subdirección de Gestión del Talento Humano

BOGOTÁ 13 No. 32-76 Código Postal 110311 Bogotá D.C.  
PBX: (57-1) 3305000 - Línea gratuita 012000-910097 Fax: (57-1) 3305050 [www.minsalud.gov.co](http://www.minsalud.gov.co)



SECRETARIA MINISTROS  
 Revisó: *[Firma]*  
 Asesora:

DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE LA FUNCIÓN PÚBLICA

DECRETO 4107 DE 2011

2 NOV 2011

Por el cual se determinan los objetivos y la estructura del Ministerio de Salud y Protección Social y se integra el Sector Administrativo de Salud y Protección Social.

EL PRESIDENTE DE LA REPUBLICA DE COLOMBIA,

en ejercicio de las facultades extraordinarias conferidas en el literal b) del artículo 18 de la Ley 1444 de 2011, y

CONSIDERANDO:

Que en el artículo 6 de la Ley 1444 de 2011, se escindieron del Ministerio de Protección Social los objetivos y funciones asignadas al Viceministerio de Salud y Bienestar Social, y los temas relacionados al mismo, así como las funciones asociadas del Viceministerio Técnico;

Que el artículo 9º de la Ley 1444, creó el Ministerio de Salud y Protección Social;

Que en el literal b) del artículo 18 de la Ley 1444 de 2011 se confieren facultades extraordinarias para fijar los objetivos y estructura a los Ministerios creados por dicha ley y para integrar los sectores administrativos, facultad que se ejercerá para el Ministerio de Salud y Protección Social;

DECRETA:

CAPITULO I

Objetivos y Funciones

**Artículo 1. Objetivos.** El Ministerio de Salud y Protección Social tendrá como objetivos, dentro del marco de sus competencias, formular, adoptar, dirigir, coordinar, ejecutar y evaluar la política pública en materia de salud, salud pública, y promoción social en salud, y participar en la formulación de las políticas en materia de pensiones, beneficios económicos periódicos y riesgos profesionales, lo cual se desarrollará a través de la institucionalidad que comprende el sector administrativo.

El Ministerio de Salud y Protección Social dirigirá, orientará, coordinará y evaluará el Sistema General de Seguridad Social en Salud y el Sistema General de Riesgos Profesionales, en lo de su competencia, adicionalmente formulará, establecerá y definirá los lineamientos relacionados a con los sistemas de información de la Protección Social.

Ministerio de Salud y la Protección Social  
 Subdirección de Gestión del Talento Humano  
 Es fiel copia del documento que reposa en esta dependencia  
 Bogotá, D.C. 29 OCT 2018

Continuación del Decreto "Por el cual se determinan los objetivos y la estructura del Ministerio de Salud y Protección Social y se integra el Sector Administrativo de Salud y Protección Social."

6. Evaluar y adelantar el seguimiento de la ejecución de los compromisos internacionales en las materias de su competencia.
7. Presentar, orientar e impulsar los proyectos de actos legislativos y de ley ante el Congreso de la República, en las materias relacionadas con los objetivos y funciones del Ministerio.
8. Preparar los proyectos de decreto y resoluciones ejecutivas que deban expedirse en ejercicio de las atribuciones correspondientes al Presidente de la República como suprema autoridad administrativa, en los asuntos de su competencia.
9. Suscribir en nombre de la Nación y de conformidad con el Estatuto de Contratación Pública y la Ley Orgánica de Presupuesto, los contratos relativos a asuntos propios del Ministerio, función que podrá ser delegada.
10. Representar en los asuntos de su competencia, al Gobierno Nacional en la ejecución de tratados y convenios internacionales, de acuerdo con las normas legales sobre la materia.
11. Orientar, dirigir y controlar, en los temas de competencia del Ministerio, la atención de emergencias y desastres, así como la gestión territorial, la participación y la promoción social.
12. Orientar, dirigir y controlar la gestión de la información a cargo del Ministerio.
13. Orientar y organizar los asuntos internacionales, de agenda legislativa, de gobierno, de medios de comunicación y prensa, así como los de comunicaciones internas y externas a cargo de su despacho.
14. Nombrar y remover los funcionarios del Ministerio y distribuir los empleos de su planta de personal, con excepción de los empleos cuya nominación esté atribuida a otra autoridad.
15. Coordinar la actividad del Ministerio en lo relacionado con sus objetivos y funciones con las entidades públicas del orden nacional, del sector central y del descentralizado, los entes territoriales y sus entidades.
16. Vigilar la ejecución del presupuesto correspondiente al Ministerio.
17. Dirigir la administración de personal conforme a las normas sobre la materia.
18. Ejercer la función de control disciplinario interno en los términos de la Ley 734 de 2002 o en las normas que lo modifiquen.
19. Implementar, mantener y mejorar el Sistema Integrado de Gestión Institucional.
20. Crear, conformar y asignar funciones a los órganos de asesoría y coordinación, así como los grupos internos de trabajo necesarios para el cumplimiento de los objetivos y funciones del Ministerio.
21. Convocar periódicamente a los Secretarios de Salud Departamentales o Municipales, para coordinar la implementación de las políticas públicas sectoriales a nivel regional, local y discutir la problemática del sector salud y atender los demás temas relacionados con las funciones del Ministerio.
22. Ejercer las funciones que el Presidente de la República le delegue o la ley le confiera y vigilar el cumplimiento de las que por mandato legal se hayan otorgado a dependencias del Ministerio así como las que hayan sido delegados en funcionarios del mismo.

**Artículo 7. Dirección Jurídica.** Son funciones de la Dirección Jurídica las siguientes:

1. Asesorar jurídicamente al Despacho del Ministro y a las dependencias del Ministerio.
2. Dirigir la gestión jurídica del Ministerio.
3. Asesorar y desarrollar la revisión de los proyectos de ley, decretos, consultas al Consejo de Estado y demás actos administrativos que guarden relación con los objetivos y funciones del Ministerio y con el ejercicio de sus competencias.

Ministerio de Salud y la Protección Social  
Subdirección de Gestión del Talento Humano  
Es fiel copia del documento que reposa en esta dependencia  
29 OCT 2018  
Bogotá, D.C.

Continuación del Decreto "Por el cual se determinan los objetivos y la estructura del Ministerio de Salud y Protección Social y se integra el Sector Administrativo de Salud y Protección Social."

4. Dirigir y orientar el estudio jurídico de decretos y demás actos administrativos que guarden relación con los objetivos y funciones del Ministerio y con el ejercicio de sus competencias.
5. Dirigir la interpretación y definir los criterios de aplicación de las normas relacionadas con las competencias, objetivos y funciones del Ministerio.
6. Dirigir la unificación y armonización de las normas jurídicas relacionadas con objetivos, funciones y temas a cargo del Ministerio.
7. Orientar la conceptualización sobre las normas, proyectos o materias legales que afecten o estén relacionadas con las competencias y funciones asignadas al Ministerio.
8. Establecer, actualizar y sistematizar el registro de las normas y la jurisprudencia expedidas en las materias a cargo del Ministerio.
9. Representar judicial y extrajudicialmente al Ministerio en los procesos y actuaciones que se instauran en su contra o que éste deba promover, mediante poder o delegación recibidos del Ministro. Esta representación podrá ejercerse directamente o a través de terceros.
10. Realizar las actividades relacionadas con el proceso de jurisdicción coactiva.
11. Analizar y proyectar para la firma del Ministro, los actos administrativos que éste le indique y que deba suscribir conforme a la Constitución Política y la ley.
12. Elaborar, estudiar, revisar y conceptuar sobre proyectos de decreto, acuerdos, resoluciones y convenios que deba suscribir o proponer la Entidad, en lo de su competencia.
13. Coordinar la elaboración de las normas con las oficinas jurídicas de las entidades del sector administrativo, de acuerdo con los parámetros establecidos por el Ministro y los Viceministros, en los temas de carácter sectorial y transversal en donde el Ministerio tenga interés.
14. Coordinar y elaborar los diferentes informes exigidos por la ley, solicitados por los organismos de control, y en general, todos aquellos que le sean requeridos de acuerdo con la naturaleza de sus funciones.
15. Apoyar el desarrollo y sostenimiento del Sistema Integrado de Gestión Institucional, y la observancia de sus recomendaciones en el ámbito de su competencia.
16. Atender las peticiones y consultas relacionadas con asuntos de competencia del Ministerio, en coordinación con las direcciones técnicas.
17. Conceptuar sobre la viabilidad normativa de las iniciativas legislativas de las entidades del Sector Administrativo de Salud y de Protección Social y las que se le pongan a consideración.
18. las demás que se le asignen y que correspondan a la naturaleza de la dependencia.

**Artículo 8. Subdirección de Asuntos Normativos.** Son funciones de la Subdirección de Asuntos Normativos, las siguientes:

1. Realizar el estudio jurídico de los proyectos de ley, de acuerdo con las prioridades que establezca el Ministro.
2. Realizar el estudio jurídico de decretos y demás actos administrativos que guarden relación con los objetivos y funciones del Ministerio y con el ejercicio de sus competencias.
3. Preparar los criterios de interpretación y de aplicación de las normas relacionadas con las competencias, objetivos y funciones del Ministerio.
4. Preparar las directrices para la armonización de las normas jurídicas relacionadas con objetivos, funciones y temas a cargo del Ministerio.

Ministerio de Salud y la Protección Social  
Subdirección de Gestión del Talento Humano  
Es fiel copia del documento que reposa en esta dependencia  
Bogotá, D.C. 29 OCT 2018

Continuación del Decreto "Por el cual se determinan los objetivos y la estructura del Ministerio de Salud y Protección Social y se integra el Sector Administrativo de Salud y Protección Social."

Decreto 2196 de 2009 hasta tanto estas funciones sean asumidas por la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social – UGPP, a más tardar el 1 de diciembre de 2012. Para garantizar la continuidad de los procesos que le deben ser transferidos de acuerdo con lo previsto en el artículo 1 del Decreto 2040 de 2011, la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social, UGPP efectuará especial seguimiento a los contratos de administración u operación suscritos o que suscriba Cajanal EICE para desarrollar las actividades del artículo 3 del Decreto 2196 de 2009.

**Artículo 65. Certificados de Disponibilidad Presupuestal.** El certificado de Disponibilidad Presupuestal para proveer los nombramientos de Ministro y Viceministros, Secretario General y Jefe de Presupuesto o quien haga sus veces, de los Ministerios de Trabajo y de Salud y Protección Social, será expedido por el Jefe de Presupuesto o por quien haga sus veces del Ministerio de la Protección Social, con cargo a los respectivos presupuestos.

**Artículo 66. Vigencia.** El presente decreto rige a partir de la fecha de su publicación, y deroga el Decreto 205 de 2003 excepto los artículos 20, 21, 22 y 23 y el Decreto 1293 de 2009.

**PUBLIQUESE Y CUMPLASE**

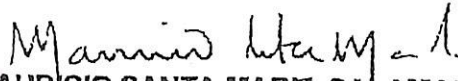
Dado en Bogotá, D. C., a los

29 OCT 2011

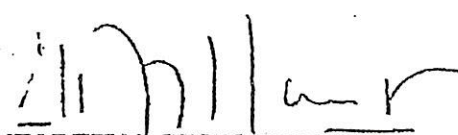
EL MINISTRO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO,

  
JUAN CARLOS ECHEVERRY GARZÓN

EL MINISTRO DE LA PROTECCIÓN SOCIAL

  
MAURICIO SANTA MARTA SALAMANCA

LA DIRECTORA DEL DEPARTAMENTO  
ADMINISTRATIVO DE LA FUNCIÓN PÚBLICA,

  
ELIZABETH RODRIGUEZ TAYLOR

Ministerio de Salud y la Protección  
Social  
Subdirección de Gestión del Talento Humano  
Es fiel copia del documento que reposa  
en esta dependencia  
Bogotá, D.C. 29 OCT 2018



## MINISTERIO DE SALUD Y PROTECCIÓN SOCIAL

RESOLUCIÓN NÚMERO 01960 DE 2014

( 23 MAY 2014 )

Por medio de la cual se efectúan unas delegaciones y se regula la constitución de apoderados para la representación judicial y extrajudicial del Ministerio de Salud y Protección Social

## EL MINISTRO DE SALUD Y PROTECCIÓN SOCIAL

En ejercicio de sus facultades legales, en especial, las conferidas por el artículo 9 de la Ley 489 de 1998 y,

## CONSIDERANDO

Que de acuerdo a lo dispuesto en el artículo 9º de la Ley 489 de 1998, para la debida atención de sus asuntos, las autoridades administrativas pueden transferir el ejercicio de funciones mediante delegación a sus empleados públicos de los niveles directivo y asesor, a través de acto administrativo que lo regule.

Que el Decreto 1716 de 2009 señala que el Comité de Conciliación es una instancia administrativa que actúa como sede de estudio, análisis y formulación de políticas sobre prevención del daño antijurídico y defensa de los intereses de una entidad pública.

Que el artículo 5 del decreto en comento, señala que "Los interesados, trátense de personas de derecho público, de particulares o de personas jurídicas de derecho privado, actuarán en la conciliación extrajudicial por medio de apoderado, quien deberá ser abogado inscrito y tener facultad expresa para conciliar".

Que mediante Resolución 113 de 2012 se asignó al Comité de Conciliación del Ministerio de Salud y Protección Social la función de determinar, en los casos sometidos a su estudio, la procedencia o improcedencia de la conciliación, indicando la posición institucional que fije los parámetros dentro de los cuales el representante legal o el apoderado debe actuar en las audiencias de conciliación.

Que de acuerdo con lo establecido en el numeral 3 del artículo 6 del Decreto - Ley 4107 de 2011 el Ministro de Salud y Protección Social es el representante legal del Ministerio.

Que mediante Resolución 0050 de 2012 se efectuaron unas delegaciones y se regula la constitución de apoderados para la representación judicial y extrajudicial de este Ministerio.

Que con el propósito de ejercer la debida representación de los intereses de la entidad en los procesos judiciales y extrajudiciales, así como en las audiencias de conciliación prejudicial y extrajudicial que se surtan dentro de las diferentes actuaciones y en los que el Ministerio de Salud y Protección Social sea parte o tercero interviniente, se hace necesario precisar la facultad de representación legal y judicial

Ministerio de Salud y la Protección Social  
Subdirección de Gestión del Talento Humano  
Es fiel copia del documento que reposa en esta dependencia  
Bogotá, D.C. 29 OCT 2018

Continuación de la resolución "Por medio de la cual se efectúan unas delegaciones y se regula la constitución de apoderados para la representación judicial y extrajudicial del Ministerio de Salud y Protección Social"

del Director Jurídico y del Subdirector de Asuntos Jurídicos de los Fondos y Cuentas de la Dirección de Administración de Fondos de la Protección Social.

Que en mérito de lo expuesto,

### RESUELVE

**Artículo 1.** Delegar en el **DIRECTOR JURÍDICO DEL MINISTERIO DE SALUD Y PROTECCIÓN SOCIAL**, la representación judicial y extrajudicial en los procesos y actuaciones que instauren en contra del Ministerio o que éste deba promover, de acuerdo con lo previsto en el numeral 9 del artículo 7 del Decreto - Ley 4107 de 2011 y consecuente con ello, las siguientes facultades:

- a) Recibir todas las notificaciones dispuestas por las autoridades judiciales y administrativas, respecto de los procesos, conciliaciones, acciones de tutela, acciones de cumplimiento, acciones populares y acciones públicas de constitucionalidad, así como las provenientes de las autoridades administrativas en general, de la Nación. Ministerio de Salud y Protección Social sea parte o tercero Interviniente.
- b) Representar legalmente al Ministerio en las audiencias de conciliación prejudicial, judicial, de pacto de cumplimiento y en general, todas las audiencias prejudiciales, extrajudiciales, judiciales o administrativas que así lo requieran y conciliar en los términos de las recomendaciones dadas por el Comité de Conciliación de conformidad con las disposiciones legales vigentes y en los temas de competencia de la Dirección.
- c) Constituir apoderados para que representen los intereses de la Nación - Ministerio de Salud y Protección Social, en los procesos judiciales y diligencias extrajudiciales o administrativas en los que sea parte o tercero interviniente, con facultad expresa para conciliar, cuando corresponda.

**Parágrafo 1.** Los abogados de nivel asesor de la Dirección Jurídica estarán facultados, en ausencia del Director Jurídico, para recibir las notificaciones provenientes de las autoridades judiciales y administrativas.

**Parágrafo 2.** Los abogados asesores de la Dirección podrán ejercer la representación legal del Ministerio en las audiencias de conciliación prejudicial, judicial de pacto de cumplimiento y en general de las audiencias judiciales, extrajudiciales o administrativas que así lo requieran, de conformidad con las disposiciones legales vigentes y en los temas de competencia de la Dirección.

**Artículo 2.** Delegar en **EL SUBDIRECTOR DE ASUNTOS JURÍDICOS DE LOS FONDOS Y CUENTAS DE LA DIRECCIÓN DE ADMINISTRACIÓN DE FONDOS DE LA PROTECCIÓN SOCIAL**, la representación judicial y extrajudicial en los procesos y actuaciones que instauren en contra del Ministerio o que éste deba promover, en los asuntos de su exclusiva competencia, según lo previsto en el numeral 2 del artículo 38 del Decreto - Ley 4107 de 2011 y consecuente con ello, las siguientes facultades:

- a) Recibir, en los asuntos relacionados con las funciones de la Dirección de Administración de Fondos de la Protección Social, todas las notificaciones dispuestas por las autoridades judiciales y administrativas, respecto de los procesos, conciliaciones, acciones de tutela, acciones de cumplimiento, acciones

Ministerio de Salud y la Protección Social

Subdirección de Gestión del Talento Humano

Es fiel copia del documento que reposa en esta dependencia

Bogotá, D.C.

29 OCT 2018

Continuación de la resolución "Por medio de la cual se efectúan unas delegaciones y se regula la constitución de apoderados para la representación judicial y extrajudicial del Ministerio de Salud y Protección Social"

- populares y acciones públicas de constitucionalidad, así como las provenientes de las autoridades administrativas en general, de la Nación - Ministerio de Salud y Protección Social sea parte o tercero interviniente.
- b) Representar legalmente al Ministerio en las audiencias de conciliación prejudicial, judicial, de pacto de cumplimiento y en general, todas las audiencias prejudiciales, extrajudiciales, judiciales o administrativas que así lo requieran y conciliar en los términos de las recomendaciones dadas por el Comité de Conciliación de conformidad con las disposiciones legales vigentes y en los temas de competencia de la Dirección de Administración de Fondos de la Protección Social.
- c) Constituir apoderados, en los temas relacionados con las funciones de la Dirección de Administración de Fondos de la Protección Social, para que representen los intereses de la Nación - Ministerio de Salud y Protección Social, en los procesos judiciales y diligencias extrajudiciales o administrativas en los que sea parte o tercero interviniente, con facultad expresa para conciliar, cuando corresponda.

**Parágrafo 1.** Los empleados públicos del nivel asesor de la Dirección de Administración de Fondos de la Protección Social y de la Subdirección de Asuntos Jurídicos de los Fondos y Cuentas estarán facultados, en ausencia del Subdirector de Asuntos Jurídicos de los Fondos y Cuentas, para recibir las notificaciones provenientes de las autoridades judiciales y administrativas.

**Parágrafo 2.** Los empleados públicos del nivel asesor de la Dirección de Administración de Fondos de la Protección Social y de la Subdirección de Asuntos Jurídicos de los Fondos y Cuentas podrán ejercer la representación legal del Ministerio en las audiencias de conciliación prejudicial, judicial de pacto de cumplimiento y en general, todas las audiencias judiciales, extrajudiciales o administrativas que así lo requieran, de conformidad con las disposiciones legales vigentes y en los temas de competencia de la Dirección.

**Artículo 3.** Previo al ejercicio de las facultades conferidas al apoderado en todos los casos de que trata la presente resolución, éste deberá escuchar y tomar en consideración las instrucciones y parámetros que respecto al caso concreto pueda impartir el poderdante, así como las recomendaciones del Comité de Conciliación cuando corresponda.

**Artículo 4.** La presente resolución rige a partir de su publicación y deroga la Resolución 0050 de 2012.

PUBLÍQUESE Y CÚMPLASE

Dada en Bogotá D.C., a los 23 MAY 2014

  
**ALEJANDRO GAVIRIA URIBE**  
Ministro de Salud y Protección Social

Ministerio de Salud y la Protección Social  
Subdirección de Gestión del Talento Humano  
Es fiel copia del documento que reposa en esta dependencia  
Bogotá, D.C. 29 OCT 2018

**RV: Contestación de la demanda y poder Min. Salud / Nulidad y Restablecimiento del Derecho 11001334104520220036000 EPS Sanitas S.A.**

Correspondencia Sede Judicial CAN - Bogotá - Bogotá D.C. <correscanbta@cendoj.ramajudicial.gov.co>

Miércoles 25/01/2023 15:26

Para: Juzgado 45 Administrativo Seccion Primera - Bogotá - Bogotá D.C. <jadmin45bta@notificacionesrj.gov.co>

CC: lmoreno@minsalud.gov.co <lmoreno@minsalud.gov.co>

Cordial saludo,

De manera atenta informamos que ha sido radicado el presente correo como memorial para el proceso relacionado en el mismo, dentro del registro en el aplicativo justicia XXI podrá confirmar los datos del mensaje como Asunto, fecha y hora de recibo.

Atentamente,  
CPGP

**Grupo de Correspondencia**  
Oficina de Apoyo de los Juzgados Administrativos  
Sede Judicial CAN

---

**De:** Luz Dary Moreno Rodriguez <lmoreno@minsalud.gov.co>

**Enviado:** miércoles, 25 de enero de 2023 15:01

**Para:** Correspondencia Sede Judicial CAN - Bogotá - Bogotá D.C. <correscanbta@cendoj.ramajudicial.gov.co>

**Cc:** Juzgado 45 Administrativo Seccion Primera - Bogotá - Bogotá D.C. <jadmin45bta@notificacionesrj.gov.co>; notificacionjudiciales@keralty.com <notificacionjudiciales@keralty.com>; Yully Andrea Herrera Tamayo (Abogado Procesal III) <andherrera@keralty.com>; Rocio Rocha Cantor <snsnotificacionesjudiciales@supersalud.gov.co>; notificaciones.judiciales@adres.gov.co <notificaciones.judiciales@adres.gov.co>

**Asunto:** Contestación de la demanda y poder Min. Salud / Nulidad y Restablecimiento del Derecho 11001334104520220036000 EPS Sanitas S.A.

**PROCESO: 11001334104520220036000**

**MEDIO DE CONTROL: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO**

**DEMANDANTE: EPS SANITAS S.A.**

**DEMANDADOS: SUPERINTENDENCIA NACIONAL DE SALUD Y ADRES**

Buenas tardes

Por medio del presente me permito remitir contestación al medio de control de la referencia, poder y anexos de poder.

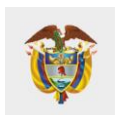
Este mensaje se remite con copia a los demás sujetos procesales, esto es: [notificajudiciales@keralty.com](mailto:notificajudiciales@keralty.com), [andherrera@keralty.com](mailto:andherrera@keralty.com), [snsnotificacionesjudiciales@supersalud.gov.co](mailto:snsnotificacionesjudiciales@supersalud.gov.co) y [notificaciones.judiciales@adres.gov.co](mailto:notificaciones.judiciales@adres.gov.co).

Asimismo, se informa que el correo dispuesto por el Ministerio de Salud y Protección Social para efectos de notificaciones, es: [notificacionesjudiciales@minsalud.gov.co](mailto:notificacionesjudiciales@minsalud.gov.co).

Por favor confirmar recibido, gracias.

Cordialmente,

Luz Dary Moreno Rodríguez  
Abogada Contratista  
Dirección Jurídica  
Ministerio de Salud y Protección Social  
Teléfono: 3305000 Ext. 5050 o 5097  
Correo electrónico: [lmoreno@minsalud.gov.co](mailto:lmoreno@minsalud.gov.co)  
Celular: 320 202 41 01



Doctora

**MARÍA CAROLINA TORRES ESCOBAR**

Juez Cuarenta y Cinco Administrativo del Circuito de Bogotá

Ciudad

**PROCESO** : **11001334104520220036000**  
**MEDIO DE CONTROL** : **NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO**  
**DEMANDANTE** : **EPS SANITAS S.A.**  
**DEMANDADOS** : **SUPERINTENDENCIA NACIONAL DE SALUD Y  
ADRES**

**LUZ DARY MORENO RODRÍGUEZ**, mayor de edad, vecina de esta ciudad, identificada con la cédula de ciudadanía No. 53.089.041 de Bogotá, abogada en ejercicio, con Tarjeta Profesional No. 168.635 del Consejo Superior de la Judicatura, actuando en nombre y representación de la **NACIÓN - MINISTERIO DE SALUD Y PROTECCIÓN SOCIAL**, de acuerdo con el poder que se me ha conferido, estando en la oportunidad legal, me permito presentar contestación a la demanda instaurada por **EPS SANITAS S.A.**, en los siguientes términos:

## **I. A LAS PRETENSIONES**

Me opongo a que se efectúe cualquier tipo de declaración y/o condena en contra del Ministerio de Salud y Protección Social, por cuanto, carecen de fundamento constitucional y legal de acuerdo con las razones de hecho y de derecho que más adelante desarrollaré.

## **II. A LOS HECHOS**

En su orden, me pronuncio de la siguiente manera:

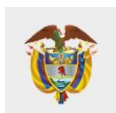
**5.1. A 5.6. NO ME CONSTAN.** Que se prueben. Las situaciones planteadas son desconocidas por el Ministerio de Salud y Protección Social.

Lo anterior, por cuanto, a través del artículo 66 de la Ley 1753 de 2015, se creó la Administradora de los Recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud (ADRES), como una entidad adscrita al Ministerio de Salud y Protección Social, con personería jurídica, autonomía administrativa y financiera, y patrimonio independiente, encargada de administrar, entre otros, los recursos que hacen parte del Fondo de Solidaridad y Garantía - FOSYGA.

En virtud de la entrada en operación de la Administradora de los Recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud (ADRES) -1º de agosto de 2017-, se suprimió el Fondo de Solidaridad y Garantía del Sector Salud - FOSYGA, y con este la Dirección de Administración de Fondos del Ministerio de Salud y Protección Social. Así, cualquier referencia hecha a dicho Fondo o a las subcuentas que lo conformaban o a la referida Dirección, se entenderá a nombre de la nueva entidad.<sup>1</sup>

Ahora, si bien las sociedades que conforman la Unión Temporal FOSYGA 2014 suscribieron con el Director de Administración de Fondos de la Protección Social, para entonces dependencia del Ministerio de Salud y Protección Social, el Contrato de Consultoría No. 043 de 2013; el Decreto 1429 de 2016, cuyo artículo 24 fue modificado por

<sup>1</sup> Artículo 31 del Decreto 1429 de 2016.



el Decreto 1264 de 2017, determinó que “[l]os contratos y convenios celebrados por la Dirección de Administración de Fondos de la Protección Social del Ministerio de Salud y Protección Social, en ejecución al 1º de agosto de 2017, y cuyo objeto corresponda a las funciones y actividades propias de la Administradora de los Recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud (ADRES), se entienden subrogados a esta y continuarán con su ejecución (...)” (negrita fuera de texto).

Por consiguiente, considerando que el referido contrato se encontraba en ejecución para el 1º de agosto de 2017, el mismo fue subrogado a la Administradora de los Recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud (ADRES).

Adicionalmente, en atención a lo dispuesto en el artículo 28 del Decreto 1429 de 2016<sup>2</sup>, los archivos de los cuales era titular la Dirección de Administración de Fondos de la Protección Social o el Fondo de Solidaridad y Garantía - FOSYGA, fueron transferidos a la Administradora de los Recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud - ADRES.

**5.7. NO ME CONSTA.** Que se pruebe. Se hace alusión al contenido de un acto administrativo proferido por la Superintendencia Nacional de Salud.

Así las cosas, el Ministerio de Salud y Protección Social desconoce los trámites previos, motivos y/o pormenores de la decisión.

**5.8. NO ME CONSTA.** Que se pruebe. La situación planteada es desconocida por el Ministerio de Salud y Protección Social.

**5.9. NO ME CONSTA.** Que se pruebe. Se hace alusión al contenido de un acto administrativo proferido por la Superintendencia Nacional de Salud.

Así las cosas, el Ministerio de Salud y Protección Social desconoce los trámites previos, motivos y/o pormenores de la decisión.

**5.10. NO ME CONSTA.** Que se pruebe. La situación planteada es desconocida por el Ministerio de Salud y Protección Social.

**5.11. y 5.12. NO SON HECHOS.** No describen la situación fáctica en Litis. Se hace alusión al agotamiento de un requisito de procedibilidad.

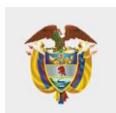
### III. ARGUMENTOS DE DEFENSA

#### DE LA NATURALEZA Y FUNCIONES DE LAS ENTIDADES DEMANDADAS

##### **Del Ministerio de Salud y Protección Social**

La Ley 715 de 2001 definió lo relativo a los recursos y competencias de la Nación y las entidades territoriales de conformidad con los artículos 151, 288, 356 y 357 (Acto Legislativo 01 de 2001) de la Constitución Política, con la finalidad de organizar la prestación de los servicios de educación y salud, en cuanto al segundo, estableció principalmente como competencias a cargo de la Nación - Ministerio de Salud y Protección Social (actualmente), **la dirección del sector salud y del SGSSS en el territorio nacional**, entre otras, a través de la formulación de las políticas, programas y proyectos de

<sup>2</sup> “Por el cual se modifica la estructura de la Administradora de los Recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud – ADRES – y se dictan otras disposiciones”.



interés nacional para el sector salud y el SGSSS, coordinando su ejecución, seguimiento y evaluación.

Posteriormente, la Ley 1444 de 2011 en su artículo 6º, dispuso: *“Escíndase del Ministerio de la Protección Social los objetivos y funciones asignados por las normas vigentes al Despacho del Viceministro de Salud y Bienestar, y los temas relacionados al mismo, así como las funciones asignadas al Viceministerio Técnico”*.

El artículo 9º de la misma normativa, creó el Ministerio de Salud y Protección Social, cuyos objetivos y funciones serían los del escindido Ministerio de la Protección Social.

En atención a lo anterior, el Presidente de la República en ejercicio de las facultades extraordinarias conferidas por el literal b) del artículo 18 de la Ley 1444 de 2011, expidió el Decreto 4107 del mismo año *“Por el cual se determinan los objetivos y la estructura del Ministerio de Salud y Protección Social y se integra el Sector Administrativo de Salud y Protección Social”*, asignando en su artículo 1º como objetivos del mencionado organismo, en materia de salud, dentro del marco de sus competencias, la formulación, adopción, dirección, coordinación, ejecución y evaluación de la política pública en materia de salud, salud pública, y promoción social en salud.

Así mismo, determinó para éste la dirección, coordinación y evaluación del Sistema General de Seguridad Social en Salud (SGSSS) y el Sistema General de Riesgos Profesionales, en lo de su competencia. Adicionalmente le asignó lo referente a la formulación, establecimiento y definición de los lineamientos relacionados con los sistemas de información de la Protección Social.

### **De la Superintendencia Nacional de Salud**

En términos del artículo 1º del Decreto 2462 de 2013 *“Por medio del cual se modifica la estructura de la Superintendencia Nacional de Salud”* (normatividad aplicable para la fecha de los hechos)<sup>3</sup>, la misma ha sido definida como una entidad de carácter técnico adscrita al Ministerio de Salud y Protección Social (antes Ministerio de la Protección Social), con personería jurídica, autonomía administrativa y patrimonio independiente, encargada de operar el Sistema de Inspección, Vigilancia y Control del Sistema General de Seguridad Social en Salud, de acuerdo a las funciones descritas en el artículo 6º de la mencionada normativa, la Ley 100 de 1993 y la Ley 1122 de 2007.

La Ley 1122 de 2007, señaló en su artículo 37:

*“Ejes del Sistema de Inspección, Vigilancia y Control de la Superintendencia Nacional De Salud. Para cumplir con las funciones de inspección, vigilancia y control la Superintendencia Nacional de Salud ejercerá sus funciones teniendo como base los siguientes ejes:*

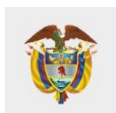
*1. Financiamiento. Su objetivo es vigilar por la eficiencia, eficacia y efectividad en la generación, flujo, administración y aplicación de los recursos del sector salud.*

*(...)”*

A su vez, el artículo 39 ibídem, previó que la Superintendencia Nacional de Salud, en ejercicio de sus atribuciones de inspección, vigilancia y control, desarrollará, además de los señalados en otras disposiciones, los siguientes objetivos:

*“(...)”*

<sup>3</sup> Decreto derogado por el Decreto 1080 de 10 de septiembre de 2021.



f) *Velar por la eficiencia en la generación, recaudo, flujo, administración, custodia y aplicación de los recursos con destino a la prestación de los servicios de salud;*

(...)"

En igual sentido, el artículo 6º del Decreto 2462 de 2013<sup>4</sup> (normatividad aplicable para la fecha de los hechos) consagró dentro de las funciones atribuidas a la Superintendencia Nacional de Salud, en su numeral 5º, el “[i]nspeccionar, vigilar y controlar el Sistema General de Seguridad Social en Salud, propendiendo que los actores del mismo suministren la información con calidad, cobertura, pertinencia, oportunidad, fluidez y transparencia”.

Adicionalmente, el artículo 3º del Decreto Ley 1281 de 2002<sup>5</sup>, previó como competencia de la Superintendencia Nacional de Salud, el expedir las órdenes de reintegro de recursos al FOSYGA, conforme al procedimiento descrito en la Resolución No. 3361 de 2013, proferida por este ministerio.

### **De la Administradora de los Recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud - ADRES**

La Administradora de los Recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud - ADRES fue creada por el artículo 66 de la Ley 1753 de 2015 como una entidad adscrita al Ministerio de Salud y Protección Social, con personería jurídica, autonomía administrativa y financiera, y patrimonio independiente, encargada de administrar los recursos que hacen parte del Fondo de Solidaridad y Garantía - FOSYGA, los del Fondo de Salvamento y Garantías para el Sector Salud - FONSAET, los que financien el aseguramiento en salud, los copagos por concepto de prestaciones no incluidas en el Plan de Beneficios del Régimen Contributivo y los recursos que se recauden como consecuencia de las gestiones que realiza la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social - UGPP.

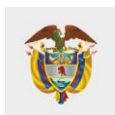
Conforme a lo anterior, el artículo 3º del Decreto 1429 de 2016 *“Por el cual se modifica la estructura de la Administradora de los Recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud - ADRES - y se dictan otras disposiciones”*, consagró como funciones a su cargo, las siguientes:

“(...)

1. *Administrar los recursos del Sistema, de conformidad con lo previsto en los artículos 66 y 67 de la Ley 1753 de 2015 y las demás disposiciones que la reglamenten, modifiquen, adicionen o sustituyan.*
2. *Administrar los recursos del Fondo de Salvamento y Garantías para el Sector Salud (Fonsaet) creado por el artículo 50 de la Ley 1438 de 2011 y modificado por el artículo 7º de la Ley 1608 de 2013.*
3. *Efectuar el reconocimiento y pago de las Unidades de Pago por Capitación y demás recursos del aseguramiento obligatorio en salud, de acuerdo con la reglamentación que expida el Gobierno nacional o el Ministerio de Salud y Protección Social, en el marco de sus competencias.*
4. *Realizar los pagos, efectuar giros directos a los prestadores de servicios de salud y proveedores de tecnologías en salud, de acuerdo con lo autorizado por el beneficiario de los recursos, y adelantar las transferencias que correspondan a los diferentes agentes del Sistema.*
5. *Adelantar las verificaciones para el reconocimiento y pago por los distintos conceptos, que aseguren el buen uso y control de los recursos.*

<sup>4</sup> Decreto derogado por el Decreto 1080 de 10 de septiembre de 2021.

<sup>5</sup> Dicha competencia fue modificada por el artículo 7º de la Ley 1949 de 2019, asignándosela a la ADRES, en los términos allí previstos.



6. Desarrollar los mecanismos establecidos en los artículos 41 del Decreto-ley 4107 de 2011 y 9 de la Ley 1608 de 2013.

7. Administrar la información propia de sus operaciones, de acuerdo con la reglamentación expedida para el efecto por el Ministerio de Salud y Protección Social, en los términos señalados en las Leyes 100 de 1993 y 1438 de 2011 y en el Decreto-ley 4107 de 2011 y las demás disposiciones que la reglamenten, modifiquen, adicionen o sustituyan.

8. Adoptar y proponer los mecanismos que se requieran para proteger los recursos que administra la Entidad, con el fin de evitar fraudes y pagos indebidos, sin perjuicio de las directrices que imparta para el efecto el Ministerio de Salud y Protección Social y la Junta Directiva.

9. Las demás necesarias para el desarrollo de su objeto.”

En lo que a la subrogación de contratos, convenios vigentes y procesos contractuales en curso se refiere, el Decreto 1429 de 2016, cuyo artículo 24 fue modificado por el Decreto 1264 de 2017, previó:

**“ARTÍCULO 24. CONTRATOS, CONVENIOS VIGENTES Y PROCESOS CONTRACTUALES EN CURSO.** <Artículo modificado por el artículo 1 del Decreto 1264 de 2017. El nuevo texto es el siguiente:> Los contratos y convenios celebrados por la Dirección de Administración de Fondos de la Protección Social del Ministerio de Salud y Protección Social, en ejecución al 1° de agosto de 2017, y cuyo objeto corresponda a las funciones y actividades propias de la Administradora de los Recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud (ADRES), se entienden subrogados a esta y continuarán con su ejecución con las autorizaciones presupuestales que en su momento hubieran sido expedidas por la autoridad facultada para estas.

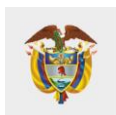
Las vigencias futuras suscritas para respaldar los contratos y convenios a que refiere el inciso anterior y los procesos contractuales que dispongan de acto de apertura, que hayan sido expedidas en virtud del artículo 2.6.1.7 del Decreto 780 de 2016, deberán ser asumidas por la ADRES en los mismos términos de las autorizaciones emitidas por la Dirección de Administración de Fondos de la Protección Social del Ministerio de Salud y Protección Social.

**PARÁGRAFO 1°.** La liquidación de los contratos de encargo fiduciario, de interventoría al contrato de encargo fiduciario y el de auditoría especializada al Fosyga, la adelantará un equipo de trabajo conformado por funcionarios de la Administradora de los Recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud (ADRES) y del Ministerio de Salud y Protección Social. En la Administradora de los Recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud (ADRES), el proceso será liderado por quien establezca el Director General y por el Ministerio de Salud y Protección Social participarán los funcionarios que designe su representante legal.

**PARÁGRAFO 2°.** La Dirección de Administración de Fondos de la Protección Social del Ministerio de Salud y Protección Social, dando aplicación a la unidad de caja de que trata el inciso final del artículo 57 de la Ley 1815 de 2016 y de conformidad con lo dispuesto por el presente artículo, podrá iniciar el proceso contractual para la auditoría integral de los recobros y reclamaciones que se deban reconocer y pagar por la ADRES, buscando garantizar la continuidad en el ejercicio de las tareas de auditoría.” (Subrayado fuera de texto)

En ese orden de ideas, y atendiendo el contenido del artículo 31 del Decreto 1429 de 2016, con la entrada en operación de la Administradora de los Recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud - ADRES, cualquier referencia hecha en la normatividad al Fondo de Solidaridad y Garantía - FOSYGA, a las subcuentas que lo conforman o a la Dirección de Administración de Fondos de la Protección Social, se entenderá a nombre de la nueva entidad.

Ahora, es del caso advertir que a la luz de lo previsto en el Decreto 546 de 2017 “*Por el cual se modifica el Decreto 1429 de 2016*”, la Administradora de los Recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud - ADRES, asumió la administración de los Recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud a partir del 1° de agosto de 2017, razón por la cual, el Decreto 547 de 2017 “*Por el cual se modifica el Decreto 1432 de 2016 modificado por el Decreto 2188 de 2016*”, en su artículo 1°, y con el fin de evitar duplicidad



de funciones, determinó que “[l]a Dirección de Administración de Fondos de la Protección Social del Ministerio de Salud y Protección Social continuará ejerciendo las funciones señaladas en el Decreto 4107 de 2011 hasta el 31 de julio de 2017”.

De otra parte, y frente al tema que nos ocupa, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 7° de la Ley 1949 de 8 de enero de 2019, que modificó el artículo 3° del Decreto Ley 1281 de 2002, actualmente la competencia para expedir las órdenes de reintegro de los recursos al Sistema General de Seguridad Social en Salud, se encuentra en cabeza de la Administradora de los Recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud - ADRES, entidad que a su vez es la destinataria de los mismos:

**“ARTÍCULO 7o.** Modifíquese el artículo 3o del Decreto Ley 1281 de 2002, el cual quedará así:

*Artículo 3o. Reintegro de recursos apropiados o reconocidos sin justa causa. Cuando la Administradora de los Recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud (ADRES) o quien haga sus veces o cualquier entidad o autoridad pública que en el ejercicio de sus competencias o actividades como participante o actor en el flujo de recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud detecte que se presentó apropiación sin justa causa de los mismos, solicitará la aclaración del hallazgo a la persona involucrada, para lo cual remitirá la información pertinente, analizará la respuesta dada por la misma y, en caso de establecer que se configuró la apropiación o reconocimiento sin justa causa de recursos, ordenará su reintegro, actualizado al Índice de Precios al Consumidor, IPC, dentro de los plazos establecidos por el Ministerio de Salud y Protección Social.*

*Una vez quede en firme el acto administrativo que ordena el reintegro, de conformidad con el procedimiento definido, la ADRES o quien haga sus veces o cualquier entidad o autoridad pública que, en el ejercicio de sus competencias o actividades como participante o actor en el flujo de recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud, compensará su valor contra los reconocimientos que resulten a favor del deudor por los diferentes procesos que ejecuta ante la entidad. En todo caso, los valores a reintegrar serán actualizados con el Índice de Precios al Consumidor (IPC).*

*Cuando la apropiación o reconocimiento a que alude este artículo sea evidenciada por el actor que recibe los recursos, este deberá reintegrarlos actualizados con el Índice de Precios al Consumidor (IPC), en el momento en que detecte el hecho.*

*En los casos en que la ADRES o quien haga sus veces o la autoridad o entidad pública que en el ejercicio de sus competencias o actividades como participante o actor en el flujo de recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud identifique en el proceso de reintegro actos u omisiones presuntamente constitutivas de infracciones de las normas del Sistema, informará de manera inmediata y con las pruebas correspondientes a la Superintendencia Nacional de Salud, para que adelante las investigaciones administrativas a que haya lugar.*

**PARÁGRAFO 1o.** *Los procesos que hubiesen sido allegados a la Superintendencia Nacional de Salud hasta la entrada en vigencia de la presente ley culminarán su trámite y se les aplicarán las reglas previstas en el régimen jurídico anterior. En todo caso, los recursos del aseguramiento en Salud apropiados o reconocidos sin justa causa involucrados en procedimientos en curso serán reintegrados actualizándolos con el Índice de Precios al Consumidor (IPC).*

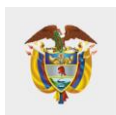
*Los procesos de reintegro que a la entrada en vigencia de la presente ley no hayan sido recibidos en la Superintendencia Nacional de Salud, se regirán y culminarán su trámite bajo las disposiciones previstas en el presente artículo”. (Subrayado fuera de texto)*

## **DEL CONTROL DE TUTELA**

En cuanto al control de tutela, los artículos 103 y siguientes de la Ley 489 de 1998, determinan:

*“Artículo 103. Titularidad del control. El Presidente de la República como suprema autoridad administrativa y los ministros y directores de Departamento Administrativo, ejercerán control administrativo sobre los organismos o entidades que conforman la Administración Pública.*

*Artículo 104. Orientación y la finalidad. El control administrativo que de acuerdo con la ley corresponde a los ministros y directores de los departamentos administrativos se orientará a constatar y asegurar*



*que las actividades y funciones de los organismos y entidades que integran el respectivo sector administrativo se cumplan en armonía con las políticas gubernamentales, dentro de los principios de la presente ley y de conformidad con los planes y programas adoptados.*

*Artículo 105. Control administrativo. El control administrativo sobre las entidades descentralizadas no comprenderá la autorización o aprobación de los actos específicos que conforme a la ley compete expedir a los órganos internos de esos organismos y entidades”.*

De conformidad con lo anterior, existe un control de tutela ejercido por el órgano central frente a las entidades descentralizadas que forman parte del mismo (Superintendencia Nacional de Salud y Administradora de los Recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud - ADRES, entidades adscritas al Ministerio de Salud y Protección Social), destinado solo a asegurar y constatar que las funciones que adquieran ellas por especialidad se cumplan en armonía con las políticas gubernamentales, sin tener facultad legal para extender su autoridad respecto a su autonomía administrativa, menos aun tratándose de aquellos actos o competencias que por autoridad de la ley les incumba desarrollar en forma independiente en razón al fin para el cual fueron creadas.

#### IV. EXCEPCIONES

##### **FALTA DE LEGITIMACIÓN EN LA CAUSA POR PASIVA**

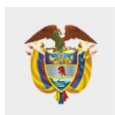
En el asunto sub examine, **los presupuestos facticos se relacionan con actos administrativos expedidos por la Superintendencia Nacional de Salud, en virtud del procedimiento descrito en la Resolución No. 3361 de 2013 “Por la cual se fija el procedimiento para el reintegro de los recursos del Fondo de Solidaridad y Garantía (Fosyga) apropiados o reconocidos sin justa causa”, vigente para la época de los hechos.** No se cuestiona el actuar del Ministerio de Salud y Protección Social.

En ese contexto, es del caso precisar que no le corresponde a este ente ministerial asumir una responsabilidad derivada de decisiones de tipo administrativo expedidas por una entidad de carácter técnico adscrita al mismo, en razón a que esta última goza de personería jurídica, **autonomía administrativa** y patrimonio independiente, lo que le permite un ejercicio libre de sus facultades legales y constitucionales, así como la asunción de sus responsabilidades.

Siendo así, la Nación - Ministerio de Salud y Protección Social, como organismo oficial de carácter nacional, por disposición constitucional y legal, no puede asumir las funciones asignadas a otras entidades u organismos, actuar de esa manera implicaría una extralimitación en el ejercicio de sus propias competencias (artículos 6º y 121 de la Carta Política).

No debe perderse de vista que la legitimidad en la causa es un presupuesto procesal de la demanda que se colma al dirigir la pretensión contra quien por ser sujeto de la relación jurídica sustancial se pretende derivar responsabilidad. Lo anterior encuentra respaldo en lo manifestado en sentencia proferida por el Consejo de Estado - Sala de lo Contencioso Administrativo - Sección Tercera, Consejero Ponente doctor HERNÁN ANDRADE RINCÓN, Radicación No. 250002326000200400824 01 (36326), sentencia de diez (10) de febrero de dos mil dieciséis (2016), Actor: Transportes Carlos López Ltda., Demandado: Zona Franca de Bogotá S.A. y Otro:

*“(…) la legitimación en la causa de hecho alude a la relación procesal existente entre demandante - legitimado en la causa de hecho por activa - y demandado - legitimado en la causa de hecho por pasiva - y nacida con la presentación de la demanda y con la notificación del auto admisorio de la misma a quien asumirá la posición de demandado, dicha vertiente de la legitimación procesal se traduce en facultar a los sujetos litigiosos para intervenir en el trámite del plenario y para ejercer sus derechos de*



defensa y de contradicción; **la legitimación material, en cambio, supone la conexión entre las partes y los hechos constitutivos del litigio**, ora porque resultaron perjudicadas, ora porque dieron lugar a la producción del daño.

**De ahí que un sujeto pueda estar legitimado en la causa de hecho pero carecer de legitimación en la causa material, lo cual ocurrirá cuando a pesar de ser parte dentro del proceso no guarde relación alguna con los intereses inmiscuidos en el mismo, por no tener conexión con los hechos que motivaron el litigio**, evento éste en el cual las pretensiones formuladas estarán llamadas a fracasar puesto que el demandante carecería de un interés jurídico perjudicado y susceptible de ser resarcido o el demandado no sería el llamado a reparar los perjuicios ocasionados a los actores<sup>6</sup>.

**En suma, en un sujeto procesal que se encuentra legitimado de hecho en la causa no necesariamente concurrirá, al mismo tiempo, legitimación material, pues ésta solamente es predicable respecto de quienes participaron realmente en los hechos que han dado lugar a la instauración de la demanda o, en general, respecto de los titulares de las correspondientes relaciones jurídicas sustanciales (...)** (Negrita fuera de texto)

No teniendo el Ministerio de Salud y Protección Social participación alguna en los actos administrativos cuya legalidad se discute, los cuales fueron expedidos por la Superintendencia Nacional de Salud en el ejercicio de las facultades que le han sido otorgadas por la ley y sus reglamentos, mal puede pretenderse afirmar que esta cartera deba asumir responsabilidad alguna por su contenido y/o ejecución. Al respecto, **la Resolución No. 3361 de 2013**, señaló:

“(…)

**ARTÍCULO 15. CONSECUENCIAS DEL INCUMPLIMIENTO DE PLAZOS.** Si vencidos los plazos otorgados para atender el requerimiento sobre recursos apropiados o reconocidos sin justa causa a persona natural o jurídica requerida no presenta las aclaraciones solicitadas las mismas no resultan satisfactorias total o parcialmente o no existe aceptación expresa de alguna de las posibilidades de reintegro previstas en el artículo 9o de la presente resolución, **quien haya iniciado el proceso de aclaración, remitirá la documentación que soporta el hallazgo a la Superintendencia Nacional de Salud, a fin de que ésta adelante las actuaciones a que haya lugar en el marco de sus competencias, orientadas al reintegro de los recursos del Fondo de Solidaridad y Garantía (Fosyga).**

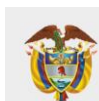
**PARÁGRAFO.** El mismo procedimiento se surtirá, si habiendo elegido la opción de pago 1 o 3 del artículo 9o de la presente resolución, el requerido incumple los plazos para el reintegro de los recursos o para la suscripción del acuerdo de pago.

(…)” (Negrita fuera de texto)

El Ministerio de Salud y Protección Social como órgano de dirección en materia de salud, solo está llamado a desarrollar las atribuciones que por mandato constitucional y legal le han sido conferidas, en caso contrario, ninguna razón tendría la existencia de un organismo especializado, si el ente rector además de fijar los respectivos parámetros y límites, asumiera los deberes propios o que por delegación han sido asignados a dicha entidad en razón a su naturaleza.

De otra parte, **si bien para el despacho judicial el Contrato de Consultoría No. 0043 de 10 de diciembre de 2013 fue suscrito por el Ministerio de Salud y Protección Social, lo que supone una relación procesal con las pretensiones de la demanda, es del caso aclarar que el mismo fue suscrito por el Director de Administración de Fondos de la**

<sup>6</sup> A propósito de la falta de legitimación en la causa material por activa, la Sección ha sostenido que “... si la falta recae en el demandante, el demandado tiene derecho a ser absuelto pero no porque él haya probado un hecho nuevo que enerve el contenido material de las pretensiones sino porque quien lo atacó no es la persona que frente a la ley tiene el interés sustantivo para hacerlo -no el procesal-”. Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, sentencia del veinte (20) de septiembre de dos mil uno (2001); Consejera ponente: María Elena Giraldo Gómez; Radicación: 10973.



Protección Social, para entonces dependencia del Ministerio de Salud y Protección Social, quien según lo previsto en el numeral 1º del artículo 36 del Decreto Ley 4107 de 2011, derogado por el artículo 5º del Decreto 1432 de 2016, era el encargado de “[a]dministrar, directamente o a través de encargos fiduciarios o fiducia pública o cualquier otro mecanismo financiero de administración de recursos, los siguientes fondos: Fondo de Solidaridad y Garantía, Fosyga, creado por el artículo 218 de la Ley 100 de 1993 (...)” (negrita fuera de texto).

En ese sentido, a la luz del artículo 21 del Decreto 1429 de 2016 “*Por el cual se modifica la estructura de la Administradora de los Recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud - ADRES - y se dictan otras disposiciones*”, modificado por el artículo 1º del Decreto 546 de 2017, la ADRES entró en operación el 1º de agosto de 2017, y a partir de ese momento, se suprimió la Dirección de Administración de Fondos de la Protección Social - DAFPS, dependencia del Ministerio de Salud y Protección Social, y con ella, el Fondo de Solidaridad y Garantía - FOSYGA, tal como lo señala el artículo 5º del Decreto 1432 de 2016 “*Por el cual se modifica la estructura del Ministerio de Salud y Protección Social*”, modificado por el artículo 1º del Decreto 547 de 2017. Así, cualquier referencia hecha a dicho Fondo o a las subcuentas que lo conformaban o a la referida Dirección, se entenderá a nombre de la nueva entidad<sup>7</sup>.

A su vez, el artículo 2º del Decreto 546 de 2017, a través del cual se modificó el artículo 22 del Decreto 1429 de 2016, en lo relativo a la terminación de funciones de la Dirección de Administración de Fondos de la Protección Social del Ministerio de Salud y Protección Social, precisó:

“Artículo 2. Modifíquese el artículo 22 del Decreto 1429 de 2016, el cual quedará así:

*Artículo 22. Terminación de las funciones. La Dirección de Administración de Fondos de la Protección Social del Ministerio de Salud y Protección Social continuará adelantando las funciones establecidas en el Decreto - Ley 4107 de 2011, hasta el 31 de julio de 2017.”* (Negrita fuera de texto)

Aunado a ello, “[t]odos los derechos y obligaciones que hayan sido adquiridos por la Dirección de Administración de Fondos de la Protección Social del Ministerio de Salud y Protección Social, con ocasión de la administración de los recursos del Fondo de Solidaridad y Garantía, (Fosyga) y del Fondo de Salvamento y Garantías para el Sector Salud (Fonsaet), se entienden transferidos a la Administradora de los Recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud (...)”<sup>8</sup>.

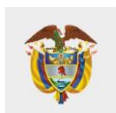
Así mismo, el Decreto 1429 de 2016, cuyo artículo 24 fue modificado por el Decreto 1264 de 2017, determinó que “[l]os contratos y convenios celebrados por la Dirección de Administración de Fondos de la Protección Social del Ministerio de Salud y Protección Social, en ejecución al 1º de agosto de 2017, y cuyo objeto corresponda a las funciones y actividades propias de la Administradora de los Recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud (ADRES), se entienden subrogados a esta y continuarán con su ejecución (...)”.

Por último, en atención a lo dispuesto en el artículo 28 del Decreto 1429 de 2016<sup>9</sup>, los archivos de los cuales era titular la Dirección de Administración de Fondos de la Protección Social o el Fondo de Solidaridad y Garantía - FOSYGA, fueron transferidos a la Administradora de los Recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud -

<sup>7</sup> Artículo 31 del Decreto 1429 de 2016.

<sup>8</sup> Artículo 27 del Decreto 1429 de 2016.

<sup>9</sup> “Por el cual se modifica la estructura de la Administradora de los Recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud – ADRES – y se dictan otras disposiciones”.



ADRES.

En consecuencia, y como quiera que: **a)** Todos los derechos y obligaciones que hayan sido adquiridos por la Dirección de Administración de Fondos de la Protección Social del Ministerio de Salud y Protección Social, con ocasión de la administración de los recursos del Fondo de Solidaridad y Garantía - FOSYGA, se entienden transferidos a la Administradora de los Recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud - ADRES; y **b)** los contratos y convenios celebrados por la Dirección de Administración de Fondos de la Protección Social del Ministerio de Salud y Protección Social, en ejecución al 1° de agosto de 2017, y cuyo objeto correspondían a las funciones y actividades propias de la Administradora de los Recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud - ADRES, se entienden subrogados a ésta, **circunstancia que operó en lo que al Contrato de Consultoría No. 0043 de 10 de diciembre de 2013 se refiere**, la Nación - Ministerio de Salud y Protección Social, no puede ser legalmente vinculada como parte pasiva.

### **INEXISTENCIA DE RELACIÓN JURÍDICA SUSTANCIAL**

Respecto de la pretensión concreta que expresa la demandante, es preciso manifestar que no existe una **relación jurídica sustancial** entre ésta y el Ministerio de Salud y Protección Social que suponga la validez de su vinculación como parte pasiva. Esta cartera no tiene ni tuvo participación directa o indirecta en las actuaciones desplegadas por la Superintendencia Nacional de Salud en el marco de las competencias que le han sido atribuidas por la Resolución No. 3361 de 2013, tendientes al reintegro de los recursos del Fondo de Solidaridad y Garantía (Fosyga).

El Ministerio de Salud y Protección Social jamás intervino en la expedición de los actos acusados y, en definitiva, dadas las circunstancias del caso específico que nos ocupa, es improcedente cualquier tipo de declaración y/o condena en su contra por carecer de sustento legal.

### **LA INNOMINADA**

Con todo respeto se solicita a la señora Juez, dar aplicabilidad a cualquier otra excepción que encuentre probada.

#### **V. PETICIÓN**

Conforme a las razones expuestas, con todo respeto se solicita a la señora Juez, declarar probadas las excepciones propuestas y exonerar al Ministerio de Salud y Protección Social de toda responsabilidad en el caso que se analiza.

#### **VI. PRUEBAS**

Téngase como pruebas las aportadas al proceso por las demás partes, en cuanto a derecho correspondan; así como las normas vigentes sobre la materia.

#### **VII. ANEXOS**

- Poder legalmente conferido por el Director Jurídico del Ministerio de Salud y Protección Social.
- Copia de la resolución de nombramiento y acta de posesión del Director Jurídico del Ministerio de Salud y Protección Social.



- Copia de los apartes del Decreto No. 4107 de 2011, mediante el cual se determinan los objetivos y la estructura del Ministerio de Salud y Protección Social.
- Copia de la Resolución No. 01960 de 23 de mayo de 2014 *“Por medio de la cual se efectúan unas delegaciones y se regula la constitución de apoderados para la representación judicial y extrajudicial del Ministerio de Salud y Protección Social”*.

#### **VIII. NOTIFICACIONES**

La demandada, Nación - Ministerio de Salud y Protección Social, y la suscrita apoderada, recibiremos notificaciones en la Carrera 13 No. 32-76 Piso 10, Edificio Urano, Bogotá D.C. Teléfono: 3305000 Ext. 5091 o 5097. Correo electrónico: [notificacionesjudiciales@minsalud.gov.co](mailto:notificacionesjudiciales@minsalud.gov.co).

De la señora Juez, con el debido respeto,

**LUZ DARY MORENO RODRIGUEZ**

**C.C. No. 53.089.041 de Bogotá**

**T.P. No. 168.635 del C. S. de la J.**

Correo electrónico: [lmoreno@minsalud.gov.co](mailto:lmoreno@minsalud.gov.co)

Celular: 320 202 41 01



**MINISTERIO DE SALUD Y  
PROTECCIÓN SOCIAL**

**SEÑORES  
JUZGADO CUARENTA Y CINCO ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO  
BOGOTÁ**

**PROCESO : 11001334104520220036000  
ACCION : NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO  
DEMANDANTE : ENTIDAD PROMOTORA DE SALUD SANITAS SA  
DEMANDADO : MINISTERIO DE SALUD Y PROTECCION SOCIAL**

**GABRIEL BUSTAMANTE PEÑA**, mayor de edad, domiciliado en la ciudad de Bogotá, identificado con la cédula de ciudadanía No. 76.315.980, en calidad de Director Técnico de la Dirección Jurídica del Ministerio de Salud y Protección Social, mediante Resolución No. 1488 del 22 de agosto de 2022 y Acta de posesión No. 273 del 23 de agosto de 2022, y en virtud de lo dispuesto por el numeral 9º del Artículo 7º del Decreto 4107 de 2 de noviembre de 2011 y de la Resolución 1960 del 23 de mayo de 2014 por la cual se delega en el Director Jurídico del Ministerio de Salud y Protección Social la representación Judicial y Extrajudicial, manifiesto que mediante el presente escrito, confiero poder especial, amplio y suficiente a la doctora **LUZ DARY MORENO RODRIGUEZ**, identificada con cédula de ciudadanía número **53.089.041**, abogada titulada con tarjeta profesional No. **168.635** del Consejo Superior de la Judicatura, para que en nombre de la Nación – Ministerio de Salud y Protección Social, represente a la Entidad dentro del proceso de la referencia.

La apoderada queda facultada para adelantar todas las gestiones que precise el cabal cumplimiento de este mandato y la adecuada defensa de los intereses de la Nación – Ministerio de Salud y Protección Social. En consecuencia, sírvase reconocerle personería.

En atención al artículo 5 de la Ley 2213 de 2022, me permito manifestar que la dirección de correo electrónico del apoderado designado es [lmoreno@minsalud.gov.co](mailto:lmoreno@minsalud.gov.co)

Cordialmente,

**GABRIEL BUSTAMANTE PEÑA**  
Director Jurídico del Ministerio de Salud y Protección Social  
C.C. No. 76.315.980 de Popayan

**Acepto:**

**LUZ DARY MORENO RODRIGUEZ**  
C.C. No 53.089.041  
T.P. No 168.635 del Consejo Superior de la Judicatura

— f



for Dan Abano R.



MINISTERIO DE SALUD Y PROTECCIÓN SOCIAL

RESOLUCIÓN NÚMERO **00001488** DE 2022

( 22 AGO 2022 )

Por la cual se efectúa un nombramiento ordinario

LA MINISTRA DE SALUD Y PROTECCIÓN SOCIAL

En uso de sus atribuciones legales y especialmente las conferidas en el literal a) del Numeral 2 del Artículo 5 y el Artículo 23 de la Ley 909 de 2004, el Decreto 4107 de 2011, y

CONSIDERANDO:

Que en la Planta de Personal del Ministerio de Salud y Protección Social existe el empleo de **Director Técnico Código 0100 Grado 23**, de libre nombramiento y remoción, ubicado en la Dirección Jurídica del Ministerio de Salud y Protección Social.

Que según certificación del 22 de agosto de 2022 expedida por la Asesora del Despacho del Ministro encargada de las funciones de Subdirectora de Gestión del Talento Humano, el doctor **GABRIEL BUSTAMANTE PEÑA**, identificado con cédula de ciudadanía No. 76.315.980, cumple con los requisitos exigidos por el Manual Específico de Funciones, Requisitos y Competencias Laborales para desempeñar el empleo de Director Técnico Código 0100 Grado 23.

Que dando cumplimiento a lo establecido en el artículo 2.2.13.2.3 del Decreto 1083 de 2015, la hoja de vida del doctor GABRIEL BUSTAMANTE PEÑA fue publicada en las páginas web del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República y de esta Entidad.

Que por lo expuesto,

RESUELVE:

**ARTÍCULO 1.** Nombrar al doctor **GABRIEL BUSTAMANTE PEÑA**, identificado con cédula de ciudadanía No. 76.315.980, para que desempeñe el empleo de **Director Técnico Código 0100 Grado 23**, de Libre Nombramiento y Remoción, ubicado en la Dirección Jurídica del Ministerio de Salud y Protección Social.

**ARTÍCULO 2.** La presente Resolución rige a partir de la fecha de su expedición.

COMUNÍQUESE Y CÚMPLASE

Dada en Bogotá D.C. a los

22 AGO 2022

**DIANA CAROLINA CORCHO MEJÍA**  
Ministra de Salud y Protección Social

Visto bueno: Vicente López P. Profesional Especializado encargado de las funciones de Secretario General.

Revisó: Julio A. Peñuela S. Secretaria General.

Aprobó: Rosa L. Muskus C. Asesora del Despacho de la Ministra encargada de las funciones de Subdirectora de Gestión del Talento Humano.

Elaboró: Miriam Parra G. Profesional Especializado, Subdirección de Gestión del Talento Humano.



## ACTA DE POSESIÓN 273

En la ciudad de Bogotá, D.C., a los veintitrés (23) días del mes de agosto de 2022, se presentó ante la suscrita

### MINISTRA DE SALUD Y PROTECCIÓN SOCIAL

El doctor **GABRIEL BUSTAMANTE PEÑA**, identificado con cédula de ciudadanía No. 76.315.980, con el objeto de tomar posesión del empleo de **Director Técnico Código 0100 Grado 23**, de la Dirección Jurídica del Ministerio de Salud y Protección Social, para el cual fue nombrado con carácter ordinario mediante Resolución No. 1488 del 22 de agosto de 2022.

Manifestó no estar incurso en causal alguna de inhabilidad general o especial, de incompatibilidad o prohibición de las establecidas por los Decretos 2400 de 1968 y 1083 de 2015, Ley 1952 de 2019 y demás disposiciones vigentes para el desempeño de empleos públicos.

Una vez verificados los requisitos para el cargo, prestó el juramento ordenado por el artículo 122 de la Constitución Política, efectuándose la correspondiente posesión.

En constancia de lo actuado, firman:

La Ministra de Salud y Protección Social,

El posesionado,

Visto bueno: Vicenta López P. Profesional Especializado encargado de las funciones de Secretario General

Revisó: Julio A. Perdomo S. Secretario General

Aprobó: Rosa L. Muñoz C. Asesora del Despacho de la Ministra encargada de las funciones de Subdirectora de Gestión del Talento Humano

Elaboró: Vivian Parra G. Profesional Especializado Subdirección de Gestión del Talento Humano

BOGOTÁ 13 No. 32-76 Código Postal 110311 Bogotá D.C.  
PBX: (57-1) 3305000 - Línea gratuita 012000-910097 Fax: (57-1) 3305050 [www.minsalud.gov.co](http://www.minsalud.gov.co)



SECRETARÍA MINISTROS

Revisó: *[Firma]*

Aprobó: *[Firma]*

DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE LA FUNCIÓN PÚBLICA

DECRETO 4107 DE 2011

2 NOV 2011

Por el cual se determinan los objetivos y la estructura del Ministerio de Salud y Protección Social y se integra el Sector Administrativo de Salud y Protección Social.

EL PRESIDENTE DE LA REPUBLICA DE COLOMBIA,

en ejercicio de las facultades extraordinarias conferidas en el literal b) del artículo 18 de la Ley 1444 de 2011, y

CONSIDERANDO:

Que en el artículo 6 de la Ley 1444 de 2011, se escindieron del Ministerio de Protección Social los objetivos y funciones asignadas al Viceministerio de Salud y Bienestar Social, y los temas relacionados al mismo, así como las funciones asociadas del Viceministerio Técnico;

Que el artículo 9º de la Ley 1444, creó el Ministerio de Salud y Protección Social;

Que en el literal b) del artículo 18 de la Ley 1444 de 2011 se confieren facultades extraordinarias para fijar los objetivos y estructura a los Ministerios creados por dicha ley y para integrar los sectores administrativos, facultad que se ejercerá para el Ministerio de Salud y Protección Social;

DECRETA:

CAPITULO I

Objetivos y Funciones

**Artículo 1. Objetivos.** El Ministerio de Salud y Protección Social tendrá como objetivos, dentro del marco de sus competencias, formular, adoptar, dirigir, coordinar, ejecutar y evaluar la política pública en materia de salud, salud pública, y promoción social en salud, y participar en la formulación de las políticas en materia de pensiones, beneficios económicos periódicos y riesgos profesionales, lo cual se desarrollará a través de la institucionalidad que comprende el sector administrativo.

El Ministerio de Salud y Protección Social dirigirá, orientará, coordinará y evaluará el Sistema General de Seguridad Social en Salud y el Sistema General de Riesgos Profesionales, en lo de su competencia, adicionalmente formulará, establecerá y definirá los lineamientos relacionados a con los sistemas de información de la Protección Social.

Ministerio de Salud y la Protección Social

Subdirección de Gestión del Talento Humano

Es fiel copia del documento que reposa en esta dependencia

29 OCT 2018

Bogotá, D.C.

Continuación del Decreto "Por el cual se determinan los objetivos y la estructura del Ministerio de Salud y Protección Social y se integra el Sector Administrativo de Salud y Protección Social."

6. Evaluar y adelantar el seguimiento de la ejecución de los compromisos internacionales en las materias de su competencia.
7. Presentar, orientar e impulsar los proyectos de actos legislativos y de ley ante el Congreso de la República, en las materias relacionadas con los objetivos y funciones del Ministerio.
8. Preparar los proyectos de decreto y resoluciones ejecutivas que deban expedirse en ejercicio de las atribuciones correspondientes al Presidente de la República como suprema autoridad administrativa, en los asuntos de su competencia.
9. Suscribir en nombre de la Nación y de conformidad con el Estatuto de Contratación Pública y la Ley Orgánica de Presupuesto, los contratos relativos a asuntos propios del Ministerio, función que podrá ser delegada.
10. Representar en los asuntos de su competencia, al Gobierno Nacional en la ejecución de tratados y convenios internacionales, de acuerdo con las normas legales sobre la materia.
11. Orientar, dirigir y controlar, en los temas de competencia del Ministerio, la atención de emergencias y desastres, así como la gestión territorial, la participación y la promoción social.
12. Orientar, dirigir y controlar la gestión de la información a cargo del Ministerio.
13. Orientar y organizar los asuntos internacionales, de agenda legislativa, de gobierno, de medios de comunicación y prensa, así como los de comunicaciones internas y externas a cargo de su despacho.
14. Nombrar y remover los funcionarios del Ministerio y distribuir los empleos de su planta de personal, con excepción de los empleos cuya nominación esté atribuida a otra autoridad.
15. Coordinar la actividad del Ministerio en lo relacionado con sus objetivos y funciones con las entidades públicas del orden nacional, del sector central y del descentralizado, los entes territoriales y sus entidades.
16. Vigilar la ejecución del presupuesto correspondiente al Ministerio.
17. Dirigir la administración de personal conforme a las normas sobre la materia.
18. Ejercer la función de control disciplinario interno en los términos de la Ley 734 de 2002 o en las normas que lo modifiquen.
19. Implementar, mantener y mejorar el Sistema Integrado de Gestión Institucional.
20. Crear, conformar y asignar funciones a los órganos de asesoría y coordinación, así como los grupos internos de trabajo necesarios para el cumplimiento de los objetivos y funciones del Ministerio.
21. Convocar periódicamente a los Secretarios de Salud Departamentales o Municipales, para coordinar la implementación de las políticas públicas sectoriales a nivel regional, local y discutir la problemática del sector salud y atender los demás temas relacionados con las funciones del Ministerio.
22. Ejercer las funciones que el Presidente de la República le delegue o la ley le confiera y vigilar el cumplimiento de las que por mandato legal se hayan otorgado a dependencias del Ministerio así como las que hayan sido delegados en funcionarios del mismo.

**Artículo 7. Dirección Jurídica.** Son funciones de la Dirección Jurídica las siguientes:

1. Asesorar jurídicamente al Despacho del Ministro y a las dependencias del Ministerio.
2. Dirigir la gestión jurídica del Ministerio.
3. Asesorar y desarrollar la revisión de los proyectos de ley, decretos, consultas al Consejo de Estado y demás actos administrativos que guarden relación con los objetivos y funciones del Ministerio y con el ejercicio de sus competencias.

Ministerio de Salud y la Protección Social  
Subdirección de Gestión del Talento Humano  
Es fiel copia del documento que reposa en esta dependencia  
29 OCT 2018  
Bogotá, D.C.

Continuación del Decreto "Por el cual se determinan los objetivos y la estructura del Ministerio de Salud y Protección Social y se integra el Sector Administrativo de Salud y Protección Social."

4. Dirigir y orientar el estudio jurídico de decretos y demás actos administrativos que guarden relación con los objetivos y funciones del Ministerio y con el ejercicio de sus competencias.
5. Dirigir la interpretación y definir los criterios de aplicación de las normas relacionadas con las competencias, objetivos y funciones del Ministerio.
6. Dirigir la unificación y armonización de las normas jurídicas relacionadas con objetivos, funciones y temas a cargo del Ministerio.
7. Orientar la conceptualización sobre las normas, proyectos o materias legales que afecten o estén relacionadas con las competencias y funciones asignadas al Ministerio.
8. Establecer, actualizar y sistematizar el registro de las normas y la jurisprudencia expedidas en las materias a cargo del Ministerio.
9. Representar judicial y extrajudicialmente al Ministerio en los procesos y actuaciones que se instauran en su contra o que éste deba promover, mediante poder o delegación recibidos del Ministro. Esta representación podrá ejercerse directamente o a través de terceros.
10. Realizar las actividades relacionadas con el proceso de jurisdicción coactiva.
11. Analizar y proyectar para la firma del Ministro, los actos administrativos que éste le indique y que deba suscribir conforme a la Constitución Política y la ley.
12. Elaborar, estudiar, revisar y conceptuar sobre proyectos de decreto, acuerdos, resoluciones y convenios que deba suscribir o proponer la Entidad, en lo de su competencia.
13. Coordinar la elaboración de las normas con las oficinas jurídicas de las entidades del sector administrativo, de acuerdo con los parámetros establecidos por el Ministro y los Viceministros, en los temas de carácter sectorial y transversal en donde el Ministerio tenga interés.
14. Coordinar y elaborar los diferentes informes exigidos por la ley, solicitados por los organismos de control, y en general, todos aquellos que le sean requeridos de acuerdo con la naturaleza de sus funciones.
15. Apoyar el desarrollo y sostenimiento del Sistema Integrado de Gestión Institucional, y la observancia de sus recomendaciones en el ámbito de su competencia.
16. Atender las peticiones y consultas relacionadas con asuntos de competencia del Ministerio, en coordinación con las direcciones técnicas.
17. Conceptuar sobre la viabilidad normativa de las iniciativas legislativas de las entidades del Sector Administrativo de Salud y de Protección Social y las que se le pongan a consideración.
18. las demás que se le asignen y que correspondan a la naturaleza de la dependencia.

**Artículo 8. Subdirección de Asuntos Normativos.** Son funciones de la Subdirección de Asuntos Normativos, las siguientes:

1. Realizar el estudio jurídico de los proyectos de ley, de acuerdo con las prioridades que establezca el Ministro.
2. Realizar el estudio jurídico de decretos y demás actos administrativos que guarden relación con los objetivos y funciones del Ministerio y con el ejercicio de sus competencias.
3. Preparar los criterios de interpretación y de aplicación de las normas relacionadas con las competencias, objetivos y funciones del Ministerio.
4. Preparar las directrices para la armonización de las normas jurídicas relacionadas con objetivos, funciones y temas a cargo del Ministerio.

Ministerio de Salud y la Protección Social  
Subdirección de Gestión del Talento Humano  
Es fiel copia del documento que reposa en esta dependencia  
Bogotá, D.C. 29 OCT 2018

Continuación del Decreto "Por el cual se determinan los objetivos y la estructura del Ministerio de Salud y Protección Social y se integra el Sector Administrativo de Salud y Protección Social."

Decreto 2196 de 2009 hasta tanto estas funciones sean asumidas por la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social – UGPP, a más tardar el 1 de diciembre de 2012. Para garantizar la continuidad de los procesos que le deben ser transferidos de acuerdo con lo previsto en el artículo 1 del Decreto 2040 de 2011, la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social, UGPP efectuará especial seguimiento a los contratos de administración u operación suscritos o que suscriba Cajanal EICE para desarrollar las actividades del artículo 3 del Decreto 2196 de 2009.

**Artículo 65. Certificados de Disponibilidad Presupuestal.** El certificado de Disponibilidad Presupuestal para proveer los nombramientos de Ministro y Viceministros, Secretario General y Jefe de Presupuesto o quien haga sus veces, de los Ministerios de Trabajo y de Salud y Protección Social, será expedido por el Jefe de Presupuesto o por quien haga sus veces del Ministerio de la Protección Social, con cargo a los respectivos presupuestos.

**Artículo 66. Vigencia.** El presente decreto rige a partir de la fecha de su publicación, y deroga el Decreto 205 de 2003 excepto los artículos 20, 21, 22 y 23 y el Decreto 1293 de 2009.

**PUBLIQUESE Y CUMPLASE**

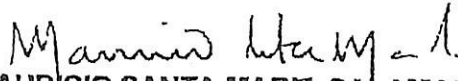
Dado en Bogotá, D. C., a los

29 OCT 2011

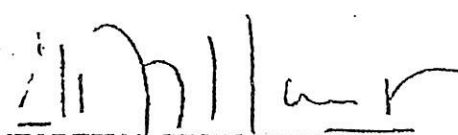
EL MINISTRO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO,

  
JUAN CARLOS ECHEVERRY GARZÓN

EL MINISTRO DE LA PROTECCIÓN SOCIAL

  
MAURICIO SANTA MARTA SALAMANCA

LA DIRECTORA DEL DEPARTAMENTO  
ADMINISTRATIVO DE LA FUNCIÓN PÚBLICA,

  
ELIZABETH RODRIGUEZ TAYLOR

Ministerio de Salud y la Protección  
Social  
Subdirección de Gestión del Talento Humano  
Es fiel copia del documento que reposa  
en esta dependencia  
Bogotá, D.C. 29 OCT 2018



## MINISTERIO DE SALUD Y PROTECCIÓN SOCIAL

RESOLUCIÓN NÚMERO 01960 DE 2014

( 23 MAY 2014 )

Por medio de la cual se efectúan unas delegaciones y se regula la constitución de apoderados para la representación judicial y extrajudicial del Ministerio de Salud y Protección Social

## EL MINISTRO DE SALUD Y PROTECCIÓN SOCIAL

En ejercicio de sus facultades legales, en especial, las conferidas por el artículo 9 de la Ley 489 de 1998 y,

## CONSIDERANDO

Que de acuerdo a lo dispuesto en el artículo 9º de la Ley 489 de 1998, para la debida atención de sus asuntos, las autoridades administrativas pueden transferir el ejercicio de funciones mediante delegación a sus empleados públicos de los niveles directivo y asesor, a través de acto administrativo que lo regule.

Que el Decreto 1716 de 2009 señala que el Comité de Conciliación es una instancia administrativa que actúa como sede de estudio, análisis y formulación de políticas sobre prevención del daño antijurídico y defensa de los intereses de una entidad pública.

Que el artículo 5 del decreto en comento, señala que "Los interesados, trátense de personas de derecho público, de particulares o de personas jurídicas de derecho privado, actuarán en la conciliación extrajudicial por medio de apoderado, quien deberá ser abogado inscrito y tener facultad expresa para conciliar".

Que mediante Resolución 113 de 2012 se asignó al Comité de Conciliación del Ministerio de Salud y Protección Social la función de determinar, en los casos sometidos a su estudio, la procedencia o improcedencia de la conciliación, indicando la posición institucional que fije los parámetros dentro de los cuales el representante legal o el apoderado debe actuar en las audiencias de conciliación.

Que de acuerdo con lo establecido en el numeral 3 del artículo 6 del Decreto - Ley 4107 de 2011 el Ministro de Salud y Protección Social es el representante legal del Ministerio.

Que mediante Resolución 0050 de 2012 se efectuaron unas delegaciones y se regula la constitución de apoderados para la representación judicial y extrajudicial de este Ministerio.

Que con el propósito de ejercer la debida representación de los intereses de la entidad en los procesos judiciales y extrajudiciales, así como en las audiencias de conciliación prejudicial y extrajudicial que se surtan dentro de las diferentes actuaciones y en los que el Ministerio de Salud y Protección Social sea parte o tercero interviniente, se hace necesario precisar la facultad de representación legal y judicial

Ministerio de Salud y la Protección Social  
Subdirección de Gestión del Talento Humano  
Es fiel copia del documento que reposa en esta dependencia  
Bogotá, D.C. 29 OCT 2018

Continuación de la resolución "Por medio de la cual se efectúan unas delegaciones y se regula la constitución de apoderados para la representación judicial y extrajudicial del Ministerio de Salud y Protección Social"

del Director Jurídico y del Subdirector de Asuntos Jurídicos de los Fondos y Cuentas de la Dirección de Administración de Fondos de la Protección Social.

Que en mérito de lo expuesto,

### RESUELVE

**Artículo 1.** Delegar en el **DIRECTOR JURÍDICO DEL MINISTERIO DE SALUD Y PROTECCIÓN SOCIAL**, la representación judicial y extrajudicial en los procesos y actuaciones que instauren en contra del Ministerio o que éste deba promover, de acuerdo con lo previsto en el numeral 9 del artículo 7 del Decreto - Ley 4107 de 2011 y consecuente con ello, las siguientes facultades:

- a) Recibir todas las notificaciones dispuestas por las autoridades judiciales y administrativas, respecto de los procesos, conciliaciones, acciones de tutela, acciones de cumplimiento, acciones populares y acciones públicas de constitucionalidad, así como las provenientes de las autoridades administrativas en general, de la Nación. Ministerio de Salud y Protección Social sea parte o tercero Interviniente.
- b) Representar legalmente al Ministerio en las audiencias de conciliación prejudicial, judicial, de pacto de cumplimiento y en general, todas las audiencias prejudiciales, extrajudiciales, judiciales o administrativas que así lo requieran y conciliar en los términos de las recomendaciones dadas por el Comité de Conciliación de conformidad con las disposiciones legales vigentes y en los temas de competencia de la Dirección.
- c) Constituir apoderados para que representen los intereses de la Nación - Ministerio de Salud y Protección Social, en los procesos judiciales y diligencias extrajudiciales o administrativas en los que sea parte o tercero interviniente, con facultad expresa para conciliar, cuando corresponda.

**Parágrafo 1.** Los abogados de nivel asesor de la Dirección Jurídica estarán facultados, en ausencia del Director Jurídico, para recibir las notificaciones provenientes de las autoridades judiciales y administrativas.

**Parágrafo 2.** Los abogados asesores de la Dirección podrán ejercer la representación legal del Ministerio en las audiencias de conciliación prejudicial, judicial de pacto de cumplimiento y en general de las audiencias judiciales, extrajudiciales o administrativas que así lo requieran, de conformidad con las disposiciones legales vigentes y en los temas de competencia de la Dirección.

**Artículo 2.** Delegar en **EL SUBDIRECTOR DE ASUNTOS JURÍDICOS DE LOS FONDOS Y CUENTAS DE LA DIRECCIÓN DE ADMINISTRACIÓN DE FONDOS DE LA PROTECCIÓN SOCIAL**, la representación judicial y extrajudicial en los procesos y actuaciones que instauren en contra del Ministerio o que éste deba promover, en los asuntos de su exclusiva competencia, según lo previsto en el numeral 2 del artículo 38 del Decreto - Ley 4107 de 2011 y consecuente con ello, las siguientes facultades:

- a) Recibir, en los asuntos relacionados con las funciones de la Dirección de Administración de Fondos de la Protección Social, todas las notificaciones dispuestas por las autoridades judiciales y administrativas, respecto de los procesos, conciliaciones, acciones de tutela, acciones de cumplimiento, acciones

Ministerio de Salud y la Protección Social

Subdirección de Gestión del Talento Humano

Es fiel copia del documento que reposa en esta dependencia

Bogotá, D.C.

29 OCT 2018

Continuación de la resolución "Por medio de la cual se efectúan unas delegaciones y se regula la constitución de apoderados para la representación judicial y extrajudicial del Ministerio de Salud y Protección Social"

- populares y acciones públicas de constitucionalidad, así como las provenientes de las autoridades administrativas en general, de la Nación - Ministerio de Salud y Protección Social sea parte o tercero interviniente.
- b) Representar legalmente al Ministerio en las audiencias de conciliación prejudicial, judicial, de pacto de cumplimiento y en general, todas las audiencias prejudiciales, extrajudiciales, judiciales o administrativas que así lo requieran y conciliar en los términos de las recomendaciones dadas por el Comité de Conciliación de conformidad con las disposiciones legales vigentes y en los temas de competencia de la Dirección de Administración de Fondos de la Protección Social.
- c) Constituir apoderados, en los temas relacionados con las funciones de la Dirección de Administración de Fondos de la Protección Social, para que representen los intereses de la Nación - Ministerio de Salud y Protección Social, en los procesos judiciales y diligencias extrajudiciales o administrativas en los que sea parte o tercero interviniente, con facultad expresa para conciliar, cuando corresponda.

**Parágrafo 1.** Los empleados públicos del nivel asesor de la Dirección de Administración de Fondos de la Protección Social y de la Subdirección de Asuntos Jurídicos de los Fondos y Cuentas estarán facultados, en ausencia del Subdirector de Asuntos Jurídicos de los Fondos y Cuentas, para recibir las notificaciones provenientes de las autoridades judiciales y administrativas.

**Parágrafo 2.** Los empleados públicos del nivel asesor de la Dirección de Administración de Fondos de la Protección Social y de la Subdirección de Asuntos Jurídicos de los Fondos y Cuentas podrán ejercer la representación legal del Ministerio en las audiencias de conciliación prejudicial, judicial de pacto de cumplimiento y en general, todas las audiencias judiciales, extrajudiciales o administrativas que así lo requieran, de conformidad con las disposiciones legales vigentes y en los temas de competencia de la Dirección.

**Artículo 3.** Previo al ejercicio de las facultades conferidas al apoderado en todos los casos de que trata la presente resolución, éste deberá escuchar y tomar en consideración las instrucciones y parámetros que respecto al caso concreto pueda impartir el poderdante, así como las recomendaciones del Comité de Conciliación cuando corresponda.

**Artículo 4.** La presente resolución rige a partir de su publicación y deroga la Resolución 0050 de 2012.

PUBLÍQUESE Y CÚMPLASE

Dada en Bogotá D.C., a los 23 MAY 2014

  
**ALEJANDRO GAVIRIA URIBE**  
Ministro de Salud y Protección Social

Ministerio de Salud y la Protección Social  
Subdirección de Gestión del Talento Humano  
Es fiel copia del documento que reposa en esta dependencia  
Bogotá, D.C. 29 OCT 2018

**Contestación de la demanda y llamamiento en garantía Zurich Proceso 2022-00360 SANITAS EPS vs ADRES y SNS**

Ana Ramirez <ana.ramirez@utfosyga2014.com>

Vie 27/01/2023 16:20

Para: Correspondencia Sede Judicial CAN - Bogotá - Bogotá D.C. <correscanbta@cendoj.ramajudicial.gov.co>; Juzgado 45 Administrativo Seccion Primera - Bogotá - Bogotá D.C. <jadmin45bta@notificacionesrj.gov.co>

CC: notificajudiciales@keralty.com <notificajudiciales@keralty.com>; Yully Andrea Herrera Tamayo (Abogado Procesal III) <andherrera@keralty.com>; notificaciones.judiciales@adres.gov.co <notificaciones.judiciales@adres.gov.co>

Señores

**Juzgado Cuarenta y Cinco (45) Administrativo del Circuito de Bogotá**

Dra. **MARIA CAROLINA TORRES ESCOBAR**

Juez (o quien haga sus veces)

[jadmin45bta@notificacionesrj.gov.co](mailto:jadmin45bta@notificacionesrj.gov.co)

ESD

---

**Referencia:**

Radicado: **11001310504520220036000**

Acción: Nulidad y Restablecimiento del Derecho

Demandante: SANITAS EPS

Demandados: ADMINISTRADORA DE LOS RECURSOS DEL SISTEMA GENERAL DE SEGURIDAD SOCIAL EN SALUD ADRES y SUPERINTENDENCIA NACIONAL DE SALUD

**ANA CAROLINA RAMÍREZ ZAMBRANO**, mayor de edad, domiciliada en la ciudad de Bogotá, identificada como aparece al pie de mi firma, actuando en calidad de apoderada judicial de las sociedades CARVAJAL TECNOLOGÍA Y SERVICIOS S.A.S, SERVIS S.A.S y GRUPO ASD S.A.S que integraron la **UNIÓN TEMPORAL FOSYGA 2014**, encontrándome dentro del término, me dirijo a su honorable Despacho con el fin de allegar al Despacho los siguientes documentos:

1. **CONTESTACIÓN DE LA DEMANDA PRINCIPAL**, se aclara que, para evitar remitir múltiples correos, así como para facilidad de revisión de los anexos de la misma por parte del Juzgado, estos se allegan a través del link de One Drive, denominado:

[2022-00360 Anexos contestación SANITAS EPS](#)

2. **LLAMAMIENTO UNIÓN TEMPORAL FOSYGA 2014 FRENTE A ZURICH COLOMBIA SEGUROS S.A:** se aclara que, para evitar remitir múltiples correos, así como para facilidad de revisión de los anexos, estos se allegan a través del link de One Drive denominado:

[2022-00360 Anexos llamamiento en garantía ZURICH](#)

Por último, de conformidad con lo preceptuado en el Artículo 3 de la Ley 2213 de 2022, se remite copia del presente correo junto con los archivos relacionados, a los correos electrónicos de las partes del proceso.

Cordialmente,

**ANA CAROLINA RAMÍREZ ZAMBRANO**

CC. 1.085.248.218 de Pasto

TP. 197.303 del C. S. de la Judicatura

Celular: 3045236756

Bogotá D.C, 26 de enero de 2023

Doctora

**MARIA CAROLINA TORRES ESCOBAR**

Juez (o quién haga sus veces)

Juzgado 45 Administrativo Oral del Circuito de Bogotá D.C

[jadmin45bta@notificacionesrj.gov.co](mailto:jadmin45bta@notificacionesrj.gov.co)

Ciudad

#### Referencia:

|             |                                                         |
|-------------|---------------------------------------------------------|
| Radicado:   | <b>11001310504520220036000</b>                          |
| Acción:     | Nulidad y Restablecimiento del Derecho                  |
| Demandante: | EPS SANITAS SAS                                         |
| Demandado:  | NACIÓN- MINISTERIO DE SALUD Y PROTECCIÓN SOCIAL Y OTRO. |

**Asunto:** **CONTESTACIÓN DE LA DEMANDA**

**ANA CAROLINA RAMÍREZ ZAMBRANO**, identificada con cédula de ciudadanía número 1.085.248.218, abogada en ejercicio, portadora de la Tarjeta Profesional No 197.303 del Consejo Superior de la Judicatura y domiciliada en Bogotá D.C., obrando como apoderada de: i) **CARVAJAL TECNOLOGÍA Y SERVICIOS S.A.S.** (antes, ASSENDA S.A.S.), (ii) **SERVIS OUTSOURCING INFORMÁTICO SOCIEDAD POR ACCIONES SIMPLIFICADA. – SERVIS S.A.S.** (antes, SERVIS OUTSOURCING INFORMÁTICO SOCIEDAD ANÓNIMA – SERVIS S.A.), y (iii) **GRUPO ASESORÍA EN SISTEMATIZACIÓN DE DATOS SOCIEDAD POR ACCIONES SIMPLIFICADA – GRUPO ASD S.A.S** (antes, ASESORÍA EN SISTEMATIZACIÓN DE DATOS SOCIEDAD ANÓNIMA – A.S.D. S.A.) sociedades colombianas con domicilio principal en Cali -la primera de ellas- y en Bogotá D.C. -las dos restantes-, integrantes de la **UNIÓN TEMPORAL FOSYGA 2014**, de manera atenta me dirijo al Despacho con el fin de contestar la demanda interpuesta por la **ENTIDAD PROMOTORA DE SALUD SANITAS**, en los siguientes términos:

#### 1. **ASUNTO PREVIO:**

##### 1.1. **Oportunidad para contestar la demanda:**

**1.1.1.** El 19 de agosto de 2022, el Despacho admitió la demanda incoada por la EPS SANITAS contra la Superintendencia Nacional de Salud y la Administradora de los Recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud-ADRES (en lo sucesivo simplemente ADRES), además en dicha providencia se ordenó la vinculación como terceros interesados en el proceso del Ministerio de Salud y Protección Social y de las sociedades que integraron la Unión Temporal FOSYGA 2014, señalando que su **notificación se realizará de forma personal**, con observancia de lo preceptuado en el artículo 199 de la Ley 1437 de 2011, este último modificado por el artículo 48 de la Ley 2080 de 2021.

**1.1.2.** El 22 de noviembre de 2022, mis poderdantes recibieron en sus direcciones electrónicas para notificaciones judiciales<sup>1</sup>, correo proveniente del Juzgado 45 Administrativo del Circuito de Bogotá, a través del cual, se remitió tanto el auto que ordenó su vinculación dentro del proceso como el expediente digital que contenía los anexos de la demanda.

**1.1.3.** Por lo expuesto, nos encontramos dentro de la oportunidad legal, de acuerdo a lo establecido en los artículos 172 y 199 del CPACA para emitir un pronunciamiento de fondo.

---

<sup>1</sup> Carvajal Tecnología y Servicios S.A.S.: [impuesto.carvajal@carvajal.com](mailto:impuesto.carvajal@carvajal.com) y Grupo ASD S.A.S. y Servis S.A.S.: [clizarazo@grupoasd.com.co](mailto:clizarazo@grupoasd.com.co)

## **1.2. Imposibilidad de aportar al expediente copia del cuaderno administrativo referente a los actos administrativos demandados (numeral 5° auto de fecha 19 de agosto de 2022)**

Las sociedades privadas que represento individualmente consideradas, esto es: (i) CARVAJAL TECNOLOGÍA Y SERVICIOS S.A.S. (ii) SERVIS OUTSOURCING INFORMÁTICO SOCIEDAD POR ACCIONES SIMPLIFICADA. – SERVIS S.A.S., y (iii) GRUPO ASESORÍA EN SISTEMATIZACIÓN DE DATOS SOCIEDAD POR ACCIONES SIMPLIFICADA – GRUPO ASD S.A.S., así como la figura asociativa que conformaron: Unión Temporal FOSYGA 2014, no están en capacidad de allegar la información solicitada por el Despacho, teniendo en cuenta las razones que a continuación se exponen:

**1.2.1.** El 10 de diciembre de 2013, mis representadas suscribieron con el Ministerio de Salud y Protección Social, el Contrato de Consultoría No. 043, que tenía por **objeto principal** el descrito en su cláusula primera: "Realizar la auditoría en salud, jurídica y financiera a las solicitudes de recobro por servicios extraordinarios no incluidos en el plan general de beneficios y a las reclamaciones por Eventos Catastróficos y Accidentes de Tránsito –ECAT con cargo a los recursos de las subcuentas del Fondo de Solidaridad y Garantía – FOSYGA del Sistema General de Seguridad Social en Salud"

**1.2.2.** En el párrafo de la cláusula séptima, se estableció el alcance del objeto, en los siguientes términos: "Las labores de auditoría en salud, jurídica y financiera requeridas se desarrollarán sobre las solicitudes de recobros NO POS y las reclamaciones ECAT que se radiquen ante el Fosyga a partir del 1° de enero de 2014; así como respecto de aquellas que por cualquier motivo no pudieron culminar el trámite con la firma contratada para adelantarlos respecto de los recobros y reclamaciones radicados ante el mencionado Fondo, hasta el 31 de diciembre de 2013."

**1.2.3.** El plazo de ejecución se modificó hasta el 31 de octubre de 2018, mediante la suscripción de la Prórroga No. 1 y Otrosí modificatorio No. 2, suscrito el día 28 de diciembre de 2017, en el que se estipuló lo siguiente:

**"CLÁUSULA TERCERA: El plazo de ejecución será hasta el 31 de octubre de 2018,** término que incluye además de la práctica de auditoría integral de recobros y reclamaciones **hasta el agotamiento de la disponibilidad presupuestal que ampara dicha actividad**, la realización de las actividades del proceso de reintegro de recursos apropiados o reconocidos sin justa causa, así como la ejecución del proceso de remisión de los recobros que hacen parte de los procesos judiciales." (Subraya y resaltado fuera de texto).

**1.2.4.** A pesar que el contrato terminó el 31 de octubre de 2018, la Unión Temporal FOSYGA 2014 sólo auditó los recobros radicados hasta el 30 de marzo de 2018, es decir que, a partir de abril de 2018, la obligación de auditar estaba por fuera de su alcance porque contractualmente no había respaldo presupuestal.

**1.2.5.** El **18 de julio de 2018** se celebró entre la **ADRES** y las sociedades integrantes de la **UNIÓN TEMPORAL FOSYGA 2014** un contrato de transacción a efectos de solucionar directamente las diferencias suscitadas entre las partes y precaver así eventuales litigios relacionados con presuntos incumplimientos en torno del Contrato de Consultoría No. 043 de 2013 celebrado entre la entonces **DIRECCIÓN DE ADMINISTRACIÓN DE FONDOS DE LA PROTECCIÓN SOCIAL DEL MINISTERIO DE SALUD Y PROTECCIÓN SOCIAL** y las sociedades integrantes de esa Unión Temporal.

**1.2.6.** En el mismo contrato de transacción, la ADRES y la Unión Temporal anticiparon los términos en que se realizaría la liquidación bilateral del Contrato de Consultoría No. 043 de 2013, fue así como el **30 de octubre de 2020**, mucho tiempo después de la celebración del contrato de transacción, estando en tiempo u oportunidad para el efecto, la ADRES y la Unión Temporal contratista, decidieron mutuamente y de manera bilateral liquidar el Contrato de Consultoría No. 043 de 2013.

**1.2.7.** En consecuencia, como el contrato de consultoría No 043 de 2013 ya cumplió el plazo de ejecución contractual y actualmente se encuentra liquidado, en cumplimiento de las obligaciones allí contenidas mis representadas entregaron a la ADRES todos los soportes físicos y magnéticos, lo cual incluye la totalidad de documentos emitidos en virtud del procedimiento

de reintegro de recursos por ser de propiedad del Sistema General de Seguridad Social en Salud.

Por lo anterior, toda la información relativa al actuar desplegado por la Unión Temporal en ejecución de sus obligaciones contractuales se encuentra bajo custodia única y exclusiva de ADRES por expresa disposición legal.

## **2. FRENTE A LAS PRETENSIONES DECLARATIVAS Y DE CONDENAS:**

Actuando en nombre y representación de (i) **CARVAJAL TECNOLOGÍA Y SERVICIOS S.A.S.** (antes, ASSENDA S.A.S.), (ii) **GRUPO ASESORÍA EN SISTEMATIZACIÓN DE DATOS, SOCIEDAD POR ACCIONES SIMPLIFICADA – GRUPO ASD S.A.S** (antes, ASESORÍA EN SISTEMATIZACIÓN DE DATOS SOCIEDAD ANÓNIMA – A.S.D. S.A.) y (iii) **SERVIS OUTSOURCING INFORMÁTICO SOCIEDAD POR ACCIONES SIMPLIFICADA. – SERVIS S.A.S.** (antes, SERVIS OUTSOURCING INFORMÁTICO SOCIEDAD ANÓNIMA – SERVIS S.A.), **ME OPONGO** a todas y cada una las declaraciones y condenas solicitadas por la entidad demandante, de conformidad con los argumentos de hecho y de derecho, que a continuación expongo:

**2.1. FRENTE A LA PRETENSIÓN 2.1.1.: ME OPONGO** a que se declare la nulidad de la Resolución 010381 del 4 de diciembre de 2019, a través de la cual, se ordenó a EPS Sanitas reintegrar a la ADMINISTRADORA DE LOS RECURSOS DEL SISTEMA GENERAL DE SEGURIDAD SOCIAL EN SALUD – ADRES la suma de **VEINTIUN MILLONES SESENTA Y DOS MIL SESENTA Y SIETE PESOS CON CINCO CENTAVOS M/CTE (\$21.062.067,5)** por concepto del capital involucrado y **NUEVE MILLONES CUATRO MIL SEISCIENTOS NOVENTA Y SEIS PESOS CON OCHENTA Y CINCO CENTAVOS (\$9.004.696,85)** por concepto de intereses de mora, con corte a 25 de febrero de 2016, por las siguientes razones:

**2.1.1.** El proceso de reintegro es producto del procedimiento diseñado por el Ministerio de Salud y Protección Social, el cual se adelantó con estricta observancia de lo previsto en la normativa vigente en ese momento (Resolución 3361 de 2013).

**2.1.2.** La Unión Temporal FOSYGA 2014, evidenció que existió apropiación sin justa causa de los recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud, con ocasión del pago de 537 recobros que contienen 648 ítems a la EPS SANITAS en el período comprendido entre el 1 de enero de 2014 y el 31 de julio de 2014 por la causal de “Medicamentos incluidos en el POS”, por lo tanto era su deber como el de todos los actores o participantes del Sistema ponerlo en conocimiento, como en efecto lo hizo, no obstante, la orden de reintegro fue determinada por la Superintendencia a través de los actos administrativos objeto de demanda, por lo que a mis representadas no se les puede endilgar algún tipo de responsabilidad.

**2.1.3.** Se garantizó el debido proceso de la EPS SANITAS y se le informó sobre los hallazgos evidenciados en la validación realizada y se le otorgó la oportunidad para emitir pronunciamiento dentro del término dispuesto por la norma.

-Fue así, que resultado de su respuesta, se estableció que se efectuó el reconocimiento y/o aprobación sin justa causa frente a **536** de los 634 ítems, los cuales fueron confirmados, como quiera que la información allí suministrada no tuvo la entidad para desvirtuar estos hallazgos.

-El análisis efectuado por la Unión Temporal FOSYGA 2014, contó con el concepto favorable de la firma contratada por el Ministerio de Salud y Protección Social para realizar la interventoría del Contrato de Consultoría No. 043 de 2013, y las results del proceso se informaron a la EPS SOS para que efectuara el respectivo reintegro de las sumas reconocidas y/o apropiadas sin justa causa. Como la EPS no lo hizo, se dio cumplimiento a lo dispuesto en la Resolución 3361 de 2013, para que la Superintendencia Nacional de Salud desplegara las actuaciones del caso y de ser el caso diera curso al reintegro de recursos.

-Finalmente, no es viable la restitución de las sumas reclamadas a cargo de mis representadas, las cuales no solo no fueron las receptoras de las sumas reclamadas, sino que no tenían a su cargo la administración de los recursos del SGSSS.

**2.1.4.** Los actos administrativos objeto de la presente controversia fueron proferidos por la Superintendencia Nacional de Salud, entidad que valoró las pruebas aportadas por la entidad demandante y dio curso a las actuaciones que estimó pertinentes y ordenó a la accionante el reintegro de los recursos.

**2.2. FRENTE A LA PRETENSIÓN 2.1.2.: ME OPONGO** a la declaratoria de nulidad de la Resolución No. 2022590000001004-6 DE 2022, por medio de la cual se resolvió un recurso de reposición interpuesto en contra de la Resolución No. 010381 del 4 de diciembre de 2019, teniendo en cuenta que es un acto administrativo que goza de presunción de legalidad, consagrada en el artículo 88 del CPACA, toda vez que no ha sido desvirtuada por la Jurisdicción Contencioso Administrativa y se profirió por una autoridad pública en ejercicio de funciones administrativas como las de inspección, vigilancia y control del Sistema General de Seguridad Social en Salud, que le fueron atribuidas por la Ley y demás actos administrativos, tales como: la Ley 100 de 1993 Libro Segundo, Título Cuarto, artículo 230 “Régimen sancionatorio”, parágrafo 2º, el Decreto Ley 1281 de 2002, artículo 3, la Ley 1122 de 2007, artículo 37, numeral 1º, artículo 40, literales a) y f), el Decreto 2462 de 2013, artículo 6, numeral 5º, la Resolución 3361 de 2013, artículo 15. Es decir, la referida Resolución no va en contra vía de la Constitución Política y la Ley, nació a la vida jurídica en aras de la protección de los recursos públicos, prevista en el artículo 15 del Decreto Ley 1281 de 2002.

**2.2.1** Los actos administrativos objeto de la presente controversia fueron proferidos por la Superintendencia Nacional de Salud, entidad que valoró las pruebas aportadas por la entidad demandante y dio curso a las actuaciones que estimó pertinentes y ordenó a la accionante el reintegro de los recursos.

**2.3. FRENTE A LA PRETENSIÓN 2.1.3.: ME OPONGO** a que se declare a título de restablecimiento del derecho que se ordene a la Nación – Superintendencia Nacional de Salud a que archive el proceso de reintegro y que dio lugar a la expedición de los actos administrativos demandados, por las razones que a continuación se exponen:

**2.3.1.** El artículo 48 de la Constitución Política de Colombia establece que “(...) No se podrán destinar ni utilizar los recursos de las instituciones de la Seguridad Social para fines diferentes a ella”, esto es, que los recursos destinados a atender las necesidades del servicio de salud y asegurar la efectividad del derecho no pueden ser utilizados para propósitos diferentes a los relacionados con la seguridad social.

En desarrollo de dicho precepto constitucional y en concordancia con lo establecido en el artículo 3º del Decreto Ley 1281 de 2002 que estableció que cuando se presente apropiación sin justa causa sin justa causa se solicitará la restitución al Fondo de Solidaridad y Garantía<sup>2</sup>, con el fin de proteger los recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud y propender por su flujo, surgió el procedimiento de reintegro de recursos apropiados o reconocidos sin justa causa.

Posteriormente se expidió la Resolución 460 de 2011 por el Ministerio de Salud y Protección Social, por la cual se fijaba el procedimiento para el reintegro de los recursos del Fondo de Solidaridad y Garantía - Fosyga apropiados o reconocidos sin justa causa, dicha norma fue derogada por la Resolución 3361 de 2013, en donde se señaló, entre otros, los requisitos que debía cumplir la solicitud de aclaración, la respuesta por parte del sujeto requerido, el análisis de la respuesta dada por el actor requerido, la elaboración del informe en el que se plasmaran las razones que sustentaban el resultado del análisis, así como las opciones para que el sujeto requerido efectuara el reintegro.

---

<sup>2</sup> **Artículo 3º. Reintegro de recursos apropiados o reconocidos sin justa causa.** Cuando el administrador fiduciario del Fosyga o cualquier entidad o autoridad pública, en el ejercicio de sus competencias o actividades como participante o actor en el flujo de caja, detecte que se presentó apropiación sin justa causa de recursos del sector salud, en los eventos que señale el reglamento, solicitará en forma inmediata las aclaraciones respectivas o su reintegro, el cual procederá a más tardar dentro de los veinte días hábiles siguientes a la comunicación del hecho. Cuando la situación no sea subsanada o aclarada en el plazo señalado se informará de manera inmediata y con las pruebas correspondientes a la Superintendencia Nacional de Salud quien ordenará el reintegro inmediato de los recursos y adelantará las acciones que considere pertinentes.

Cuando la apropiación o reconocimiento a que alude este artículo sea evidenciada por el actor que maneja los recursos, éste deberá reintegrarlos en el momento en que detecte el hecho.

En el evento en que la apropiación o reconocimiento sin justa causa se haya producido a pesar de contarse con las herramientas, información o instrumentos para evitarlo, los recursos deberán reintegrarse junto con los respectivos intereses liquidados a la tasa de interés moratorio establecida para los impuestos administrados por la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales, DIAN. Cuando la apropiación se presente pese a la diligencia del respectivo actor o por circunstancias que escaparon a su control, los recursos deberán reintegrarse debidamente actualizados por el Índice de Precios al Consumidor, IPC.

De esta forma, es claro para el Despacho que el proceso de reintegro fue instituido con el fin de salvaguardar los recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud y evitar así las apropiaciones sin justa causa de estos, el cual, se encuentra definido en la normatividad citada con antelación y que, para el caso en concreto se adelantó con total respeto por las garantías constitucionales de la entidad demanda, quien tuvo la posibilidad de ejercer su derecho de defensa y controvertir el resultado del mismo.

Se reitera que el proceso de reintegro de recursos se adelantó en aras de la protección de los recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud, propendiendo por su correcta utilización conforme lo dispuesto en el numeral 11 del artículo 3 de la Ley 1437 de 2011, el artículo 3 del Decreto Ley 1281 de 2002.

**2.4. FRENTE A LA PRETENSIÓN 2.1.4.: ME OPONGO** a que se declare a título de restablecimiento del derecho que se exonere a la EPS SANITAS de la obligación de realizar cualquier pago por concepto de la orden impuesta en el proceso de reintegro de recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud apropiados sin justa causa y que dio lugar a la expedición de las resoluciones demandadas, por las razones que a continuación se exponen:

**2.4.1.** La EPS está obligada a reintegrar las sumas solicitadas en los actos administrativos emitidos por la SUPERINTENDENCIA NACIONAL DE SALUD, como consecuencia de su propio actuar, el cual no se puede atribuir en modo alguno a mis representadas, pues el proceso de reintegro se hizo con observancia de lo previsto en la normativa vigente para ese momento, y fue la demandante la que no desvirtuó el resultado, por lo tanto, existe un deber de coherencia entre el actuar del demandante y lo solicitado por esta, con lo cual es improcedente que solicite la devolución de las sumas que le fueron reconocidas cuando no debieron pagarse ni salir de los rubros del Sistema General de Seguridad Social en Salud.

-En consecuencia, no hay lugar al restablecimiento pretendido por la EPS SANITAS, como quiera que cada uno de los actores que participaron en las etapas del proceso de reintegro de recursos obraron conforme a lo dispuesto en la normativa vigente (Decreto Ley 1281 de 2002, artículo 3º y Resolución 3361 de 2013) y fue la EPS quien no logró desvirtuar todos los hallazgos evidenciados.

-El Sistema General de Seguridad Social en Salud fue el único que resultó afectado con el reconocimiento de esos recobros a la EPS SANITAS, pues es con cargo a este que se surte su pago el cual es administrado por la ADRES, por expresa disposición legal.

-Además, no hay lugar a ninguna devolución de recursos a la EPS SANITAS toda vez que no se evidencia en el escrito de la demanda ni en el acervo probatorio allegado por la actora que ésta efectuó el reintegro ordenado en las Resoluciones 010381 del 4 de diciembre de 2019 y 2022590000001004-6 de 2022 expedidas por la SNS.

- Aun en el evento de haber efectuado el reintegro, las sumas reclamadas por la EPS **no ingresaron al patrimonio de las sociedades integrantes de la Unión Temporal** ni de esta última, por lo tanto, no se puede pretender que con su patrimonio se asuma una responsabilidad que le es del todo ajena

**2.4.2.** Ahora bien, sin que implique contradicción con lo señalado en precedencia, es necesario precisar que en el proceso de reintegro de recursos adelantado por la Unión Temporal FOSYGA 2014 a la EPS SANITAS, se garantizó el debido proceso y se dio aplicación estricta a lo dispuesto en la Ley, en los actos administrativos proferidos por el Ministerio de Salud y Protección Social y en lo pactado en el Contrato de Consultoría No. 043 de 2013 suscrito con ese ente Ministerial; por lo tanto una vez se detectó el hallazgo, se comunicó a la EPS para que rindiera las respectivas aclaraciones, se validaron las respuestas emitidas por la entidad recobrante, se envió a la firma interventora (JAHV McGregor SAS) y como resultado del análisis se solicitó a la EPS SANITAS, que reintegrara lo que se pagó sin justa causa correspondiente la suma de \$30.0667.643,5, en donde \$21.062.067,5 corresponde a capital y \$9.004.696,85 por concepto de intereses, para lo cual se le concedió el término señalado en la norma para que realizara el reintegro de los recursos y en vista que no lo hizo, mis representadas dieron aplicación a lo dispuesto en la normativa vigente, remitiendo la documentación soporte del hallazgo a la Superintendencia Nacional de Salud, para lo de su competencia.

Finalmente, el proceso de reintegro de recursos se adelantó en aras de la protección de los recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud, propendiendo por su correcta utilización conforme lo dispuesto en el numeral 11 del artículo 3 de la Ley 1437 de 2011, el artículo 3 del Decreto Ley 1281 de 2002.

**2.5. FRENTE A LA PRETENSIÓN 2.1.5.: ME OPONGO** a que se ordene a mis representadas a reintegrar a SANITAS EPS los dineros que llegase a pagar por concepto de la sanción impuesta mediante las resoluciones demandadas, junto con los respectivos intereses moratorios liquidados a la máxima tasa legal o en su defecto se reconozca el capital debidamente actualizado de conformidad con la variación del índice de precios al consumidor, teniendo en cuenta las siguientes razones:

**2.5.1.** No existe mérito para la reclamación y condena propuesta por la EPS a las sociedades que represento en su calidad de contratistas el Estado, con base en el Contrato No. 043 de 2013, el cual solo produciría efectos entre los cocontratantes esto es entre el Ministerio de Salud y Protección Social hoy representado por la ADRES y la Unión Temporal FOSYGA 2014, sin que resulte oponible a terceros como la EPS. Además, respecto al contrato en cita es preciso señalar que media acta de liquidación bilateral suscrita el 30 de octubre de 2020, sin salvedades específicas y concretas en la que a su vez le antecede un contrato de transacción suscrito el 18 de julio de 2018.

Se enfatiza entonces que mis representadas, bajo las directrices impartidas por el Ministerio de Salud y Protección al detectar la presencia de la presunta apropiación sin justa causa de recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud, debía solicitar en forma inmediata las aclaraciones respectivas como efectivamente lo hizo en el asunto que nos ocupa y como éstas no fueron satisfechas, se solicitó su posterior reintegro y como la situación no fue aclarada de forma total, se informó con las pruebas correspondientes a la SNS para que adelantara las acciones que estimara pertinentes y fue quién ordenó el reintegro inmediato de los recursos.

**2.5.2.** En el asunto que nos ocupa, la Unión Temporal FOSYGA 2014, en el marco de su contrato de consultoría cumplió su obligación, pero fue la entidad accionante quien no logró desvirtuar los hallazgos por concepto medicamentos incluidos en el POS, según consta en el material probatorio allegado con la demanda.

Adicionalmente, no se configuran los supuestos necesarios para que ante una eventual condena se predique la solidaridad de la Unión Temporal y sus integrantes para con la ADRES ni con la Superintendencia Nacional de Salud, pues no se puede perder de vista que las obligaciones solidarias tienen su fuente en la ley, los contratos o el testamento, y en el presente caso no se dispuso ni en la ley ni en un negocio jurídico ni mucho menos en una disposición testamentaria, dicha obligación frente a mis representadas y el sustento legal y jurisprudencial permite concluir que tal y como se afirma en la excepción denominada "INEXISTENCIA DE LA OBLIGACIÓN DE PAGO CON RECURSOS PROPIOS POR PARTE DE LA UNIÓN TEMPORAL FOSYGA 2014" Los recursos que se cuestionan, no son ni han sido administrados por mis representadas, esta responsabilidad no está en cabeza de terceros sino de manera exclusiva en el Estado.

De acuerdo con lo anterior, no existe un hecho imputable a mis representadas ni un nexo de causalidad con los perjuicios materiales que se reclaman, los cuales permitan atribuirles alguna responsabilidad, pues adicionalmente se configura la culpa exclusiva de la demandante. Por lo tanto, al no tener ninguna incidencia causal en la producción del daño cuya indemnización reclama la actora, no es posible predicar una responsabilidad solidaria. Además, tampoco existen normas legales ni convencionales que permitan predicar la solidaridad entre las demandadas.

**2.5.3.** En todo caso, estas solicitudes individualmente consideradas y de manera mancomunada como acá se presentan, resultan imprósperas como quiera que constituyen una obligación accesoria a las pretensiones principales, las cuales estimamos deben declararse improcedentes, teniendo en cuenta que los ítems de los recobros objeto del proceso de reintegro fueron reconocidos sin justa causa.

**2.5.4.** No es procedente la condena al pago de intereses moratorios o la aplicación del ajuste por IPC, como quiera que la EPS SANITAS no realizó el reintegro de los recursos apropiados sin justa causa y sobre los que pretende se le reconozcan los rubros antes referidos, en ese sentido esta pretensión no tendría ningún sustento legal para su reconocimiento.

**2.5.5.** Aunado a lo anterior, se hace necesario recordar que el interés moratorio es aquel que con objeto sancionatorio se aplica una vez se haya vencido el plazo para que se reintegre el capital cedido o entregado en calidad de préstamo y no se haga el reintegro o el pago, el cual sólo opera una vez vencidos los plazos pactados.

**2.5.6.** Para que se pueda hablar de interés moratorio aplicable, se hace necesaria la concurrencia de todos los criterios y elementos que hacen exigible la obligación, así como su posterior vencimiento. Así las cosas, existe un deber de coherencia entre el actuar de la demandante y lo solicitado por esta, siendo pues improcedente que solicite la devolución de unas sumas que le fueron reconocidas cuando las mismas no debieron pagarse por ir en contravía de lo preceptuado en la normativa vigente para el momento en que se adelantó la auditoría, además que tampoco efectuó el reintegro de los recursos ordenados en las Resoluciones expedidas por la Superintendencia Nacional de Salud, por lo que ahora no puede alegar la necesidad de liquidar intereses moratorios cuando dichas sumas no debieron salir de los rubros del SGSSS.

**2.5.7.** La indexación o actualización pretendida es una medida excepcional, que no procede sobre derechos eventuales o meras expectativas, de manera que tal y como se señaló previamente, en el evento de accederse a las pretensiones, el derecho a la devolución de las sumas pretendidas nacería o surgiría con el reconocimiento que se haga en la sentencia que resuelva la presente controversia. En consecuencia, no habría lugar a ordenar la indexación porque el derecho al pago de la obligación se constituiría en el fallo judicial.

-La Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Laboral M.P. José Roberto Herrera Vergara, del 28 de agosto de 2001, planteó consideraciones especiales frente a la procedencia o no de la indexación, argumentos que respaldan la improcedencia de la indexación solicitada, siendo importante resaltar lo siguiente:

“3. La indización o indexación siempre ha sido, sin lugar a duda, **una medida excepcional**. Es la respuesta del derecho, legislado y jurisprudencial, al fenómeno de la “inflación”. Un mecanismo de revalorización de ciertas obligaciones dinerarias, cuyo objetivo es poner en equilibrio la ecuación económica gravemente desbalanceada por una fuerte pérdida del poder adquisitivo del peso, de la cual se beneficiaría al deudor de ella ante la consecuencial depreciación de su prestación, con claro detrimento del acreedor, quien en últimas se vería obligado, en virtud de unas reglas jurídicas nominalistas, a recibir un pago incompleto.

El carácter relativo de la indexación emerge de una exigencia de la ley, a la cual el juez debe someterse en virtud del imperativo categórico contenido en el artículo 230 de la Constitución Política. La estructura del régimen general de las obligaciones impide que de manera indiscriminada los jueces, amparados en el principio de equidad, procedan a revalorizar cualquier obligación, porque ello iría en detrimento de la seguridad jurídica en las relaciones económicas menoscabándose toda convivencia social. El artículo 2224 del Código Civil, tiene alcance general, es de un claro tenor y único sentido: “Si se ha prestado dinero sólo se debe la suma en el contrato”; en igual dirección apunta el canon 1627 ejusdem: “El pago se hará bajo todos respectos en conformidad al tenor de la obligación; sin perjuicio de lo que en casos especiales dispongan las leyes” (negritas de la CORTE). Aquí subyace el basamento del nominalismo colombiano. La Ley o los contratantes mismos, empero, pueden disponer cosa contraria; pero, de ninguna manera, se puede proferir, una regla general por vía de doctrina contra esta preceptiva del orden jurídico vigente. No se trata, pues, de un derecho de todos los acreedores, ni deviene en forma automática por el simple transcurso del tiempo, ni se predica de cualquier obligación, a menos que sea una exigencia legal, por venir expresamente ordenada en una regla de derecho vigente, verbi gratia, en asuntos de indemnización de daños (artículo 16 de la Ley 446 de 1998).

(...) 5. Mas, existen aspectos puntuales sobre esta materia que en esta oportunidad la Sala de Casación Laboral precisa, a fin de rectificar los criterios que en ocasiones anteriores se han esbozado:

(...)”c) **No se indexan, pues, en primer lugar, las obligaciones condicionales suspensivas, es decir, las pendientes “de un acontecimiento futuro, que puede suceder o no”, según las voces del artículo 1530 del Código Civil, en tanto enerva la adquisición del derecho mientras él no se cumpla (art. 1536 ib). En segundo término, tampoco se revalorizan los derechos eventuales.**

Estos, conforme a la teoría de las obligaciones, son los que emanan de un acto, hecho o

negocio jurídico en formación (in nuce), o incompleto o imperfecto, como los que han reunido uno o varios de los elementos necesarios para su exigencia, pero les falta otro u otros de ocurrencia futura. Mucho menos, no está demás decirlo, **pueden ser valorizadas las meras expectativas de derechos**, respecto de las cuales no cabe hablar, siquiera, de obligación". (Subraya y negrita fuera de texto original).

**2.5.8.** Finalmente, el proceso de reintegro de recursos se adelantó de conformidad con lo establecido en el Decreto Ley 1281 de 2022 artículo 3º, y la Resolución 3361 de 2013, normas que fueron expedidas en desarrollo del mandato Constitucional previsto en el artículo 48:

"ARTÍCULO 48. La Seguridad Social es un servicio público de carácter obligatorio que se prestará bajo la dirección, coordinación y control del Estado, en sujeción a los principios de eficiencia, universalidad y solidaridad, en los términos que establezca la Ley...**No se podrán destinar ni utilizar los recursos de las instituciones de la Seguridad Social para fines diferentes a ella...**" (Negrilla fuera del texto original).

Adicionalmente, el artículo 154 de la Ley 100 de 1993 dispuso:

"ARTÍCULO 154. El Estado intervendrá en el servicio público de Seguridad Social en Salud, conforme a las reglas de competencia de que trata esta Ley, en el marco de lo dispuesto en los artículos 48, 49, 334 y 365 a 370 366, 367, 368, 369 de la Constitución Política. Dicha intervención buscará principalmente el logro de los siguientes fines:

(...)

**g) Evitar que los recursos destinados a la seguridad social en salud se destinen a fines diferentes"** (Negrilla fuera del texto original).

En cada una de las etapas de dicho proceso, se observaron las reglas del Debido Proceso, se concedió a la entidad la oportunidad y los términos para que efectuara las respectivas explicaciones como se ha mencionado, sin embargo, la EPS no pudo desvirtuar los hallazgos. Es decir, que el actuar de la demandada y de mis representadas fue de pleno derecho, razón por la cual no hay lugar al reconocimiento de intereses moratorios ni ningún otro tipo de sanciones de carácter pecuniario.

**2.6. FRENTE A LA PRETENSIÓN 2.1.6.: ME OPONGO** a la solicitud de condena a mis representadas por concepto del pago de costas, y respetuosamente solicito no declarar la prosperidad de esta pretensión, en atención a que el inicio de esta demanda obedece exclusivamente a acciones imputables a la Entidad Promotora de Salud demandante que se han explicado a lo largo de este escrito. Adicionalmente como quiera que esta pretensión es consecuencial de las demás pretensiones, las cuales no prosperan en contra de la demandada y de mis representadas, está también resulta improcedente.

### **3. FRENTE A LOS HECHOS EN QUE SE CENTRA LA CONTROVERSIA:**

Respecto de los hechos que fundamentan la demanda me pronuncio en los siguientes términos:

**3.1. AL HECHO 5.1:** Para responder se separa:

**3.1.1 ES CIERTO** que mediante comunicación UTF2014-RNG-1 144 de 20 de marzo de 2015, se envió solicitud de aclaración por posible apropiación o reconocimiento sin justa causa en el pago de recobros auditados por concepto de la causal "Medicamentos incluidos en el POS" para el periodo comprendido entre el 01 de enero de 2014 y 31 de julio de 2014.

**3.1.2** Esta solicitud se realizó teniendo en cuenta que, con posterioridad a la auditoría realizada por mis representadas a los recobros radicados por esa entidad, se evidenció que existió apropiación sin justa causa de 537 recobros contentivos de 648 ítems; por lo anterior y en cumplimiento de lo establecido en la Resolución 3361 de 2013 (norma vigente en ese momento) y específicamente en aplicación de lo previsto en el artículo 4.

**3.1.3** En el documento Reintegro de recursos por concepto de recobros y reclamaciones que puede ser consultado en la página web de ADRES (<https://servicios.adres.gov.co/Transparencia/Manuales-t%C3%A9cnicos/Proceso-Reintegro->

de-Recursos-Apropiados-y-reconocidos-sin-justa-causa-por-Concepto-de-Recobros-y-Reclamaciones), están definidas las causales por las cuales había lugar a solicitar el reintegro de recursos, dentro de las cuales se encuentra la de medicamentos y procedimientos PBS.

| ENTIDADES RECOBRANTES |                                                                                  |                                                                                                                                                                                                                                                                           |
|-----------------------|----------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Nº                    | CAUSAL DE REINTEGRO                                                              | DESCRIPCIÓN                                                                                                                                                                                                                                                               |
| 1                     | Base de datos única de afiliados – BDUA                                          | Comprobar la afiliación de un usuario al Sistema General de Seguridad Social en Salud a través de la entidad recobrante para la fecha de prestación del servicio, el régimen al que pertenece y la correspondencia de la identificación de este.                          |
| 2                     | Base de datos de la registraduría nacional del estado civil – RNEC               | Constar si el usuario estaba fallecido para la fecha de prestación del servicio.                                                                                                                                                                                          |
| 3                     | Porcentaje de pago en fallos de tutela                                           | Examinar la correcta aplicación de los porcentajes para pago según norma vigente u orden judicial.                                                                                                                                                                        |
| 4                     | Duplicados o pagos dobles                                                        | Verificación de los soportes físicos de aquellos recobros en los que existe coincidencia en diferentes variables en la base de datos, para descartar que se trata de recobros duplicados o que se hayan realizado dos o más pagos sobre una misma prestación.             |
| 5                     | Licencias de maternidad y paternidad e incapacidad por enfermedad general        | Corresponde a la revisión de la existencia de pagos de recobros por estos conceptos sin que medie orden judicial.                                                                                                                                                         |
| 6                     | Pagos a afiliados del régimen subsidiado sin que medie un fallo de tutela (CTC). | Identificar si existen pagos de recobros de prestaciones de salud autorizadas por Comité Técnico Científico en el régimen subsidiado, dado que la ADRES únicamente reconoce recobros de usuarios del régimen subsidiado si una orden judicial lo señala de forma expresa. |
| 7                     | Régimen de excepción                                                             | Consiste en detectar recobros pagados a usuarios del régimen de excepción sin que exista una orden judicial.                                                                                                                                                              |
| 8                     | Medicamentos y procedimientos PBS                                                | Se fundamenta en establecer si la fecha de prestación del servicio, el medicamento, procedimiento, dispositivo médico o insumo está incluido en el plan de beneficios vigente para esa fecha.                                                                             |
| 9                     | Valores máximos de medicamentos                                                  | Se basa en la evidencia de recobros pagados por un mayor valor al establecido en las normas de regulación de precios vigentes para la fecha de prestación del servicio.                                                                                                   |
| 10                    | Mayores valores pagados                                                          | Cuando el valor total pagado en las diferentes presentaciones del recobro es mayor al valor inicial recobrado.                                                                                                                                                            |
| 11                    | Diferencia MIPRES                                                                | Revisión de la consistencia entre las cantidades prescritas y recobradas.                                                                                                                                                                                                 |
| 12                    | Consistencia requisitos esenciales                                               |                                                                                                                                                                                                                                                                           |
| 13                    | Enfermedad Huérfana                                                              |                                                                                                                                                                                                                                                                           |
| 14                    | Diferencias entre cantidades SII, MYT y facturadas                               |                                                                                                                                                                                                                                                                           |

3.2. **AL HECHO 5.2:** Para responder se separa:

3.2.1 **ES CIERTO** que, en la fecha referida la EPS demandante atendió la comunicación remitida por parte de la Unión Temporal.

3.2.2 En atención a las etapas establecidas en la normatividad referida en el hecho que antecede, se concedió a la EPS SANITAS el término para responder de treinta (30) días hábiles (plazo establecido en la mencionada Resolución (artículo 5), siguientes al recibo de la comunicación.

3.2.2 Sin perjuicio de lo anterior, verificada la respuesta de la demandante, se constató que en el trámite del proceso de reintegro de recursos, para el periodo comprendido entre el 01 de enero de 2014 y 31 de julio de 2014, existió una apropiación sin justa causa por la causal “Medicamentos incluidos en el POS”, y la demandante no presentó argumentos y pruebas suficientes para desvirtuar los hallazgos evidenciados, esto es, se recobraron y pagaron recobros con fundamento en medicamentos incluidos en el POS hoy PBS.

Por tal motivo, una vez analizados los casos se elaboró el informe correspondiente que fue analizado por la firma interventora JAHV McGregor, y posteriormente la Superintendencia Nacional de Salud expidió el acto administrativo con la orden de reintegro de recursos.

3.3. **AL HECHO 5.3: ES CIERTO** que mediante comunicación UTF2014-RNG-1368 de 29 de julio de 2015, radicada el día 31 de julio de 2015 en la firma interventora JAHV McGregor S.A, la Unión Temporal FOSYGA 2014 remitió a dicha firma el informe del proceso de reintegro de recursos del FOSYGA (hoy Administradora de los Recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud ADRES), apropiados o reconocidos sin justa causa, detectados en pago de los recobros auditados por concepto de la causal "Medicamentos incluidos en el POS para el periodo comprendido entre el 1 de enero de 2014 y 31 de julio de 2014 y solicitó concepto previo.

3.4. **AL HECHO 5.4: ES CIERTO** que la firma interventora JAHV McGregor a través de comunicación JAHV-INT-8395-15 de 1 de diciembre de 2015, radicada ante mis representadas el 1 de diciembre de 2015, emitió concepto favorable sobre el informe del proceso de reintegro de recursos del FOSYGA (hoy Administradora de los Recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud ADRES) apropiados o reconocidos sin justa causa detectados en el pago de los recobros auditados por concepto de la causal "Medicamentos incluidos en el POS".

3.5. **AL HECHO 5.5:** Para responder se separa:

**3.5.1 ES CIERTO** que contando con el concepto favorable de la firma interventora, la Unión Temporal FOSYGA 2014 mediante comunicación UTF2014-RNG-1786 de 11 de diciembre de 2015, remitió a la demandante el informe en que se precisaron las razones que sustentaron el resultado de los hallazgos.

**3.5.2 NO ES CIERTO** que se hubiese tratado de supuestas razones que soportaran el resultado de los hallazgos, toda vez que del acervo probatorio recaudado en el proceso de reintegro adelantado a SANITAS EPS, se determinó que existió apropiación o reconocimiento sin justa causa de los recursos del FOSYGA (hoy Administradora de los Recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud ADRES) detectados en la auditoría a los recobros por concepto de la causal "Medicamentos incluidos en el POS para el periodo comprendido entre el 01 de enero de 2014 y 31 de julio de 2014, precisándole a la demandante entre otras cosas que:

**3.5.2.1** Respecto de **449 recobros** que comprendían **536 ítems**, no se aclararon los Hallazgos, confirmando la apropiación sin justa causa, por lo que conforme a las disposiciones normativas debía efectuar el reintegro de los recursos, para lo cual disponía de veinte (20) días hábiles siguientes al recibo de la comunicación, por concepto del valor de ítems apropiados la suma de \$136.237.559, 74 y por concepto de intereses mediante la aplicación de interés de mora la suma de \$53.916.798.87, aclarándole que el interés se calculó con corte a 11 de diciembre de 2015 y se realizaba a título informativo por cuanto este debía liquidarse por el periodo comprendido entre la fecha de pago y la fecha de cancelación efectiva de la suma adeudada.

**3.5.2.2** Lo anterior, teniendo en cuenta que la EPS SANITAS, no logró aclarar todos los hallazgos con lo cual se confirmó su reconocimiento y/o apropiación sin justa causa, por cuanto correspondían a medicamentos incluidos en el POS hoy PBS para la fecha en que se suministraron.

**3.6. AL HECHO 5.6:** Para responder se separa:

**3.6.1 ES CIERTO** que mediante comunicación UTF2014-RNG-2443 de 2 de marzo de 2016, radicada en la Superintendencia Nacional de Salud con NURC 1-2016-032037 el 7 de marzo de 2016, informó que el Consorcio SAYP 2011 había reportado un reintegro por parte de la demandante por la respectiva causal, y por ende se efectuaron los respectivos cálculos evidenciando un saldo pendiente por pagar de \$30.066.764,35, en donde \$21.062.067,5 correspondía a capital y \$9.004.696,85 a intereses con corte al 25 de febrero de 2016.

**3.6.2** Sin perjuicio de lo anterior, se precisa al Despacho que mis representadas no tenían como función u obligación contractual administrar los recursos del entonces FOSYGA, es decir, no eran receptoras de las devoluciones que pudiera efectuar la entidad demandante, por tanto, **NO LES CONSTA** si SANITAS EPS efectuó los pagos señalados, esta afirmación deberá ser demostrada en el proceso.

**3.7. AL HECHO 5.7:** Para responder se separa:

**3.7.1 ES CIERTO**, de acuerdo con el acervo probatorio allegado, la Superintendencia Nacional de Salud profirió la Resolución 010381 del 4 de diciembre de 2019, en ejercicio de sus facultades, en virtud del procedimiento de reintegro de recursos apropiados o reconocidos sin justa causa establecido en la normatividad legal vigente, con ocasión de los hallazgos detectados a unos recobros que fueron presentados por la demandante y pagados con ocasión del trámite de auditoría que surtieron.

**3.7.2** Es del caso indicar que, en la Resolución referida se señalaron las etapas y actividades a seguir en el curso del proceso de reintegro de recursos, el cual inició con el envío a la EPS SANITAS de las solicitudes de aclaración por los hallazgos evidenciados, siguió con el análisis de las respuestas otorgadas por la entidad, y posteriormente, previo concepto favorable de la firma Jahv McGregor, contratada por el Ministerio de Salud y Protección Social para la interventoría del Contrato de Consultoría No. 043 de 2013, se solicitó a la EPS el reintegro de los recursos, de conformidad con lo consagrado en el artículo 7 ibidem, pues sin este concepto la firma auditora no podía solicitar el reintegro de recurso a las Entidades Promotoras de Salud, así se dispuso en el "Manual Operativo de Reintegro de Recursos Apropiados o Reconocidos sin justa causa":

|                                                                                                       |                                                                       |  |                                        |            |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------|--|----------------------------------------|------------|
| <br>Libertad y Orden | <b>FONDO DE SOLIDARIDAD Y GARANTÍA FOSYGA</b>                         |  | FECHA                                  | 29/12/2016 |
|                                                                                                       | <b>MANUAL OPERATIVO</b>                                               |  | PAGINA                                 | 29         |
|                                                                                                       | <b>REINTEGRO DE RECURSOS APROPIADOS O RECONOCIDOS SIN JUSTA CAUSA</b> |  | SAYP-PR-MYT-Reintegro de Recursos .v07 |            |

| PROCESO DE REINTEGRO DE RECURSOS |                                                                      |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                      |                    |                                                                                                               |                                                   |
|----------------------------------|----------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------|
| No                               | ACTIVIDAD                                                            | DESCRIPCION                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                          | FRECUENCIA         | RESPONSABLES                                                                                                  | CONTROL                                           |
| 6                                | Remitir informe y comunicación del resultado a la Firma Interventora | Remitir a la Firma Interventora, para que esta emita su concepto, el informe que deberá mantener la estructura definida en las consideraciones generales que hacen parte de este manual, dentro de los veinticinco (25) días calendario contemplado en la actividad 5, en el que se indique, sobre la totalidad de los hallazgos, si hubo o no apropiación indebida por las entidades recobrantes, reclamantes o personas naturales. El informe deberá ser remitido con copia al Ministerio de Salud y Protección Social o a quien haga sus veces.<br><br>Los informes deben ser consolidados por línea de reintegro y por periodo de evaluación, lo anterior sin perjuicio de que la entidad que adelanta el proceso de reintegro de recursos efectúe la revisión o el análisis correspondiente dentro del término que señala el artículo 6 de la Resolución 3361 de 2013.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                          | 25 días calendario | Firma auditora de recobros y reclamaciones o quien esté adelantando el procedimiento de reintegro de recursos | Generar Informe para concepto de la interventoría |
| 7                                | Realizar verificación de informe                                     | Dentro de los 15 días calendario, siguientes a la recepción del informe sobre el análisis del resultado de las solicitudes de aclaraciones, la Firma Interventora realizará verificación de la información contenida en el mismo:                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                    | 15 días calendario | Firma Interventora                                                                                            | Generar acta de reunión                           |
|                                  |                                                                      | ¿Resultado favorable de la verificación del informe?<br><br><b>No:</b> Existe una no conformidad respecto al informe, Continúa con la actividad 8<br><b>Si:</b> Continúa con la actividad 11.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                        |                    |                                                                                                               |                                                   |
| 8                                | Realizar reunión de verificación                                     | La Firma Interventora citará dentro de este mismo término reunión de verificación con la Firma auditora de recobros y reclamaciones o quien esté adelantando el procedimiento de reintegro de recursos en caso de existir no conformidad respecto al informe.<br><br>¿Continúa no conformidad?<br><br><b>No:</b> Continúa con la actividad 11.<br><b>Si:</b> Continúa en la actividad 9.<br><br>En caso de que la no conformidad continúe, se puede dar el siguiente caso:<br><br>¿Se identificaron nuevos ítems y/o valores superiores?<br><br><b>No:</b> Continúa en la actividad 9.<br><b>Si:</b> Continúa en la actividad 2.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                     |                    |                                                                                                               |                                                   |
| 9                                | Realizar ajustes y emitir alcance                                    | La Firma auditora de recobros y reclamaciones o quien esté adelantando el procedimiento de reintegro de recursos realizará ajustes, si hay lugar a ello, y remitirá nuevamente el informe a la Firma Interventora.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                   | 5 días calendarios | Firma auditora de recobros y reclamaciones o quien esté adelantando el procedimiento de reintegro de recursos | Generar nuevamente el Informe                     |
| 10                               | Revisar informe                                                      | La Firma Interventora revisará el informe emitido por la Firma Auditora de Recobros y Reclamaciones.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                 | 10 días calendario | Firma auditora de recobros y reclamaciones o quien esté adelantando el procedimiento de reintegro de recursos |                                                   |
| 11                               | Emitir concepto del informe de reintegro de recursos                 | La Firma Interventora emitirá concepto en el que conste que la conclusión sobre la existencia de apropiación o reconocimiento sin justa causa, está soportada en la información allegada y que el proceso se surtió con observancia de las normas.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                   | 10 días calendario | Firma Interventora                                                                                            | Generar concepto del informe                      |
| 12                               | Comunicar resultado a la persona natural o jurídica requerida        | Con el concepto de la interventoría, en que conste que la conclusión sobre la existencia de apropiación o reconocimiento de recursos sin justa causa, está soportada en la información allegada al procedimiento y que el mismo se surtió con observancia de las normas que regulan la materia, la Firma auditora de recobros y reclamaciones o quien esté adelantando el procedimiento de reintegro de recursos enviará a la Persona Natural o Jurídica Requerida, un comunicado con el resultado cuando se identifique que existió apropiación o reconocimiento sin justa causa, el cual debe contener como mínimo:<br>a. La solicitud de reintegrar los recursos junto con la liquidación de intereses, dentro de los veinte (20) días hábiles siguientes al recibo de la comunicación, mencionando las opciones relacionadas en el artículo 9º de la resolución 3361 de 2013.<br>b. El valor a reintegrar por concepto de recursos apropiados o reconocidos sin justa causa.<br>c. La determinación de si las sumas adeudadas deben ser devueltas junto con los intereses de mora calculados con base en la tasa de interés moratorio establecida para los impuestos administrados por la DIAN o | 5 días calendario  | Firma auditora de recobros y reclamaciones o quien esté adelantando el procedimiento de reintegro de recursos | Generar comunicación escrita a los requeridos     |

**3.7.3** Conforme a lo expuesto **NO ES CIERTO** que se trate de presuntas apropiaciones sino de hallazgos confirmados conforme a la normatividad legal vigente que regula el proceso de reintegro de recursos, para el caso que nos ocupa específicamente lo establecido en la Resolución 3361 de 2013 (norma vigente en ese momento).

**3.7.4** Aunado a lo anterior, debe tenerse en cuenta que la Resolución proferida por la Superintendencia Nacional de Salud es un acto administrativo goza de presunción de legalidad y sobre el particular la Jurisprudencia del H. Consejo de Estado ha reiterado que “un acto administrativo corresponde a toda manifestación de voluntad de una entidad pública o de un particular en ejercicio de funciones públicas, capaz de producir efectos jurídicos, concepto dentro del cual bien puede haber una certificación, siempre que de su contenido se deriven los efectos mencionados. Lo anterior implica que, independientemente de la forma que se adopte o la denominación que se le dé (Resolución, Oficio, Certificación, Circular, etc.), cualquier manifestación de voluntad de la autoridad pública o particular que ejerce función pública, generadora por sí misma de efectos jurídicos, constituye acto administrativo, pasible de control jurisdiccional”<sup>3</sup>

**3.7.5.** Frente al articular en Sentencia No. C-069/95, la H. Corte Constitucional expreso:

“ACTO ADMINISTRATIVO-Existencia. La existencia del acto administrativo está ligada al momento en que la voluntad de la Administración se manifiesta a través de una decisión. El acto administrativo existe, tal como lo señala la doctrina, desde el momento en que es producido por la Administración, y en si mismo lleva envuelta la prerrogativa de producir efectos jurídicos, es decir, de ser eficaz. De igual manera, la existencia del acto administrativo está ligada a su vigencia, la cual se da por regla general desde el momento mismo de su expedición condicionada, claro está, a la publicación o notificación del acto, según sea de carácter general o individual (...)”<sup>4</sup>

**3.8. AL HECHO 5.8: ES CIERTO** que la EPS SANITAS presentó recurso de reposición contra la Resolución 010381 de 04 de diciembre de 2019 en la fecha señalada conforme se desprende de las pruebas aportadas con la demanda.

**3.9. AL HECHO 5.9: ES CIERTO** que mediante Resolución No. 2022590000001004-6 de 2022, se resolvió el recurso de reposición interpuesto en contra de la Resolución 010381 del 4 de diciembre de 2019 resolviendo entre otras cosas lo relacionado en el hecho, conforme se desprende de las pruebas aportadas con la demanda.

**3.10. AL HECHO 5.10: NO LES CONSTA** a mis representadas si a la fecha no se ha resuelto el recurso de apelación presuntamente interpuesto en contra de la Resolución 010381 del 4 de diciembre de 2019, pues se trata de una actuación de la que no hacen, ni hicieron parte, motivo por el cual esta afirmación deberá ser objeto de prueba en esta instancia.

**3.11. AL HECHO 5.11: NO LES CONSTA** a mis representadas por ser un hecho ajeno a estas en el cual no tuvieron participación alguna, deberá demostrarse en el curso del proceso.

**3.12. AL HECHO 5.12:** Tal y como se ha advertido en los hechos que anteceden **NO LES CONSTA** a mis representadas por ser un hecho ajeno a estas, en el cual no tuvieron participación alguna, por lo que debe ser objeto de prueba en el proceso.

#### **4. FUNDAMENTO NORMATIVO Y RAZONES JURÍDICAS DE LA DEFENSA:**

##### **4.1. DEL SISTEMA GENERAL DE SEGURIDAD SOCIAL EN SALUD:**

**4.1.1.** De conformidad con lo establecido en los artículos 48 y 49 de la Constitución Política, tanto la Seguridad Social como la salud son servicios públicos a cargo del Estado. Es tarea del Estado, en ambos casos, desarrollar labores de dirección, coordinación y control con sujeción a los principios de eficiencia, universalidad y solidaridad.

La Constitución Política facultó al legislador para crear un sistema de seguridad social. Así, por medio de la Ley 100 de 1993, se estableció el Sistema de Seguridad Social Integral, adoptado con el fin de garantizar los derechos irrenunciables de la persona y la comunidad, para la obtención de una calidad de vida acorde con la dignidad humana, mediante la protección de las contingencias que la afecten, en el que se crearon obligaciones al Estado y a la sociedad, y se dispuso de instituciones y recursos con el fin de garantizar la cobertura de las prestaciones de carácter económico, de salud y demás servicios complementarios. En el preámbulo de la Ley 100 de 1993, se dispuso:

<sup>3</sup> Consejo de Estado, Sección Primera, sentencia del 02 de junio de 2011, referencia: 66001-23-31-000-2005-00519-01

<sup>4</sup> Sentencia No. C-069/95 M.P. Dr. Hernando Herrera Vergara

“La Seguridad Social Integral es el conjunto de instituciones, normas y procedimientos, de que disponen la persona y la comunidad para gozar de una calidad de vida, mediante el cumplimiento progresivo de los planes y programas que el Estado y la sociedad desarrollen para proporcionar la cobertura integral de las contingencias, especialmente las que menoscaban la salud y la capacidad económica, de los habitantes del territorio nacional, con el fin de lograr el bienestar individual y la integración de la comunidad”

Se creó, el Sistema de Seguridad Social como un conjunto armónico de entidades públicas y privadas, normas y procedimientos, conformado por los regímenes generales establecidos para pensiones, salud, riesgos profesionales y los servicios sociales complementarios que se definen en la ley (Ley 100 de 1993, artículo 8º).

**4.1.2.** En relación con la administración y financiación del Sistema General de Seguridad Social en Salud, el Título II de la Ley 100 de 1993, dispone:

“ARTÍCULO 218. CREACIÓN Y OPERACIÓN DEL FONDO. Créase el Fondo de Solidaridad y Garantía, como una cuenta adscrita al Ministerio de Salud que se manejará por encargo fiduciario, sin personería jurídica ni planta de personal propia, de conformidad con lo establecido en el Estatuto General de la Contratación de la Administración Pública de que trata el artículo 150 de la Constitución Política.”

**4.1.3.** El Decreto 780 de 2016 “Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Salud y Protección Social”, norma que compiló el Decreto 1283 de 1996, el cual reglamentaba el funcionamiento del Fondo de Solidaridad y Garantía del Sistema General de Seguridad Social en Salud, precisa las instancias competentes para el manejo de los recursos del fondo y que la ordenación del gasto está en cabeza del Ministro de Salud o a quien éste delegue, así:

“**Artículo 2.6.1.4. Dirección del Fondo.** La Dirección y control integral del Fosyga está a cargo del Ministerio de Salud y Protección Social quien a través de la Dirección de Administración de Fondos de la Protección Social o quien haga sus veces garantizará el adecuado cumplimiento y desarrollo de sus objetivos.”

“**Artículo 2.6.1.8. Capacidad para contratar.** La capacidad para contratar y comprometer, lo mismo que la ordenación del gasto, sobre las apropiaciones del Fosyga estarán en cabeza del Ministro de Salud y Protección Social o en quien este delegue, en los términos de la Ley Orgánica de Presupuesto.”

**4.1.4.** De conformidad con lo dispuesto por el artículo 218 de la Ley 100 de 1993, el Fondo de Solidaridad y Garantía “FOSYGA”, es una cuenta adscrita al Ministerio de Salud y Protección Social e igualmente por disposición normativa (Decreto 780 de 2016, artículo 2.6.1.8.) la ordenación del gasto está en cabeza del citado Ministerio.

Teniendo en cuenta lo anterior y al tenor de lo dispuesto en el artículo 49 de la Constitución, la prestación de servicios de salud es un servicio público a cargo del Estado, que para el caso que nos ocupa se materializa en el Ministerio de Salud y Protección Social – Fondo de Solidaridad y Garantía “FOSYGA”, y no en la Unión Temporal FOSYGA 2014, figura asociativa de carácter privado.

Cabe anotar que la regulación y ámbito de competencias de los diferentes actores que integran el Sistema General de Seguridad Social en Salud se encuentra dispuesta en las leyes 100 de 1993, 1122 de 2007, 1438 de 2011 y sus decretos reglamentarios.

**4.1.5.** Posteriormente, en virtud de lo previsto en el artículo 66 de la Ley 1753 de 2015 “Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 “Todos por un nuevo país”, **se creó la Entidad Administradora de los Recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud (SGSSS) ADRES**, como una Entidad adscrita al Ministerio de Salud y Protección Social, asimilada a una empresa industrial y comercial del Estado, con personería jurídica, autonomía administrativa y financiera y patrimonio independiente, encargada de administrar los recursos que hacen parte del Fondo de Solidaridad y Garantía (FOSYGA), los del Fondo de Salvamento y Garantías para el Sector Salud (FONSAET), los que financien el aseguramiento en salud, los

copagos por concepto de prestaciones no incluidas en el plan de beneficios del Régimen Contributivo, los recursos que se recauden como consecuencia de las gestiones que realiza la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social (UGPP).

El objetivo y las funciones de la ADRES se encuentran previstos en el Decreto 1429 del 1 de septiembre de 2016. En el artículo 21 del mencionado decreto, se dispuso que la Administradora de los Recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud - ADRES asumiría sus funciones a partir del 10 de abril de 2017, no obstante, dicha norma fue modificada por el artículo 1º del Decreto 546 del 30 de marzo de 2017, en el cual se dispuso que la mencionada entidad asumiría la administración de los recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud a partir del 1 de agosto de 2017."

#### **4.2. DE LA NATURALEZA JURÍDICA DE LA UNIÓN TEMPORAL FOSYGA 2014 Y EL CONTRATO DE CONSULTORÍA No. 043 DE 2013:**

**4.2.1.** Los artículos 6º y 7º de la Ley 80 de 1993, conocida como Estatuto General de Contratación Pública, disponen:

"ARTICULO 6º. DE LA CAPACIDAD PARA CONTRATAR. Pueden celebrar contratos con las entidades estatales las personas consideradas legalmente capaces en las disposiciones vigentes. También podrán celebrar contratos con las entidades estatales, los consorcios y Uniones Temporales".

"ARTICULO 7º. DE LOS CONSORCIOS Y **UNIONES TEMPORALES**. Para los efectos de esta ley se entiende por: (...) 2. Unión Temporal: cuando dos o más personas en forma conjunta presentan una misma propuesta para la adjudicación, celebración y ejecución de un contrato, respondiendo solidariamente por el cumplimiento total de la propuesta y del objeto contratado, pero las sanciones por el incumplimiento de las obligaciones derivadas de la propuesta y del contrato se impondrán de acuerdo con la participación en la ejecución de cada uno de los miembros de la unión temporal."

PARAGRAFO 1. Los proponentes indicarán si su participación es a título de consorcio o unión temporal...Los miembros del consorcio y de la Unión Temporal deberán designar la persona que, para todos los efectos, representará al Consorcio o Unión Temporal y señalarán las reglas básicas que regulen las relaciones entre ellos y su responsabilidad".

(...)

"PARAGRAFO 3º. En los casos que se conformen sociedades bajo cualquiera de las modalidades previstas en la ley con el único objeto de presentar una propuesta, celebrar y ejecutar un contrato estatal, la responsabilidad y sus efectos se regirá por las disposiciones previstas en esta ley para los Consorcios". (Negrilla fuera del texto original)

De acuerdo con las normas antes transcritas la Unión Temporal constituye un acuerdo conforme al cual dos o más personas se agrupan para presentar una propuesta para la adjudicación, celebración y ejecución de un contrato, respondiendo solidariamente por el cumplimiento del contrato. Una de las principales características es que No tiene personería jurídica propia, razón por la cual dentro de los procesos judiciales quienes deben comparecer son las personas naturales o jurídicas que las integran.

De otra parte, de conformidad con el Artículo 2.6.1.8 del Decreto 780 de 2016, la capacidad para contratar y comprometer, lo mismo que la ordenación de gastos sobre las apropiaciones del FOSYGA está en cabeza del Ministerio de Salud y Protección Social actualmente de la ADRES.

**4.2.2.** En virtud de lo anterior, **la Unión Temporal FOSYGA 2014** integrada por CARVAJAL TECNOLOGÍA Y SERVICIOS S.A.S. (antes, ASSENDA S.A.S.), GRUPO ASESORÍA EN SISTEMATIZACIÓN DE DATOS, SOCIEDAD POR ACCIONES SIMPLIFICADA – GRUPO ASD S.A.S (antes, ASESORÍA EN SISTEMATIZACIÓN DE DATOS SOCIEDAD ANÓNIMA – A.S.D. S.A.) y SERVIS OUTSOURCING INFORMÁTICO SOCIEDAD POR ACCIONES SIMPLIFICADA. – SERVIS S.A.S. (antes,

SERVIS OUTSOURCING INFORMÁTICO SOCIEDAD ANÓNIMA – SERVIS S.A.), suscribió con el Ministerio de Salud y Protección Social, el 10 de diciembre de 2013, el Contrato de Consultoría No. 043, cuyo objeto es, según la cláusula primera es: “Realizar la auditoría en salud, jurídica y financiera a las solicitudes de recobro por servicios extraordinarios no incluidos en el plan general de beneficios y a las reclamaciones por Eventos Catastróficos y Accidentes de Tránsito –ECAT con cargo a los recursos de las subcuentas del Fondo de Solidaridad y Garantía – FOSYGA del Sistema General de Seguridad Social en Salud”

Por su parte, el Contrato de Consultoría N° 043 de 2013 en su cláusula séptima, disponía como obligación específica la de: “Auditar los recobros por servicios extraordinarios no incluidos en el Plan General de Beneficios y las reclamaciones ECAT con cargo a las subcuentas correspondientes del Fosyga, con el criterio técnico necesario y cumpliendo con todas las disposiciones contenidas en la normativa vigente y aplicable que regulan el funcionamiento del FOSYGA; así como con las previsiones incorporadas en los manuales, procesos, procedimientos e instrucciones impartidas por el Ministerio o quien haga sus veces, cuando ello se requiera, garantizando la calidad del resultado de la auditoría efectuada, que se radiquen a partir del 1 de enero de 2014 y en general respecto de aquellos que le indique el Ministerio, o quien haga sus veces.”

Además en el párrafo de la mencionada cláusula se estableció el alcance del objeto, en los siguientes términos: “Las labores de auditoría en salud, jurídica y financiera requeridas se desarrollarán sobre las solicitudes de recobros NO POS y las reclamaciones ECAT que se radiquen ante el Fosyga a partir del 1° de enero de 2014; así como respecto de aquellas que por cualquier motivo no hubiesen podido culminar el trámite correspondiente con la firma contratada para adelantar dichas tareas para los recobros y reclamaciones radicados ante el mencionado Fondo, hasta el 31 de diciembre de 2013.”

Como se desprende de lo anteriormente enunciado, en la ejecución del Contrato N° 043 de 2013, la referida Unión Temporal se encontraba estrictamente sometida a la ley, los actos administrativos que regulan la materia y las instrucciones del Ministerio de Salud y Protección Social. En el contrato no se le reconocía discrecionalidad alguna en el ejercicio de la gestión de auditoría en salud jurídica y financiera de los recobros y reclamaciones ECAT, y no tuvieron a su cargo la administración de los recursos del entonces FOSYGA.

**4.2.3.** Ahora bien, desde el punto de vista temporal el Contrato de Consultoría N° 043 de 2013, establecía un período definido de ejecución que materialmente comenzaría con las solicitudes de recobros NO POS y reclamaciones ECAT radicadas ante el FOSYGA partir del 1 de enero de 2014, así como “respecto de aquellas que por cualquier motivo no hubiesen podido culminar el trámite correspondiente con la firma contratada para adelantar dichas tareas para los recobros y reclamaciones radicados ante el mencionado Fondo, hasta el 31 de diciembre de 2013” (párrafo de la cláusula primera del Contrato 043 de 2013). En la práctica, el primer paquete auditado por la Unión Temporal FOSYGA 2014, fue el contentivo de los recobros radicados hasta el 31 de diciembre de 2013, esto es, el paquete 1213.

En cuanto a la finalización del contrato inicialmente en la cláusula tercera se estableció como plazo de ejecución cuarenta y ocho (48) meses y quince (15) días o hasta que se agotara la disponibilidad presupuestal que ampara el valor de este, lo que ocurriera primero, contados a partir de la fecha de suscripción del acta de inicio, pero se precisó que en todo caso el plazo de ejecución no podría superar el 31 de diciembre de 2017. Posteriormente, el plazo de ejecución fue modificado hasta el **31 de octubre de 2018**.

En el mismo sentido, se indica que, pese a que el contrato terminó el 31 de octubre de 2018, la Unión Temporal FOSYGA 2014 sólo auditó los recobros radicados efectivamente hasta el 30 de marzo de 2018, a partir de abril de 2018 la obligación de auditar estaba por fuera de nuestro alcance porque contractualmente no había respaldo presupuestal. Se destaca que mediante la suscripción de la Prórroga No. 1 y Otrosí modificatorio No. 2 a este contrato, suscrito el día 28 de diciembre de 2017, se estipuló lo siguiente:

**“CLÁUSULA TERCERA: El plazo de ejecución será hasta el 31 de octubre de 2018, término que incluye además de la práctica de auditoría integral de recobros y reclamaciones hasta el agotamiento de la disponibilidad presupuestal que ampara dicha actividad, la realización de las actividades del proceso de reintegro de recursos apropiados o reconocidos sin justa causa, así como la ejecución del proceso de remisión de los**

recobros que hacen parte de los procesos judiciales." (Subraya y resaltado fuera de texto).

A partir del 1 de agosto de 2017, el Contrato de Consultoría No. 043 de 2013, se subrogó a la ADRES en cumplimiento de lo previsto en el artículo 24 del Decreto 1429 de 2016, modificado por el artículo 4º del Decreto 546 de 2017 y por el artículo 1º del Decreto 1264 de 2017.

A pesar de que el contrato finalizó el 31 de octubre de 2018 como ya se indicó, el mismo se liquidó a través de Acta de Liquidación Bilateral suscrita el **30 de octubre de 2020**, conforme se aporta a la presente contestación sin salvedades específicas y concretas previa suscripción de contrato de transacción en el año 2018.

#### **4.3 DEL PROCEDIMIENTO PARA EL REINTEGRO DE RECURSOS:**

##### **4.3.1. MARCO NORMATIVO:**

El artículo 48 de la Constitución Política de Colombia establece que "(...) No se podrán destinar ni utilizar los recursos de las instituciones de la Seguridad Social para fines diferentes a ella", es decir que su finalidad es atender las necesidades del servicio de salud y asegurar la efectividad del derecho por lo que no pueden ser utilizados para propósitos diferentes a los relacionados con la seguridad social.

En desarrollo de dicho precepto constitucional y en concordancia con lo regulado en el artículo 3º del Decreto Ley 1281 de 2002, modificado por el artículo 7 de la Ley 1949 de 2019, que estableció que cuando se presente apropiación sin justa causa de los recursos del SGSSS se solicitará su restitución<sup>5</sup>, al Fondo de Solidaridad y Garantía, con el fin de proteger estos recursos, surgió el procedimiento de reintegro por apropiación o reconocimiento sin justa causa.

La Resolución 460 de 2011, fijó el procedimiento para el reintegro de los recursos del Fondo de Solidaridad y Garantía - Fosyga apropiados o reconocidos sin justa causa, norma derogada por la Resolución 3361 de 2013, en donde se señaló, entre otros, los requisitos que debía cumplir la solicitud de aclaración, la respuesta por parte del sujeto requerido, el análisis de la respuesta dada por el actor, la elaboración del informe en el que se plasmaran las razones que sustentaban el resultado del análisis, así como las opciones para que el sujeto requerido efectuara el reintegro.

En el artículo 2º de la Resolución 3361 se estableció que le "corresponde adelantar el procedimiento de que trata la presente resolución, a (...) cualquier entidad o autoridad que, en el ejercicio de sus competencias, obligaciones contractuales o actividades, participe en el

---

<sup>5</sup> **ARTÍCULO 3o. REINTEGRO DE RECURSOS APROPIADOS O RECONOCIDOS SIN JUSTA CAUSA.** <Artículo modificado por el artículo 7 de la Ley 1949 de 2019. El nuevo texto es el siguiente:> Cuando la Administradora de los Recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud (ADRES) o quien haga sus veces o cualquier entidad o autoridad pública que en el ejercicio de sus competencias o actividades como participante o actor en el flujo de recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud detecte que se presentó apropiación sin justa causa de los mismos, solicitará la aclaración del hallazgo a la persona involucrada, para lo cual remitirá la información pertinente, analizará la respuesta dada por la misma y, en caso de establecer que se configuró la apropiación o reconocimiento sin justa causa de recursos, ordenará su reintegro, actualizado al Índice de Precios al Consumidor, IPC, dentro de los plazos establecidos por el Ministerio de Salud y Protección Social.

Una vez quede en firme el acto administrativo que ordena el reintegro, de conformidad con el procedimiento definido, la ADRES o quien haga sus veces o cualquier entidad o autoridad pública que, en el ejercicio de sus competencias o actividades como participante o actor en el flujo de recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud, compensará su valor contra los reconocimientos que resulten a favor del deudor por los diferentes procesos que ejecuta ante la entidad. En todo caso, los valores a reintegrar serán actualizados con el Índice de Precios al Consumidor (IPC).

Cuando la apropiación o reconocimiento a que alude este artículo sea evidenciada por el actor que recibe los recursos, este deberá reintegrarlos actualizados con el Índice de Precios al Consumidor (IPC), en el momento en que detecte el hecho.

En los casos en que la ADRES o quien haga sus veces o la autoridad o entidad pública que en el ejercicio de sus competencias o actividades como participante o actor en el flujo de recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud identifique en el proceso de reintegro actos u omisiones presuntamente constitutivos de infracciones de las normas del Sistema, informará de manera inmediata y con las pruebas correspondientes a la Superintendencia Nacional de Salud, para que adelante las investigaciones administrativas a que haya lugar.

**PARÁGRAFO 1o.** Los procesos que hubiesen sido allegados a la Superintendencia Nacional de Salud hasta la entrada en vigencia de la presente ley culminarán su trámite y se les aplicarán las reglas previstas en el régimen jurídico anterior. En todo caso, los recursos del aseguramiento en Salud apropiados o reconocidos sin justa causa involucrados en procedimientos en cursos serán reintegrados actualizándolos con el Índice de Precios al Consumidor (IPC).

Los procesos de reintegro que a la entrada en vigencia de la presente ley no hayan sido recibidos en la Superintendencia Nacional de Salud, se regirán y culminarán su trámite bajo las disposiciones previstas en el presente artículo.

flujo de caja de los recursos del sector salud y detecte que se presentó apropiación o reconocimiento sin justa causa de dichos recursos".

El procedimiento de reintegro de recursos, apropiados o reconocidos sin justa causa, se componía de unas fases o etapas, las cuales se explican a continuación:

#### **4.3.1.1. INICIO DEL PROCEDIMIENTO Y/O IDENTIFICACIÓN DEL HALLAZGO<sup>6</sup>:**

En esta etapa el Administrador Fiduciario de los recursos del entonces FOSYGA o cualquier autoridad que en el ejercicio de sus competencias, obligaciones contractuales o actividades detectara una apropiación o reconocimiento sin justa causa de los recursos del sector salud, debía iniciar el procedimiento de reintegro de recursos en procura de la restitución de los mismos, cuando había lugar a ello.

#### **4.3.1.2. SOLICITUD DE ACLARACIÓN<sup>7</sup>.**

Cuando se tratara de los recursos del aseguramiento en salud definidos en el artículo 2.6.1.6.1 del Decreto 780 de 2016, una vez detectada la presunta la apropiación o reconocimiento sin justa causa de los recursos del sector salud, se debía recopilar la información soporte de esta junto con los análisis técnicos del caso y las reglas sobre firmeza y posteriormente remitir la solicitud de aclaración en medio físico, a la persona natural o jurídica que presuntamente se apropió o a quien se le había reconocido sin justa causa recursos del sector salud, para que aclare la situación detectada, esta comunicación debía contener como mínimo la descripción de los registros que configuraban la presunta apropiación o el reconocimiento sin justa causa, con el soporte de los hallazgos el monto de los recursos involucrados, el proceso que resultaría afectado por la apropiación o el reconocimiento sin justa causa de estos recursos y el número de cuenta y entidad bancaria en la cual se debían reintegrar los recursos.

#### **4.3.1.3. RESPUESTA A LA SOLICITUD DE ACLARACIÓN<sup>8</sup> :**

La persona natural o jurídica requerida, tenía un término para presentar la respuesta a la solicitud de aclaración en medio físico, aplicando la metodología que se le informó.

El plazo para dar respuesta no podía exceder de dos (2) meses siguientes a la fecha de recepción de la comunicación enviada por la firma auditora. Así mismo, las entidades podían solicitar ampliaciones de plazo de respuesta antes que venciera el término otorgado, previa justificación, la cual se concedía hasta por un término igual al inicialmente otorgado, sin que superara los dos (2) meses siguientes a la fecha en que se recibió la solicitud de aclaración.

En el evento en que la persona natural o jurídica no presentara la respuesta a la solicitud de aclaración o lo efectuara de forma extemporánea, quien estuviera adelantando el procedimiento de reintegro de recursos elaboraba el informe respectivo y lo remitía a la SNS, a fin de que esta adelantara las actuaciones a que hubiere lugar en el marco de sus competencias, orientadas al reintegro de los recursos del SGSSS.

#### **4.3.1.4. ANÁLISIS DE LA RESPUESTA<sup>9</sup>:**

Una vez recibida la respuesta a la solicitud de aclaración o del vencimiento del término para la respuesta, la entidad respectiva debía determinar, conforme a los criterios técnicos, si hubo o no apropiación o reconocimiento sin justa causa de los recursos del sector salud, y se elaboraba informe en el que se exponían las razones que sustentaban el resultado del análisis, de conformidad con la estructura que estableció el Ministerio de Salud y Protección Social en su oficio 201433200694881 de fecha 19 de Mayo de 2014, el cual se remitía a la firma interventora contratada por el Ministerio, para que emitiera su concepto al respecto, y posteriormente se enviaba a la persona requerida describiendo el procedimiento que se surtió.

---

<sup>6</sup> Artículo 3 Resolución 3361 de 2013

<sup>7</sup> Artículo 4 Resolución 3361 de 2013

<sup>8</sup> Artículo 5 Resolución 3361 de 2013

<sup>9</sup> Artículo 6 Resolución 3361 de 2013

#### **4.3.1.5. ELABORACIÓN DE INFORME Y COMUNICACIÓN DEL RESULTADO<sup>10</sup>:**

Una vez se obtenía el concepto favorable de la firma interventora, se enviaba a la persona requerida un informe con las razones que sustentan el resultado del análisis.

El informe debía contener, entre otras:

- La relación de los registros identificados como hallazgo, incluyendo el número de radicado del recobro o reclamación, su estado actual y la identificación de los que configuran la apropiación o reconocimiento sin justa causa.
- El valor de los recursos a reintegrar y reintegrados, discriminando los conceptos de capital, actualización de IPC o intereses y fecha de corte para los dos últimos.
- La determinación de si las sumas adeudadas se deben devolver junto con la actualización del Índice de Precios al Consumidor (IPC) o con la liquidación de intereses a la tasa establecida para los impuestos administrados por la DIAN.
- La especificación del proceso que resulta afectado por la apropiación o el reconocimiento sin justa causa de los recursos.
- Las opciones de reintegro, la subcuenta del entonces FOSYGA a la cual se debía realizar el reintegro, la entidad bancaria, tipo y número de cuenta, donde se debe realizar el reintegro de los recursos.

#### **4.3.1.6. REMISIÓN A LA SUPERINTENDENCIA DE SALUD DE LA DOCUMENTACIÓN<sup>11</sup>:**

Si no se evidenciaba el reintegro de los recursos por parte de la entidad requerida dentro de los 20 días siguientes al recibo de la comunicación del resultado, se remitía la información correspondiente a la SNS para que adelantara las actuaciones que estimara necesarias en el marco de sus competencias.

#### **4.4. DEL CASO CONCRETO:**

El procedimiento para el reintegro de los recursos del entonces FOSYGA (hoy del SGSSS) que fueron reconocidos sin justa causa a la EPS SANITAS en los recobros pagados en el periodo comprendido entre el 1 de enero de 2014 y el 31 de julio de 2014, objeto de la presente controversia, se desarrolló en atención a lo estipulado en la cláusula 7.2.1.18 del Contrato de Consultoría No. 043 de 2013 suscrito entre mis representadas y el Ministerio de Salud y Protección Social, la cual señaló:

“Responder al Ministerio por el proceso de restitución de los recursos del Fosyga reconocidos o apropiados sin justa causa con ocasión de la ejecución de las obligaciones derivadas del contrato, dando aplicación a lo previsto en los artículos 3° y 4° del Decreto Ley 1281 de 2002, o en las normas que los desarrollen, modifiquen, adicionen o sustituyan; realizando para el efecto los requerimientos y trámites a que haya lugar de acuerdo con la normativa vigente y aplicable”.

Y, atendiendo a lo previsto en la normativa vigente, esto es, el Decreto Ley 1281 de 2002 artículo 3 y la Resolución 3361 de 2013 expedida por el Ministerio de Salud y Protección Social.

La Unión Temporal FOSYGA 2014, detectó el presunto reconocimiento y/o apropiación sin justa causa de algunos recobros que fueron pagados a la EPS SANITAS, situación que dio lugar a iniciar proceso de reintegro.

**4.4.1.** Los hallazgos que dieron lugar a iniciar el proceso de reintegro de recursos fueron por la causal “Medicamentos incluidos en el POS”, razón por la cual no existía obligación de pagar a SANITAS EPS ningún valor, ya que estas prestaciones debían ser asumidos por la Entidad Promotora de Salud porque estaban cubiertas y pagadas por el entonces FOSYGA a través de la Unidad de Pago por Capitación – UPC.

Es necesario explicar que el Plan Obligatorio de Salud se refiere a un conjunto básico de servicios, procedimientos, medicamentos, intervenciones para la atención de toda y cualquier

<sup>10</sup> Artículo 7 Resolución 3361 de 2013

<sup>11</sup> Artículo 9 Resolución 3361 de 2013

condición de salud, enfermedad o patología a que tienen derecho los afiliados sin importar el régimen al que pertenezcan. El POS es objeto de actualización por parte del Ministerio de Salud y Protección Social atendiendo la estructura demográfica de la población, el perfil epidemiológico nacional, la tecnología disponible en el país y las condiciones financieras del Sistema.

Además, el plan obligatorio de salud tiene como finalidad la recuperación de la salud, prevención de la enfermedad y el cubrimiento de ingresos de manera transitoria, a través de prestaciones económicas, en los eventos que se presenta incapacidad de trabajar por enfermedad, accidentes o por licencia de maternidad.

Para poder cubrir el conjunto de servicios contemplado en el Plan Obligatorio de Salud, el Sistema General de Seguridad Social en Salud prevé el reconocimiento anual por cada afiliado de la Unidad de Pago por Capitación que no es otra cosa que el valor que se reconoce a cada Entidad Promotora de Salud por la organización y garantía de la prestación de los servicios de salud contenidos en el mencionado plan es una especie de "prima" del seguro en el sistema de seguridad social en salud.

En virtud de lo dispuesto en el artículo 182 de la Ley 100 de 1993, la unidad de pago por capitación se calcula en función del perfil epidemiológico de la población relevante, de los riesgos cubiertos y de los costos de prestación del servicio en condiciones medias de calidad, tecnología y hotelería.

La definición y actualización de la UPC inicialmente estaba a cargo del Consejo Nacional de Seguridad Social en Salud, posteriormente, en virtud de lo dispuesto en la Ley 1122 de 2007 dicha tarea se asignó a la Comisión de Regulación en Salud (CRES) y luego con ocasión de la expedición del Decreto 2560 de 2012, esta última comisión fue liquidada y sus funciones fueron trasladadas al Ministerio de salud y Protección Social.

A su vez, en consideración a lo previsto en el artículo 177 de la Ley 100 de 1993, las Entidades Promotoras de Salud tienen como función principal organizar y garantizar la prestación del Plan Obligatorio de Salud a sus afiliados.

**4.4.2.** En atención a lo anterior, la Unión Temporal FOSYGA 2014, atendiendo su deber como participante del Sistema, al detectar la presencia de una presunta apropiación sin justa causa de recursos del sector salud, puso esta situación en conocimiento de la Superintendencia Nacional de Salud y para ello efectuó las siguientes actuaciones:

- Remitió a la EPS comunicación UTF2014-RNG-1144 de 20 de marzo de 2015, mediante la cual se le solicitó que aclarara estos hallazgos y se le otorgó un término de 20 días para responder.

- La entidad recobrante respondió el día 24 de abril de 2015, es decir, dentro del término concedido, por lo que se procedió a efectuar el estudio correspondiente.

- La Unión Temporal FOSYGA 2014, mediante comunicación UTF2014-RNG-1368 de 29 de julio de 2015, radicada el 31 de julio de 2015, solicitó a la firma interventora JAHV McGregor S.A.S el concepto previo sobre el informe del proceso de reintegro de recursos apropiados o reconocidos sin justa causa, en el cual se indicó que de los hallazgos descritos en la solicitud de aclaraciones se informaron **537 recobros**, que incluían **648 ítems**, de los cuales se determinó que se NO se produjo apropiación o reconocimiento sin justa causa de **88 recobros y 112 ítems**, razón por la cual no se continuará con el proceso de reintegro de recursos frente a estos.

- Respecto de **449 recobros** que comprendían **536 ítems**, no se aclararon los Hallazgos, confirmando la apropiación sin justa causa, por lo que conforme a las disposiciones normativas debía efectuar el reintegro de los recursos, para lo cual disponía de veinte (20) días hábiles siguientes al recibo de la comunicación.

- La firma Interventora JAHV McGregor S.A., mediante comunicación JAHV-INT-8395-15 de 1 de diciembre de 201, emitió concepto favorable sobre el informe del proceso de reintegro de recursos del FOSYGA (Hoy ADRES) apropiados o reconocidos sin justa causa, por concepto de la casual " Medicamentos incluidos en el POS", correspondiente a los recobros en el periodo comprendido entre el **01 de enero de 2014 y el 31 de julio de 2014**, adelantado entre otras entidades, a SANITAS EPS S.A.S.

-Con el concepto favorable de la firma interventora, la Unión Temporal FOSYGA 2014, mediante comunicación UTF2014-RNG-1786 de 11 de diciembre de 2015, remitió el informe en el que se plasman las razones que sustenta el resultado de los hallazgos en lo que atañe a los **449 recobros** que comprendían **536 ítems** que fueron confirmados para reintegro de recursos, precisando que conforme a las disposiciones normativas debía efectuar el reintegro de los recursos, para lo cual disponía de veinte (20) días hábiles siguientes al recibo de la comunicación, por concepto del valor de ítems apropiados la suma de \$136.237.559,74 y por concepto de intereses mediante la aplicación de interés de mora la suma de \$53.916.798.87, aclarándole que el interés se calculó con corte a 11 de diciembre de 2015 y se realizaba a título informativo por cuanto este debía liquidarse por el periodo comprendido entre la fecha de pago y la fecha de cancelación efectiva de la suma adeudada

-La Unión Temporal FOSYGA 2014 a través de la comunicación UTF2014-RNG-244 de 02 de marzo de 2016, radicada ante la SNS con NURC 1-2016-032037 de 07 de marzo del mismo año, remitió la documentación a esa entidad para el proceso de reintegro, y en esta indicó que, según reporte del Administrador Fiduciario (Consortio SAYP 2011), se evidenciaba que la EPS efectuó un reintegro por la respectiva causal, sin embargo, se efectuaron los respectivos cálculos, encontrando un saldo pendiente por pagar de \$ 30.066.764,35, en donde \$21.062.067,5 correspondía a capital y \$9.004.696,85 a intereses con corte al 25 de febrero de 2016.

#### **4.4.3. Por su parte, en atención a la normatividad vigente la Superintendencia Nacional de Salud:**

- Expidió el correspondiente acto administrativo (Resolución 010381 del 4 de diciembre de 2019), para el reintegro respectivo, y confirmó la apropiación sin justa causa respecto de **449 recobros** que comprendían **536 ítems** un monto de \$ 21.062.067,5 por concepto de capital y \$ 9.004.696,85 por concepto de intereses con corte a 25 de febrero de 2016 ; razón por la cual, conforme el artículo 7º de la Resolución 3361 de 2013, solicitó el reintegro de recursos por la causal "Medicamentos incluidos en el POS", a los paquetes pagados en el periodo comprendido del **01 de enero de 2014 y el 31 de julio de 2014**.

-La SNS valoró las pruebas aportadas y dio curso a las actuaciones que estimó pertinentes y concluyó la apropiación sin justa causa de recursos por parte de la EPS demandante y como consecuencia profirió la resolución referida en precedencia mediante la cual se ordenó el reintegro de recursos al Sistema General de Seguridad Social en Salud.

**4.4.3.1.** La EPS SANITAS interpuso recurso de reposición contra la Resolución 010381 del 4 de diciembre de 2019, proferida por el Superintendente Delegado para la Supervisión Institucional, el cual se resolvió mediante la Resolución 2022590000001004-6 DE 2022 en los siguientes términos:

**"ARTICULO PRIMERO. MODIFICAR** el artículo primero de la Resolución 010381 de 04 de diciembre de 2019, conforme lo expuesto en la parte motiva de este acto administrativo, el cual quedará así

**"ARTICULO PRIMERO:** ORDENAR a la ENTIDAD PROMOTORA DE SALUD SANITAS S.A.S, identificada con NIT 800.251.440-6, reintegrar a favor de la Administradora de los Recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud –ADRES, identificada con el NIT 901.037.916-1, las suma de: VEINTIÚN MILLONES SESENTA Y DOS MIL SESENTA Y OCHO PESOS M/CTE (\$21.062.068,00) por concepto de capital y TREINTA Y SEIS MILLONES SETECIENTOS OCHENTA Y OCHO MIL CIENTO OCHENTA Y DOS PESOS CON ONCE CENTAVOS M/CTE (\$36.788.182,11) por concepto de intereses de mora, los cuales fueron calculados con corte a 25 de julio 2020.

**PARAGRAFO.** La liquidación de los intereses moratorios deberá ser calculada con base en la tasa establecida para los impuestos administrados por la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN), caso en el cual deberán ser liquidados hasta el día en que se realizó el reintegro efectivo de los recursos, de conformidad con lo expuesto en la parte motiva del presente acto administrativo."

**ARTICULO SEGUNDO: MODIFICAR** el parágrafo del artículo segundo de la Resolución 010381 de 04 de diciembre de 2019, el cual quedará así:

**“PARÁGRAFO.** La ENTIDAD PROMOTORA DE SALUD SANITAS S.A.S deberá enviar copia del respectivo recibo de consignación a la Superintendencia Nacional de Salud- Delegada para Entidades Territoriales y Generadores, Recaudadores y Administradores de Recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud, en la en la Carrera 68A N.º 24B – 10 Edificio Plaza Claro, Torre 3, piso 10, de la ciudad de Bogotá D.C., a más tardar dentro de los cinco (5) días siguientes a la firmeza de la presente orden, so pena del inicio de las actuaciones administrativas sancionatorias correspondientes”.

**ARTÍCULO 2. CONFIRMAR** en sus demás partes la Resolución No. 010381 de 04 de diciembre de 2019, de acuerdo con lo expuesto en la parte motiva de este acto administrativo. (...)

**4.4.4.** Finalmente, es importante precisar que la EPS SANITAS reconoció en la demanda que hubo apropiación de recursos de manera indebida respecto de **423 recobros**, como quiera que en el texto de esta a folio 14 precisó *“Respecto a 114 recobros correspondientes al requerimiento elevado, se informó que no se acepta el mismo, pues los recobros que fueron objeto de análisis, no se encontraban incluidos en el Plan de Beneficios en Salud de acuerdo a la normatividad vigente para la fecha de prestación del servicio.”* sin embargo, no desvirtuó frente a estos la procedencia del hallazgo.

### **5. EXCEPCIONES:**

Además de la defensa y los argumentos expuestos al dar respuesta a las pretensiones y a los hechos de la demanda, así como las que resulten probadas en el proceso, que deben ser declaradas de oficio por el Despacho de conformidad con lo previsto en el artículo 282 del Código General de Proceso, formulo las siguientes excepciones:

#### **5.1. FALTA DE LEGITIMACIÓN EN LA CAUSA POR PASIVA:**

La legitimación en la causa es un elemento de la denominada *“capacidad para ser parte”* y, considerada desde la parte pasiva procesal, exige que aquel que es llamado a responder por la obligación demandada sea el titular de la relación jurídico sustancial debatida o, si se quiere, sea el deudor de la obligación reclamada.

Como lo ha determinado el Consejo de Estado, **“el análisis sobre la legitimación material en la causa se contrae a dilucidar *si existe, o no, relación real de la parte demandada o de la demandante con la pretensión que esta fórmula o la defensa que aquella realiza, pues la existencia de tal relación constituye condición anterior y necesaria para dictar sentencia de mérito favorable a una o a otra.*** En consonancia con lo anterior, se ha indicado que la falta de legitimación en la causa no impide al fallador pronunciarse de fondo sobre el petitum de la demanda, comoquiera que la aludida legitimación constituye un elemento de la pretensión y no de la acción, en la medida en que se trata de *“... una condición propia del derecho sustancial y no una condición procesal, que, cuando no se dirige correctamente contra el demandado, constituye razón suficiente para decidir el proceso adversamente a los intereses del demandante, por no encontrarse demostrada la imputación del daño a la parte demandada”* (énfasis agregado)<sup>12</sup>.

Respecto de las sociedades que represento se configura la **falta de legitimación en la causa material por pasiva**, en el sentido que no fueron quienes expidieron los actos administrativos que se reclaman, expedidos por un tercero, esto es, la Superintendencia Nacional de Salud y por el contrario tan solo emitieron unas comunicaciones que fueron un insumo dentro del proceso, pero no expidió los actos definitivos que se reclaman.

**5.1.2.** En ese orden de ideas, al configurarse la falta de legitimación en la causa material por pasiva habrá de absolverse a mis representadas, toda vez que no son las llamadas a responder dentro de la presente controversia al haberse formulado las pretensiones frente a un particular que no solo no expidió los actos administrativos que se reclaman ni fue la receptora de las sumas reclamadas sino que nunca tuvo a su cargo la administración de los recursos del SGSSS y cumplió su objeto contractual el cual a la fecha se encuentra liquidado.

<sup>12</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera. Expediente No. 70001-23-31-000-1995-05072-01 (17720).

## **5.2. INEXISTENCIA DE CULPA EN CABEZA DE LA UNIÓN TEMPORAL FOSYGA 2014 Y LAS SOCIEDADES QUE LA CONFORMARON:**

**5.2.1.** Para efectos de predicar la responsabilidad patrimonial de mis representadas por los hechos y circunstancias que se aducen en la demanda, es necesario establecer si se configuran los elementos estructurales de la responsabilidad patrimonial, que se pueden resumir en la existencia de un hecho o conducta dañosa imputable, el daño y un nexo de causalidad.

La prosperidad de las pretensiones frente a mis representadas requerirá la demostración de una culpa o falla en su actuar, esto es, una violación del contenido obligacional que les fue impuesto, consistente, en haber adelantado el procedimiento de reintegro de recursos apropiados o reconocidos sin justa causa, desconociendo lo dispuesto en la normativa vigente y en las instrucciones de la entidad contratante, esto es, el Ministerio de Salud y Protección Social.

En los términos de la demanda, el hecho dañoso consistió en la orden de reintegro que emitió la autoridad competente, esto es la SUPERINTENDENCIA NACIONAL DE SALUD ( no la Unión Temporal) a la EPS SANITAS, a través de la Resolución 010381 del 4 de diciembre de 2019 y Resolución 2022590000001004-6 DE 2022, por concepto de 449 recobros que comprenden 536 ítems que fueron aprobados a esa entidad en el trámite de auditoría y posteriormente pagados por el Administrador Fiduciario del entonces FOSYGA, sin embargo, como se ha señalado, la orden de reintegro fue motivada por los siguientes hallazgos que no fueron desvirtuados por la EPS:

- 449 recobros que comprenden 536 ítems que pertenecían a la EPS SANITAS, por la causal **“Medicamentos incluidos en el POS”**, y que involucraban un monto de (\$21.062.067,5) por concepto del capital y (\$9.004.696,85) por concepto de intereses de mora, con corte a 25 de febrero de 2016.

**5.2.2.** Tenemos como punto de partida que los actos administrativos que se cuestionan fueron proferidos por la Superintendencia Nacional de Salud en ejercicio de sus competencias, las comunicaciones de mis representadas si bien dieron curso al procedimiento no se traducen en los actos administrativos reclamados. Ahora bien, las actuaciones desplegadas por cada uno de los actores que participaron en el proceso de reintegro de recursos que se adelantó a SANITAS EPS S.A.S, fueron con observancia del Debido Proceso y en aras de la protección de los recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud- SGSSS, de modo que es inexistente tal hecho dañoso.

En relación al presunto daño que la EPS afirma haber sufrido, se tiene que tampoco existió, teniendo en cuenta que el único afectado fue el Sistema General de Seguridad Social en Salud, de donde salieron los recursos para el pago de los recobros inmersos en los casos antes señalados, y respecto al – nexo de causalidad– consistente en imputaciones fácticas y jurídicas como presupuesto para que surja la responsabilidad y por tanto el deber jurídico de restablecer los derechos a la demandante, tampoco es predicable frente a mis representadas, pues se insiste en que las actividades ejecutadas por la Unión Temporal FOSYGA 2014, conformada por mis representadas, se hicieron en cumplimiento estricto de la ley y de las obligaciones contractuales derivadas del Contrato de Consultoría No. 043 de 2013, suscrito con el Ministerio de Salud y Protección Social, por ende no es posible predicar vínculo de causalidad alguno o imputación jurídica a partir de ningún título de imputación, bien sea éste de carácter subjetivo u objetivo. Se insiste en que los únicos derechos que deben ser restablecidos son los del Sistema General de Seguridad Social en Salud- SGSSS, a través del reintegro de los dineros del sector salud que fueron reconocidos sin justa causa a la EPS SANITAS.

## **5.3. INEXISTENCIA DE LA OBLIGACIÓN DE DEVOLVER DE LAS SUMAS OBJETO DE REINTEGRO CON RECURSOS PROPIOS DE LA UNIÓN TEMPORAL FOSYGA 2014 Y LAS SOCIEDADES QUE LA INTEGRAN- FALTA DE LEGITIMACIÓN EN LA CAUSA POR PASIVA:**

**5.3.1.** Aunado a los argumentos expuestos en la excepción de falta de legitimación en la causa por pasiva es preciso indicar que la **obligación de pago** de los recobros NO PBS se encuentra expresamente radicada, y de manera exclusiva, en cabeza del Ministerio, con cargo al entonces FOSYGA (hoy ADRES) y no de la unión temporal ni de cada una de las sociedades que la conforman, por lo tanto en los eventos en que se solicita el reintegro es con cargo a

los recursos del sector salud que fueron reconocidos sin justa causa y no al Patrimonio particular de mis representadas.

**5.3.2.** Resulta necesario insistir en que tanto en las normas que determinaron el origen como la administración de los recursos del Sistema, así como aquellas que regularon el trámite de los recobros durante la ejecución del Contrato de Consultoría No. 043 de 2013, dan cuenta que estas actividades se encontraban en cabeza del ente rector del Sistema y no de particulares como las sociedades acá llamadas en garantía y de igual forma se cuenta con jurisprudencia constitucional que así lo refiere. Por lo tanto de evidenciarse una apropiación sin justa causa era necesario desplegar las actuaciones necesarias para retornar esos recursos al Sistema.

A continuación, se relacionan algunas de las normas que definieron los valores a recobrar:

- **Decreto Número 4474 de 2010:** “Por el cual se adoptan medidas para establecer el valor máximo para el reconocimiento y pago de recobro de medicamentos con cargo a los recursos del Fondo de Solidaridad y Garantía - FOSYGA”

“(…) Que, de conformidad con lo establecido en el parágrafo 4° del artículo 13 de la Ley 1122 de 2007, el Ministerio de la Protección Social cumple las funciones de administrador de los recursos del Fondo de Solidaridad y Garantía - FOSYGA, por lo cual, los pagos de medicamentos no incluidos en los planes de beneficios que se realicen con cargo a estos recursos requieren la definición de valores máximos para evitar el desequilibrio financiero y para reducir las pérdidas del Sistema.

Que, en aras de garantizar la sostenibilidad del Sistema General de Seguridad Social en Salud y de velar por la correcta utilización de sus recursos, se hace necesario adoptar medidas tendientes a la regulación, estandarización y racionalización del valor máximo de recobro de algunos medicamentos autorizados por los Comités Técnicos Científicos u ordenados en fallos de tutela, cuyo reconocimiento y pago se realiza con cargo a los recursos del FOSYGA. (...)”  
(Subraya y negrita fuera del texto)

- **Decreto 780 de 2016** “Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Salud y Protección Social”

“Artículo 2.6.1.1.4. Utilización de los recursos de la Subcuenta de Compensación Interna del Régimen Contributivo. Los recursos que recauda la Subcuenta de Compensación Interna del Régimen Contributivo se utilizarán en el pago de las Unidades de Pago por Capitación, prestaciones económicas y demás gastos autorizados por la ley. Hasta el cinco (5%) del superávit del proceso de giro y compensación que se genere mensualmente, se destinara para a constitución de una reserva en el patrimonio de la subcuenta para futuras contingencias relacionadas con el pago de UPC y/o licencias de maternidad y/o paternidad del Régimen Contributivo. El Ministerio de Salud y Protección Social definirá el porcentaje aplicable.

Los otros conceptos de gasto de la Subcuenta de Compensación Interna del Régimen Contributivo, tales como apoyo técnico, auditoría, remuneración fiduciaria **y el pago de recobros por prestaciones no incluidas en el Plan Obligatorio de Salud, se podrán efectuar sin afectar esta reserva.** (Artículo 4° del Decreto 4023 de 2011).

- **Decreto 1429 de 2016** “Por el cual se modifica la estructura de la Administradora de los Recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud — ADRES- y de dictan otras disposiciones”

“Artículo 3 Funciones: Son funciones de la Administradora de los Recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud —ADRES, las siguientes: 1. Administrar los recursos del Sistema, de conformidad con lo previsto en los artículos 66 y 67 de la Ley 1753 de 2015 y las demás disposiciones que la reglamenten, modifiquen, adicionen o sustituyan.”

- **Ley 1753 de 2015** “Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 “Todos por un nuevo país”

“ARTÍCULO 67. RECURSOS QUE ADMINISTRARÁ LA ENTIDAD ADMINISTRADORA DE LOS RECURSOS DEL SISTEMA GENERAL DE SEGURIDAD SOCIAL EN SALUD. La Entidad administrará los siguientes recursos: (...)

Estos recursos se destinarán a:

**a) El reconocimiento y pago a las Entidades Promotoras de Salud por el aseguramiento y demás prestaciones que se reconocen a los afiliados al Sistema General de Seguridad Social en Salud,**

**incluido el pago de incapacidades por enfermedad de origen común que superen los quinientos cuarenta (540) días continuos. El Gobierno Nacional reglamentará, entre otras cosas, el procedimiento de revisión periódica de la incapacidad por parte de las EPS, el momento de calificación definitiva, y las situaciones de abuso del derecho que generen la suspensión del pago de esas incapacidades.**  
(...)

**h) Al pago de prestaciones no incluidas en el plan de beneficios, que venían siendo financiados con recursos del FOSYGA. (...)**" (Negrilla y subraya fuera del texto original).-

- **Sentencia T-760-2008:**

"(...) 4.4.3.4. En conclusión, toda persona tiene el derecho a que se le garantice el acceso a los servicios de salud que requiera. Cuando el servicio que requiera no está incluido en el plan obligatorio de salud correspondiente, debe asumir, en principio, un costo adicional por el servicio que se recibirá. No obstante, como se indicó, la jurisprudencia constitucional ha considerado que sí carece de la capacidad económica para asumir el costo que le corresponde, ante la constatación de esa situación de penuria, es posible autorizar el servicio médico requerido con necesidad y permitir que la EPS obtenga ante el FOSYGA el reembolso del servicio no cubierto por el POS (...)"

"(...) La Corte ha afirmado que "los servicios de salud que se deba continuar prestando pueden estar o no incluidos en los Planes Obligatorios (POS y POSS). Para la Corte, si tales servicios (i) se encuentran fuera del Plan, (ii) venían siendo prestados por la entidad accionada (ARS, EPS o empresa solidaria de salud a la que se encuentre afiliado el menor), y (iii) son necesarios para tratar o diagnosticar una patología grave que padece, entonces, será la entidad accionada (EPS, ARS, o empresa solidaria de salud a la que se encuentre afiliado) la encargada de continuar con su suministro, con cargo a recursos del FOSYGA, hasta tanto otra entidad prestadora de servicios de salud asuma de manera efectiva la prestación de los servicios requeridos. Una vez suministrado el servicio médico excluido del Plan, la entidad respectiva tendrá derecho a repetir contra este fondo. De otro lado, considera la Corte que si los servicios requeridos (i) se encuentran dentro del Plan (POS o POSS), (ii) venían siendo prestados por la entidad accionada (EPS, ARS o por la empresa solidaria de salud a la que se encuentre afiliado el menor) y (iii) fueron ordenados por su médico tratante, entonces, será la entidad accionada (EPS, ARS o la empresa solidaria de salud a la que se encuentre afiliado el menor), la encargada de continuar con su suministro, con cargo a sus propios recursos."(...)

"(...) Se advierte que los reembolsos al FOSYGA únicamente operan frente a los servicios médicos ordenados por jueces de tutela o autorizados por el CTC en el régimen contributivo. (...)" (Subraya y negrita fuera del texto)

- **Sentencia C-463-2008:**

"(...) aborda el Ministerio el tema de los servicios y beneficios no incluidos en el Plan Obligatorio de Salud -POS-. A este respecto, explica que, en cuanto el POS no puede ser ilimitado, en razón a que se encuentra restringido por la disponibilidad de recursos, cualquier otra prestación que no se encuentre incluida en el Plan Obligatorio de Salud - POS no se encuentra financiada en la UPC que el Régimen Contributivo reconoce a las Entidades Promotoras de Salud - EPS para la prestación de los servicios. Afirma que no obstante lo anterior, las prestaciones no incluidas en el POS que autorizan los Comités Técnico Científicos son cubiertas con los recursos del mismo Régimen Contributivo, lo cual se ha venido haciendo a través de la figura del recobro al FOSYGA por parte de las entidades que asumen el suministro del medicamento. (...)"

"(...) no sólo el FOSYGA para el caso del Régimen Contributivo, sino también las EPS deben responder económicamente por los servicios de salud que no se encuentren incluidos en el POS cuando éstos sean ordenados por el médico tratante, en cuyo caso como se ha anotado, dichos requerimientos adquieren el estatus de fundamentales para el paciente, razón por la que esta Corte considera falaz el argumento según el cual la medida restrictiva protege especialmente las finanzas del sistema. (...)"

"(...) advierte la Corte que el Estado se encuentra obligado jurídicamente a destinar las partidas presupuestales necesarias dentro del gasto público para el cubrimiento de las necesidades básicas en salud de la población colombiana, lo cual también incluye las prestaciones en salud No-POS ordenadas por el médico tratante que sean necesarias para restablecer la salud de las personas, las cuales deben ser cubiertas por el FOSYGA en el Régimen Contributivo y las entidades territoriales en el Régimen Subsidiado, y ello precisamente con la finalidad de lograr el equilibrio del sistema en salud. (...)" (subraya y negrita fuera del texto)

- **Sentencia C-316-2008:**

“(…) la Corte Constitucional ha desarrollado una importante doctrina constitucional, señalando que procede la acción de tutela contra la EPS que ha negado los respectivos tratamientos o medicamentos, a fin de que sea obligada a suministrarlos. Ha señalado igualmente la mencionada doctrina, que, en tales eventos, por estar los respectivos medicamentos o tratamientos excluidos del plan de beneficios, las EPS tienen acción contra el Fondo de Solidaridad y garantía - FOSYGA- con la finalidad de que les sea reconocido por el mencionado fondo los costos respectivos, toda vez que no están las EPS obligadas a asumir costos adicionales a los que corresponden a los tratamientos y medicamentos incluidos en el plan de beneficios (…)”

- **Sentencia C- 607 de 2012:**

**“Se concluye entonces que los recursos destinados a la seguridad social, ya sea que provengan de aportes directos de los empleadores, de los trabajadores, del Estado o de cualquier otro actor del sistema, tienen necesariamente destinación específica.** Sobre la manera en que ingresan y se administran dichas sumas, se pronunció esta Corporación en Sentencia SU-480 de 1997. Dijo la Corte:

#### **7.1. Recursos del sistema**

El sistema de seguridad social en Colombia es, pudiéramos decir, mixto.

Los afiliados al régimen contributivo deben cotizar mediante aportes que hará el patrono 8% y el trabajador 4% o sea, que el sistema recibe el 12% del salario del trabajador (Art. 204 Ley 100).

**La seguridad social prestada por las E.P.S. tiene su soporte en la TOTALIDAD de los ingresos de su régimen contributivo.**

Por consiguiente, forman parte de él:

- a) Las cotizaciones obligatorias de los afiliados, con un máximo del 12% del salario base de cotización, el cual no podrá ser inferior al salario mínimo.
- b) También, ingresan a este régimen contributivo las cuotas moderadoras, los pagos compartidos, (artículo 27 del decreto 1938 de 1994) las tarifas, las bonificaciones de los usuarios.
- c) Además los aportes del presupuesto nacional.

**Lo importante para el sistema es que los recursos lleguen y que se destinen a la función propia de la seguridad social. Recursos que tienen el carácter de parafiscal.**

Como es sabido, los recursos parafiscales “son recursos públicos, **pertenecen al Estado**, aunque están destinados a favorecer solamente al grupo, gremio o sector que los tributa”, por eso se invierten exclusivamente en beneficio de éstos. **Significa lo anterior que las cotizaciones que hacen los usuarios del sistema de salud, al igual que, como ya se dijo, toda clase de tarifas, copagos, bonificaciones y similares y los aportes del presupuesto nacional, son dineros públicos que las EPS y el Fondo de solidaridad y garantía administran sin que en ningún instante se confundan ni con patrimonio de la EPS, ni con el presupuesto nacional o de entidades territoriales, porque no dependen de circunstancias distintas a la atención al afiliado.”**

De acuerdo con lo anterior, y teniendo en cuenta que en virtud del proceso de reintegro adelantado es posible que la EPS accionante hubiese reintegrado los valores en las cuentas bancarias administradas por la ADRES, por lo que en cualquier caso le corresponde a la referida entidad efectuar la devolución de los valores que se llegaren a ordenar si fuere el caso y nunca se deberá efectuar esta devolución con cargo al patrimonio de las entidades de naturaleza privada que represento.

Nuevamente se resalta que, la Unión Temporal FOSYGA 2014, adelantó las gestiones iniciales tendientes al reintegro de recursos, en el marco de sus funciones contractuales que en todo caso no implicó la administración de las subcuentas del entonces FOSYGA (ADRES), no se benefició de la suma eventualmente reintegrara la EPS y, por lo tanto tampoco le corresponde en caso de que prosperen las pretensiones realizar el pago empleando su propio patrimonio.

De conformidad con lo anterior, y encontrando probado que no existe relación real de la parte demandante con mis representadas y que por el contrario, se encuentra acreditada la falta de legitimación en la causa de las mismas, esa judicatura se encuentra facultada para proferir

una sentencia anticipada respecto de mis representadas, cualquiera que sea el estado del proceso con ocasión de la falta de legitimación en la causa para actuar, de conformidad con lo previsto en el artículo 278 del Código General del Proceso.

#### **5.4. INEXISTENCIA DE RESPONSABILIDAD SOLIDARIA:**

**5.4.1.** En el caso objeto de estudio no se dan los supuestos necesarios para que ante una eventual condena se predique la solidaridad de mis representadas para con la demandada, como quiera que la responsabilidad no está en cabeza de terceros sino de manera exclusiva del Estado y en este sentido no se cumplen los supuestos del artículo 1568 del Código Civil<sup>13</sup> según los cuales para que una obligación sea solidaria necesariamente debe estar a cargo de una pluralidad de sujetos.

**5.4.2.** No existe multiplicidad de deudores, sino que en caso de una eventual condena esta se deberá dirigir en contra de la Entidad Administradora del Sistema General de Seguridad Social en Salud –ADRES, al ser esta quien administra los recursos de salud y a la cual eventualmente se le restituyeron los valores solicitados en el proceso de reintegro de recursos, afirmar lo contrario sería imponer una carga a particulares que no les corresponde, e inclusive propiciar la figura de un enriquecimiento sin justa causa frente a mis representadas por cuanto no existe disposición legal o contractual que la obligue a reintegrar con su peculio los valores antes referidos.

**5.4.3.** Adicionalmente, es preciso resaltar que la obligación solidaria se caracteriza, según el Doctor David Namen<sup>14</sup>, por:

“Estas concepciones permitirían decir que la obligación solidaria, es una obligación que necesariamente requiere una pluralidad subjetiva, demanda una unidad en la relación obligatoria, existe una paridad de trato y necesariamente debe tener una tipicidad legal ó negocial, sin perjuicio de la presunción propia del Código de Comercio.

A su vez, en esta clase de obligaciones el acreedor o los acreedores puede satisfacer coactivamente la prestación contra uno o varios de los deudores, quienes deberán el todo y por entero, sin importar la naturaleza del objeto

El código civil colombiano no alude a la naturaleza de la obligación in solidum. Tan solo se limita a consagrar el principio de la divisibilidad y enfatiza que la solidaridad debe tener su fuente en la “convención”, el “testamento” ó la “ley”<sup>18</sup>. Lo anterior implica, que la solidaridad puede ser activa ó pasiva, dependiendo del lugar donde concurra la pluralidad y en ambos casos debe dimanar de la ley ó del negocio jurídico, es decir, debe ser expresamente declarada, de lo contrario, se entiende que la obligación es divisible.”

Tal y como se ha argumentado, no es cierto que mis representadas estén en igualdad de condiciones que con la ADRES, ni que a estas pueda exigírseles el todo por el todo, pues se trata de particulares que no deben asumir con sus propios recursos aquellos destinados al cubrimiento del aseguramiento en salud más aún cuando el objeto contractual ya se cumplió y se llevó a cabo la liquidación bilateral del contrato de consultoría 043 de 2013 la cual se suscribió con el Ministerio de Salud y Protección Social el 30 de octubre de 2020.

**5.4.4.** Respecto del contrato 043 de 2013, mucho tiempo después de la celebración de un contrato previo de transacción, de manera que en esta nueva oportunidad ninguna de las partes estipuló o manifestó, expresamente, salvedades, desacuerdos o constancias de reclamación de manera precisa y particular.

El contrato de consultoría- se liquidó de forma bilateral, con posterioridad a la celebración del contrato de transacción en la cual se dejó constancia de paz y salvo dio cuenta del cierre de la relación contractual sin reclamaciones mutuas o de presuntos incumplimientos

<sup>13</sup> ARTÍCULO 1568. En general cuando se ha contraído por muchas personas o para con muchas la obligación de una cosa divisible, cada uno de los deudores, en el primer caso, es obligado solamente a su parte o cuota en la deuda, y cada uno de los acreedores, en el segundo, sólo tiene derecho para demandar su parte o cuota en el crédito.  
Pero en virtud de la convención, del testamento o de la ley puede exigirse cada uno de los deudores o por cada uno de los acreedores el total de la deuda, y entonces la obligación es solidaria o in solidum. La solidaridad debe ser expresamente declarada en todos los casos en que no la establece la ley.

<sup>14</sup> “La regla de la división de la deuda en el Régimen Civil y la Presunción de Solidaridad en materia Mercantil”. Revista e- Mercatoria Volumen 16, Número 1 (enero- junio de 2017)

contractuales de ningún lado, pues no se consignaron salvedades específicas o puntuales que identifiquen de manera precisa o inconfundible una presunta observación o desacuerdo de la contratante, con lo cual, no solo se acredita el cumplimiento contractual de mis representadas, sino que ello significa que lo aceptado en la liquidación no puede controvertirse posteriormente, ni siquiera por vía judicial, pues la liquidación por mutuo acuerdo sin salvedades cierra el camino a controversias respecto del contrato estatal liquidado, como así lo ha manifestado de manera pacífica el H. Consejo de Estado.

Así mismo, al tenor de lo dispuesto en el Código Civil, conforme citaba el doctrinante, las obligaciones solidarias tienen su fuente en la Ley, los contratos o el testamento, y en el presente caso no se dispuso ni en la Ley, ni en un negocio jurídico, ni mucho menos en una disposición testamentaria dicha obligación frente a mis representadas, por lo que también hay ausencia de esta declaración, y en consecuencia no se cumplen los presupuestos dispuestos en este estatuto, máxime si se tiene en cuenta que los actos definitivos objeto de controversia ni siquiera fueron proferidos por parte de mis representadas.

La responsabilidad solidaria se predica de obligaciones que revisten estas características, en este caso se advierte que no existe siquiera una obligación que haya surgido de mis representadas frente a la EPS accionante, por cuanto no solo no tuvo una relación jurídica con esta, sino que no profirió los actos administrativos que se cuestionan. En este sentido, se debe recordar que las obligaciones surgen de contratos, cuasicontratos, delitos y cuasidelitos y, en ausencia de cualquiera de estas causas, frente al demandante se predica la inexistencia obligacional y, consecuentemente, la inexistencia de responsabilidad.

En suma, no hay responsabilidad solidaria de la Unión Temporal, pues contractualmente quedó saldado cualquier aspecto relacionado con el contrato de consultoría por la inexistencia de salvedades específicas contenidas en el Acta de liquidación bilateral de su contrato y en la medida que fue la Superintendencia Nacional de Salud la que profirió el acto administrativo definitivo que se cuestiona.

## **5.5. CUMPLIMIENTO Estricto DE OBLIGACIONES DE ORDEN LEGAL Y CONTRACTUAL-INEXISTENCIA DE VIOLACIÓN LEGAL:**

**5.5.1.** La Unión Temporal FOSYGA 2014, figura asociativa de carácter privado, fue constituida para la presentación de una propuesta dentro del proceso de adjudicación, celebración, suscripción y ejecución del Contrato de Consultoría No. 043 de 2013, que en el marco de sus obligaciones generales tenía las descritas en el numeral 7.2.1.18, que era del siguiente tenor: "Responder al Ministerio por el proceso de restitución de los recursos del FOSYGA reconocidos o apropiados sin justa causa con ocasión de la ejecución de las obligaciones derivadas del contrato, dando aplicación a lo previsto en los artículos 3º y 4º del Decreto 1281 de 2002, o en las normas que los desarrollen, modifiquen, adicionen o sustituyan; realizando para el efecto los requerimientos y trámites a que haya lugar de acuerdo con la normativa vigente y aplicable"

Es preciso aludir al artículo 48 de la Constitución Política de Colombia establece que "(...) No se podrán destinar ni utilizar los recursos de las instituciones de la Seguridad Social para fines diferentes a ella", esto es, que los recursos destinados a atender las necesidades del servicio de salud y asegurar la efectividad del derecho no pueden ser utilizados para propósitos diferentes a los relacionados con la seguridad social.

En desarrollo de dicho precepto constitucional, en el Decreto 1281 de 2002 se consagró:

"Artículo 3o. Reintegro de recursos apropiados o reconocidos sin justa causa. Cuando la Administradora de los Recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud (ADRES) o quien haga sus veces o cualquier entidad o autoridad pública que en el ejercicio de sus competencias o actividades como participante o actor en el flujo de recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud detecte que se presentó apropiación sin justa causa de los mismos, solicitará la aclaración del hallazgo a la persona involucrada, para lo cual remitirá la información pertinente, analizará la respuesta dada por la misma y, en caso de establecer que se configuró la apropiación o reconocimiento sin justa causa de recursos, ordenará su reintegro, actualizado al Índice de Precios al Consumidor, IPC, dentro de los plazos establecidos por el Ministerio de Salud y Protección Social.

Una vez quede en firme el acto administrativo que ordena el reintegro, de conformidad con el procedimiento definido, la ADRES o quien haga sus veces o cualquier entidad o autoridad pública que, en el ejercicio de sus competencias o actividades como participante o actor

en el flujo de recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud, compensará su valor contra los reconocimientos que resulten a favor del deudor por los diferentes procesos que ejecuta ante la entidad. En todo caso, los valores a reintegrar serán actualizados con el Índice de Precios al Consumidor (IPC).

Cuando la apropiación o reconocimiento a que alude este artículo sea evidenciada por el actor que recibe los recursos, este deberá reintegrarlos actualizados con el Índice de Precios al Consumidor (IPC), en el momento en que detecte el hecho.

En los casos en que la ADRES o quien haga sus veces o la autoridad o entidad pública que en el ejercicio de sus competencias o actividades como participante o actor en el flujo de recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud identifique en el proceso de reintegro actos u omisiones presuntamente constitutivos de infracciones de las normas del Sistema, informará de manera inmediata y con las pruebas correspondientes a la Superintendencia Nacional de Salud, para que adelante las investigaciones administrativas a que haya lugar.

PARÁGRAFO 1o. Los procesos que hubiesen sido allegados a la Superintendencia Nacional de Salud hasta la entrada en vigencia de la presente ley culminarán su trámite y se les aplicarán las reglas previstas en el régimen jurídico anterior. En todo caso, los recursos del aseguramiento en Salud apropiados o reconocidos sin justa causa involucrados en procedimientos en curso serán reintegrados actualizándolos con el Índice de Precios al Consumidor (IPC).

Los procesos de reintegro que a la entrada en vigencia de la presente ley no hayan sido recibidos en la Superintendencia Nacional de Salud, se regirán y culminarán su trámite bajo las disposiciones previstas en el presente artículo."

Lo anterior, con el fin de proteger los recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud y propender por su flujo, surgió el procedimiento de reintegro de recursos apropiados o reconocidos sin justa causa.

Posteriormente se expidió la Resolución 460 de 2011 por el Ministerio de Salud y Protección Social, por la cual se fijaba el procedimiento para el reintegro de los recursos del Fondo de Solidaridad y Garantía - Fosyga apropiados o reconocidos sin justa causa, norma fue derogada por la Resolución 3361 de 2013.

**5.5.2.** Posteriormente, a través de la Resolución 3361 de 2013, reglamentó el procedimiento de reintegro de los recursos del FOSYGA, hoy ADRES reconocidos o apropiados sin justa causa. En el artículo 3º se dispuso lo siguiente:

**"ARTÍCULO 3o. INICIACIÓN DEL PROCEDIMIENTO.** La ADRES o cualquier participante en el flujo de los recursos del sector salud que en el marco de sus competencias detecte que se presentó una presunta apropiación o reconocimiento sin justa causa de recursos del sector salud, iniciará en forma inmediata el procedimiento de reintegro de recursos establecido en la presente resolución."

La Unión Temporal FOSYGA 2014, en cumplimiento estricto de las obligaciones contractuales, así como de las normas antes transcritas, llevó a cabo el procedimiento especial de reintegro de recursos, en atención a la obligación que le asistía, pues detectó un reconocimiento sin justa causa de los recursos del SGSSS y en el trámite se aplicaron estrictamente las normas vigentes, y como consecuencia fue la SNS en el marco de sus competencias, la que profirió los actos administrativos que ordenaron a la EPS SANITAS el reintegro de los recursos del sector salud.

Mis representadas durante las etapas del proceso de reintegro actuaron de conformidad con lo establecido en la normativa vigente, específicamente lo preceptuado en la Resolución 3361 de 2013 y adelantó las etapas establecidas para el procedimiento de reintegro emitiendo las comunicaciones referidas en el acápite denominado **"4.4. DEL CASO CONCRETO"**

#### **5.5.3. Estricto Cumplimiento del Debido Proceso en las Actuaciones Desplegadas por Mis Representadas:**

El Debido Proceso es un derecho fundamental, consagrado expresamente en el artículo 29 de la Constitución Política, norma superior que lo hace extensivo "a toda clase de actuaciones judiciales y administrativas". Sobre el particular, la Corte Constitucional ha definido el derecho al debido proceso, "como el conjunto de garantías previstas en el ordenamiento jurídico, a

través de las cuales se busca la protección del individuo incurso en una actuación judicial o administrativa, para que durante su trámite se respeten sus derechos y se logre la aplicación correcta de la justicia”<sup>15</sup>.

En atención a este derecho quien asume la dirección de la actuación judicial o administrativa, tiene la obligación de observar, en todos sus actos, el procedimiento previamente establecido en la ley o en los reglamentos, en otras palabras, las actuaciones deben surtirse dentro del marco jurídico definido.

Al respecto, se tiene que toda actuación administrativa como jurisdiccional, se integra tanto por normas de carácter sustantivo como procedimentales, éstas son totalmente independientes y autónomas en su aplicación, sin embargo, deben estar en armonía y sincronizadas para cumplir con el objeto de la ley, en el caso de marras, el procedimiento de reintegro de recursos está regulado en el Decreto Ley 1281 de 2002, artículo 3 y en la Resolución 3361 de 2013, las cuales fueron seguidas por mis representadas en las etapas desplegadas por esta previo a la emisión de la acto administrativo emitido por la SNS que por su parte desplegó las actuaciones que estaban a su cargo y emitió los actos administrativos definitivos.

El procedimiento adelantado por la Unión Temporal FOSYGA 2014, en relación con el reintegro de valores apropiados y/o reconocidos sin justa causa, fue conocido por la EPS SANITAS, a través de la comunicación enunciada en el acápite del caso concreto de este escrito mediante la cual se solicitó a la entidad las aclaraciones frente a los hallazgos evidenciados, y teniendo en cuenta que no todos fueron aclarados por la demandante, se solicitó el reintegro de los recursos, por lo que no puede aducir que era desconocido para ella.

En ese sentido, todas las actuaciones adelantadas por mis representadas gozan de legalidad, toda vez que las mismas tienen asidero en la normativa vigente que reguló en ese momento el procedimiento de reintegro de recursos, con el único propósito de proteger los recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud, propendiendo por su correcta utilización. Para lo cual se precisa que mis representadas nunca fungieron como administradores fiduciarios sino como simples auditores y por lo tanto nunca tuvieron a su cargo la administración de recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud como si lo hacía el Administrador Fiduciario.

Ahora bien, la Unión Temporal FOSYGA 2014, dio cumplimiento al procedimiento de reintegro de recursos, apropiados o reconocidos sin justa causa: (i) Dio inicio al procedimiento e identificó el hallazgo, (ii) Solicitó la aclaración a la EPS de la presunta apropiación sin justa causa recursos del sector salud, para que aclarara la situación y (iii) la EPS conto con la posibilidad de emitir la respuesta a la solicitud de aclaración , (iv) respuesta que fue analizada y conforme a los criterios técnicos, se concluyó la apropiación o reconocimiento sin justa causa de los recursos del sector salud, (v) Se elaboró el informe y comunicación de resultado, se expusieron las razones que la sustentaban según la estructura que estableció el Ministerio de Salud y Protección Social en su oficio 201433200694881 de fecha 19 de Mayo de 2014, (vi) Se remitió previamente a la firma interventora contratada por el Ministerio, para que emitiera su concepto al respecto, y posteriormente (vii) Se remitió a la Superintendencia Nacional de Salud para que adelantara las actuaciones del caso en el marco de sus competencias.

#### **5.6. INEXISTENCIA DE FALTA DE MOTIVACION EN LAS ACTUACIONES DESPLEGADAS POR LA UNIÓN TEMPORAL FOSYGA 2014, CONFIGURACIÓN DE CULPA EXCLUSIVA DE LA VICTIMA –E.P.S. DEMANDANTE:**

De acuerdo con la jurisprudencia del H. Consejo de Estado, la falsa motivación, como vicio de ilegalidad del acto administrativo, puede estructurarse cuando en las consideraciones de hecho o de derecho que contiene el acto, se incurre en un error de hecho o de derecho, ya sea porque los hechos aducidos en la decisión son inexistentes o, cuando existiendo éstos son calificados erradamente desde el punto de vista jurídico.

La doctrina ha sostenido que la misma: “se configura cuando los hechos son falsos, bien porque nunca ocurrieron o se describen de forma distinta a como ocurrieron, y cuando los hechos ocurridos se aprecian erróneamente, porque no tienen el alcance ni producen los efectos que les da el acto administrativo, o no corresponden a los supuestos descritos en las normas que aquél invoca. El error de hecho ocurre cuando no existe el motivo que soporta el

---

<sup>15</sup> [C-980-10](#)

acto administrativo y el error de derecho cuando el motivo invocado sí existió materialmente, pero fue mal apreciado o interpretado por el funcionario”<sup>16</sup>

**5.6.1.** Como se indicó anteriormente, la Unión Temporal FOSYGA 2014 inició el procedimiento de reintegro a SANITAS EPS S.A.S al detectar un presunto reconocimiento sin justa causa respecto de 537 recobros por servicios NO PBS aprobados y pagados a la demandante, conforme a la causal “Medicamentos incluidos en el POS”. Como consecuencia de ello y al tenor de lo dispuesto en la norma procedimental (Resolución 3361 de 2013), se remitió la comunicación a la EPS solicitando la correspondiente aclaración, con el fin de que desvirtuara los hallazgos, concediendo treinta (30) días hábiles para presentar los argumentos de defensa.

De acuerdo con lo anterior, la EPS SANITAS, no logró desvirtuar los hallazgos por concepto de la causal mencionada respecto de 423 recobros.

**5.6.2.** De lo anterior se colige que, si EPS SANITAS, sufrió algún daño, se debió a su propia culpa, que no se puede atribuir en modo alguno a la actuación de mis representadas, por cuanto es claro que la EPS como actoras directas del Sistema General de Seguridad Social, tienen el deber de garantizar la integralidad en la prestación de los servicios de salud de sus afiliados, teniendo la posibilidad de recuperar los costos en que incurre al prestar el servicio de salud no incluido en el Plan Obligatorio de Salud POS hoy PBS.

## **5.7. LAS COMUNICACIONES EMITIDAS POR LA UNIÓN TEMPORAL FOSYGA 2014 EN EL PROCESO DE REINTEGRO DE RECURSOS NO TIENEN LA CALIDAD DE ACTO ADMINISTRATIVO:**

**5.7.1.** La Jurisprudencia del H. Consejo de Estado ha indicado de forma reiterada que “un acto administrativo corresponde a toda manifestación de voluntad de una entidad pública o **de un particular en ejercicio de funciones públicas**, capaz de producir efectos jurídicos, concepto dentro del cual bien puede caber una certificación, siempre que de su contenido se deriven los efectos mencionados. Lo anterior implica que, independientemente de la forma que se adopte o la denominación que se le dé (Resolución, Oficio, Certificación, Circular, etc.), cualquier manifestación de voluntad de la autoridad pública o **particular que ejerce función pública**, generadora por sí misma de efectos jurídicos, constituye acto administrativo, pasible de control jurisdiccional.”<sup>17</sup> (Negrilla fuera de texto original).

**5.7.2.** Así mismo, esa Corporación en el marco de la teoría del acto administrativo precisó aquellos que pueden ser objeto de control jurisdiccional y en ese sentido ha señalado que existen tres tipos de actos a saber:

“i) **Preparatorios, accesorios o de trámite** que se expiden como parte del procedimiento administrativo con el fin de darle curso, son instrumentales y no encierran declaraciones de la voluntad ni crean relaciones jurídicas y solo sirven de impulso a la continuidad de la actuación de la administración. ii) **Definitivos que el artículo 43 del CPACA** define como «...los que decidan directa o indirectamente el fondo del asunto o hagan imposible continuar la actuación». La jurisprudencia advierte que son «...aquellos que concluyen la actuación administrativa, en tanto que deciden directa o indirectamente el fondo del asunto y producen efectos jurídicos definitivos, ya sea porque crearon, modificaron o extinguieron una situación jurídica en particular...». iii) **Los actos administrativos de ejecución** que se limitan a dar cumplimiento a una decisión judicial o administrativa.”

De igual forma el Consejo de Estado ha señalado en diversas oportunidades que “Por regla general, son los actos definitivos los únicos que son susceptibles de ser enjuiciados ante la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, dado que a través de estos la administración crea, modifica o extingue situaciones jurídicas a los asociados. Excepcionalmente también lo son los de trámite cuando impiden la continuación de este.”

Es claro entonces que los actos definitivos que se enjuician fueron proferidos por la Superintendencia Nacional de Salud y no por mis representadas que tan solo dieron curso al procedimiento de reintegro y emitieron las comunicaciones que se citan en el proceso. Al respecto la Jurisprudencia del Consejo de Estado, en reiteradas oportunidades ha indicado que las comunicaciones por medio de las cuales se informa la decisión asumida no tienen el

<sup>16</sup> BERROCAL GUERRERO Luis Enrique, Manual del Acto Administrativo, Librería Ediciones del Profesional, Bogotá, 2009, p. 497 y 500

<sup>17</sup> Consejo de Estado, Sección Primera, sentencia del 2 de junio de 2011, referencia: 66001-23-31-000-2005-00519-01

carácter de acto administrativo y ha señalado que no resultan enjuiciables debido a que ésta Jurisdicción está facultada para juzgar actos administrativos; y si en gracia de discusión pudieran anularse, sería infructuoso, pues no tendría ningún efecto jurídico respecto al acto administrativo que determinó y definió la situación.

#### **5.8. ENRIQUECIMIENTO SIN CAUSA EN CABEZA DE LA ADMINISTRADORA DE RECURSOS DEL SISTEMA GENERAL DE SEGURIDAD SOCIAL EN SALUD - ADRES.**

De conformidad con lo anteriormente expuesto, el enriquecimiento sin causa se configura cuando se acreditan, principalmente, los siguientes tres elementos: (i) el incremento patrimonial a favor de una persona; (ii) la correlativa disminución patrimonial que sufre otra; (iii) la ausencia de causa que se justifique las anteriores situaciones.

Así las cosas, en el remoto evento en que el Despacho llegara a considerar que la Unión Temporal FOSYGA 2014 debe devolver con sus propios recursos las sumas que fueron objeto de reintegro por la EPS SANITAS, el resultado no sería otro sino el enriquecimiento sin causa a favor de la ADRES.

En semejante escenario, la ADRES como titular de la obligación legal de asumir los valores de los recobros no incluidos en el PBS, y contando con los recursos para ello, dejaría de hacerlo sin ninguna causa que así lo justifique.

Aunado a lo anterior, es de resaltar que el hecho de que se declare la nulidad y el consecuente restablecimiento del derecho en favor de la EPS SANITAS, en manera alguna desvirtúa la obligación legal impuesta a la ADRES de atender con los recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud los recobros, menos aún la traslada a los contratistas, pues de haber realizado la EPS el reintegro de los recursos, los mismo reposarían en los rubros del SGSSS, administrados por la ADRES.

#### **5.9. IMPROCEDENCIA DE RECONOCIMIENTO DE INTERÉS DE MORA U OTRAS SANCIONES PECUNIARIAS:**

##### **5.9.1. Inviabilidad del pago de intereses por expresa disposición legal:**

Como se indicó anteriormente en el acápite de respuesta a las pretensiones no es viable el pago de interés alguno en el presente caso, como quiera que la Ley 1955 de 2019, "Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2018- 2022. "Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad", en el parágrafo quinto del artículo 237 señaló que: "Las decisiones judiciales que ordenen el pago de recobros distintos se indexarán utilizando el Índice de Precios al Consumidor - IPC, sin lugar a intereses de mora" (Negrilla y subrayado fuera del texto original), con el ánimo de garantizar la sostenibilidad financiera del Sistema General de Seguridad Social en Salud, conforme se indica en dicho artículo.

En este sentido, y según el artículo 336 de la citada Ley, a partir de la publicación de la misma, esto es, el 25 de mayo de 2019, quedan derogadas aquellas disposiciones contrarias, por lo que conforme al efecto general inmediato de dicha disposición normativa sería contrario a derecho emitir una condena en contra de la ADRES o de mi representada dirigida al reconocimiento de intereses de mora.

##### **5.9.2. Los intereses moratorios no se generan por cuanto no existe la obligación principal:**

Ahora en el evento que se desatendiera la disposición normativa que impide su reconocimiento en este tipo de controversias, se hace necesario recordar que el interés moratorio es aquel que con objeto sancionatorio se aplica una vez se haya vencido el plazo para que se reintegre el capital cedido o entregado en calidad de préstamo y no se haga el reintegro o el pago, el cual sólo opera una vez vencidos los plazos pactados.

Para que se pueda hablar de interés moratorio aplicable, se hace pues necesaria la concurrencia de todos los criterios y elementos que hacen exigible la obligación, así como su posterior vencimiento, aspecto que no se cumple, pues el proceso de reintegro que adelantaron mis representadas se hizo con observancia de lo previsto en la normativa vigente para ese momento, y fue la demandante la que no desvirtuó los hallazgos evidenciados, así las cosas, existe un deber de coherencia entre el actuar del demandante y lo solicitado por este, siendo pues improcedente que solicite la devolución de las sumas que le fueron

reconocidas cuando las mismas no debieron pagarse por ir en contravía de lo preceptuado en la normativa vigente para el momento en que se adelantó la auditoría, y adicional alegue ahora la necesidad de liquidar intereses moratorios cuando dichas sumas no debieron salir de los rubros del SGSSS.

**5.9.3. Hasta el momento, la obligación de pago es inexistente, y tan solo surgiría con ocasión de una eventual condena contenida en la sentencia y en consecuencia sería inexistente el reconocimiento de intereses antes de esa fecha:**

En el hipotético caso de que se accediera a las pretensiones principales, resulta pertinente señalar que el derecho a devolver las sumas pretendidas nacería o surgiría con el reconocimiento que se haga en la sentencia que resuelva la presente controversia. Entonces, no habría lugar a ordenar el pago de intereses moratorios, esto es, castigar la mora del “deudor” porque el derecho al pago de la obligación principal se constituiría en el fallo judicial.

**5.10 AUSENCIA DE CARGA PROBATORIA DE LA PARTE DEMANDANTE:**

Las afirmaciones de la parte actora carecen de soporte fáctico y jurídico, pues como se ha mencionado mi representada desplegó todas las actuaciones a su cargo en el marco de las actividades que le eran atribuibles. La parte demandante, no puede eximirse de la carga probatoria que la asiste, contrariando lo normado en el artículo 167 del Código General del Proceso, el cual sobre la Carga de la Prueba expresa lo siguiente:

“Art. 167 del C.G.P. Incumbe a las partes probar el supuesto de hecho de las normas que consagran el efecto jurídico que ellas persiguen. (...) Los hechos notorios y las afirmaciones o negaciones indefinidas no requieren prueba.”

En consecuencia, es menester de la parte actora probar los supuestos de hecho invocados, so pretexto de dar paso a lo que la doctrina autorizada ha denominado **“riesgo de no persuasión”**, y que en síntesis comporta un cúmulo de reglas que a su turno habilitan al juez para resolver la incertidumbre acerca de la prueba de los hechos principales, de manera adversa a lo solicitado, esto es como si se hubiera probado su inexistencia.

La asunción o no de los valores a los que hace relación la parte actora por parte del Estado supone la acreditación de todos los requisitos establecidos por las normas que se encontraban vigentes para el momento de los hechos, que no son otras que la resolución 3361 de 2013 y el Decreto 1281 de 2002, las cuales regulaban el proceso de reintegro por apropiación injustificada de recursos. En aplicación estricta de dichas normas, el proceso de reintegro era procedente y no hay lugar a la declaratoria de nulidad de las resoluciones aquí demandadas.

La demandante, pese a haber tenido la oportunidad de presentar las correspondientes aclaraciones en el curso del proceso de reintegro y demostrar la inexistencia de requisitos para darse la apropiación injustificada de recursos, no logro desvirtuar los hallazgos, lo que conlleva la expedición de las resoluciones objeto del presente proceso.

La actuación de mis representadas, estaba ordenada específicamente a cumplir con las obligaciones, propiamente impuestas por el Art. 3 de la resolución de 3361 de 2013, la cual indica que en caso de detectar apropiación injustificada de recursos, debía iniciar proceso de reintegro y solicitar las aclaraciones pertinentes, labor que se desarrolló en estricto cumplimiento de sus deberes contractuales y legales (en sentido amplio), pues, en virtud del Contrato de Consultoría, el proceso de reintegro debía ceñirse al cumplimiento de las normas vigentes y los procedimientos e instrucciones impartidas por el Ministerio de Salud y Protección Social.

Así las cosas, actuaron en cumplimiento de un deber legal y siguiendo actos de autoridad, circunstancia que excluye su responsabilidad de conformidad con lo señalado en el artículo 64 del Código Civil y se insiste que de haber omitido los hallazgos y no iniciar el proceso de reintegro injustificado de recursos, habrían incurrido en incumplimientos contractuales. El proceso de reintegro de recursos, iniciado por estas ante la evidencia de hallazgos, no da lugar a que resulten condenadas frente a un pago que de resultar procedente le correspondería efectuar única y exclusivamente con cargo a los recursos del FOSYGA ahora de la ADRES.

La ejecución lícita de un contrato estatal, sometido a la implementación de normas, actos administrativos e instrucciones de la entidad contratante en este caso el Ministerio de Salud y Protección Social - no puede ser fuente de ningún tipo de reconocimiento por concepto de reintegro, intereses o indexaciones, más aún si se tiene en cuenta que los recursos con los cuales se reconocen los recobros por prestaciones no incluidas en el PBS provienen del entonces FOSYGA ahora de la ADRES y que las sumas reclamadas por la EPS no ingresaron al patrimonio de las sociedades integrantes de la Unión Temporal ni de esta última, por lo tanto, no se puede pretender que con su patrimonio se asuma una responsabilidad que le es del todo ajena.

Las sociedades integrantes de la Unión Temporal son de naturaleza comercial y privada, contratadas por el Ministerio de Salud y Protección Social para ejecutar el Contrato de Consultoría No. 043 de 2013. Por su propia naturaleza no pueden ostentar competencias reglamentarias, por el contrario, son destinatarias de la misma regulación, no es posible predicar en cabeza de ellas una responsabilidad patrimonial de esta naturaleza pues esta recae, única y exclusivamente en el ente estatal que expidió la reglamentación, en el hipotético evento en que se demuestre la existencia de los elementos que justifican un resarcimiento económico con base en este esquema especial de responsabilidad.

En conclusión y de conformidad con el principio general del derecho **“a nadie le es dable alegar su propia culpa para obtener provecho de ello”**, no podría la EPS demandante alegar un daño que se originó al no lograr aclarar los hallazgos encontrados en el proceso de reintegro de recursos por injusta causa.

#### **5.12. COSA JUZGADA - ACTA DE LIQUIDACIÓN BILATERAL DEL CONTRATO DE CONSULTORÍA 043 DE 2013, INCORPORA TRANSACCIÓN Y DECLARATORIA DE PAZ Y SALVO:**

**5.12.1.** El 18 de julio de 2018, la ADRES y la Unión Temporal celebraron un Contrato de Transacción a efectos de solucionar directamente las diferencias suscitadas entre las partes y precaver así eventuales litigios relacionados con presuntos incumplimientos en torno del Contrato de Consultoría No. 043 de 2013. En este documento -que se aporta como prueba al proceso-, las contratantes acordaron con efectos de cosa juzgada poner fin a todas y cada una de las diferencias, controversias, reclamos, fuera cual fuera la naturaleza de ellos fundados en imputaciones efectuadas por la interventoría del Contrato 043 o por la ADRES, así como toda diferencia presente o futura que pudiera suscitarse en relación con la ejecución del contrato de consultoría en mención, conforme a las cláusulas allí contenidas.

#### **5.12.2. En el contrato 043 de 2013 se suscribió Acta de Liquidación Bilateral:**

**5.12.1.** El 30 de octubre de 2020, mucho tiempo después de la celebración del contrato de transacción, estando en tiempo u oportunidad para el efecto, la ADRES y la Unión Temporal contratista, decidieron mutuamente y de manera bilateral liquidar el Contrato de Consultoría No. 043 de 2013, sin que en el documento suscrito con este propósito las partes dejaran salvedades o desacuerdos respecto del contenido del acto liquidatorio y sin observaciones o divergencias en cuanto a las circunstancias y condiciones de cumplimiento en que se ejecutó la mencionada relación contractual.

**5.12.2.** El H. Consejo de Estado<sup>18</sup> ha precisado que, una vez liquidado bilateralmente un contrato estatal, sin que alguna de las partes dejara expresamente salvedades claras, concretas y suficientes en el texto o documento contentivo del acuerdo de la liquidación, no hay lugar a proponer extrajudicial ni judicialmente alguna controversia relativa a la celebración, ejecución y liquidación de la relación contractual respectiva.

**5.12.3.** Como en el Acta de Liquidación Bilateral del Contrato de Consultoría No. 043 de 2013, suscrita por la ADRES y la Unión Temporal contratista el 30 de octubre de 2020, ninguna de las partes dejó expresa y específica salvedad que evidenciara disconformidades o circunstancias que dieran lugar a reclamaciones extrajudiciales o judiciales, ninguna responsabilidad le asiste a la Unión Temporal FOSYGA 2014 en calidad de contratista y a sus integrantes individualmente considerados frente a la entidad pública contratante y mucho menos frente a terceros en lo

---

<sup>18</sup> “Es importante precisar que esta Corporación ha sostenido que, para que las pretensiones contractuales elevadas por alguna de las partes luego de la liquidación bilateral del contrato puedan ser acogidas, la parte interesada debe haber planteado en el acta de liquidación salvedades claras y suficientes para determinar las razones de inconformidad con la misma. Pese a que el consorcio Protécnica Ltda. Constructora Kepler S.A. de C.V. incluyó en las dos actas la misma salvedad, esta carece del carácter claro, concreto y específico necesario para la prosperidad de sus pretensiones.” (Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Tercera. Subsección B. Sentencia de ocho (8) de mayo de 2019. Exp. 41.868)

que atañe o refiere a la celebración, ejecución y/o liquidación del Contrato de Consultoría No. 043 de 2013.

**5.12.4.** Como el Contrato de Consultoría No. 043 de 2013, se liquidó bilateralmente y sin salvedades específicas, concretas y suficientes, quedaron así finiquitada o saldada esa relación contractual y la Unión Temporal contratista no está legitimada por pasiva ni tiene responsabilidades frente a terceros usuarios de la ADRES que pretendan el reconocimiento de recobro o reclamaciones o el reintegro de recursos apropiados sin justa causa.

## **6. OPOSICIÓN DE ALGUNOS MEDIOS PROBATORIOS:**

### **6.1. EXHIBICIÓN DE DOCUMENTOS:**

La parte actora solicita que “se allegue con la contestación de demanda las pruebas allegadas por mi representada al momento de responder los requerimientos radicados por la Unión Temporal Fosyga 2014” y se “aporte la totalidad del expediente administrativo objeto de la solicitud. “

Frente al particular es importante precisar al Despacho que el Contrato de Consultoría 043 de 2013 celebrado entre la Unión Temporal FOSYGA 2014 y el Ministerio de Salud y Protección Social, se liquidó bilateralmente el 30 de octubre del 2020 y en cumplimiento de las obligaciones allí contenidas, mis representadas entregaron a la ADRES todos los soportes físicos y magnéticos, lo cual incluye la totalidad de documentos emitidos en virtud del procedimiento de reintegro de recursos por ser de propiedad del Sistema General de Seguridad Social en Salud. Por lo anterior, toda la información relativa al actuar desplegado por la Unión Temporal en ejecución de sus obligaciones contractuales se encuentra bajo custodia única y exclusiva de ADRES por expresa disposición legal.

### **6.2. FRENTE AL DICTAMEN PERICIAL:**

La parte actora solicita “ordenar y decretar la práctica de la prueba en mención, para que mediante la intervención de un profesional médico auditor, para que se pronuncie sobre la existencia de la obligación de restituir los recursos ordenados mediante las Resoluciones 0381 del 4 de diciembre de 2019 y 2022590000001004-6 DE 2022 por ser demandadas realizando un análisis, y así mismo, se pronuncie sobre el procedimiento adelantado por el Administrador del Fosyga, esto es, para establecer la existencia de la obligación de reintegro, valor de las sumas y en caso de haberse reintegrado algún dinero, determine el valor de los intereses a reconocerse a favor de EPS Sanitas”

El artículo 218 del CPACA establece: “La prueba pericial se regirá por las normas establecidas en este código, **y en lo no previsto por las normas del Código General del Proceso.**” (Negrilla fuera del texto original.

Con la expedición del Código General del Proceso se trasladó a las partes la responsabilidad de aportar con la demanda o la contestación la experticia para aquellos eventos en que se pretendan probar hechos que requieran conocimientos científicos o técnicos de los que carezca el juez. En ese sentido, se dispuso en el artículo 227 del mencionado estatuto que “la parte que pretenda valerse de un dictamen pericial deberá aportarlo en la respectiva oportunidad para pedir pruebas”, inclusive la norma prevé que si la parte no cuenta con tiempo suficiente para aportar el dictamen deberá al menos enunciarlo y posteriormente aportarlo dentro del término que el juez conceda que en ningún caso podrá ser inferior a diez (10) días.

Así las cosas, de la lectura de la norma antes citada es dable concluir que, en vigencia de la misma, ya no es posible solicitar en la demanda que se decrete un dictamen pericial sino que **el mismo debe acompañarse con el escrito de la demanda, o en su defecto anunciarse para que se aporte al proceso dentro del término concedido por el Juez.**

En el presente caso, salvo que el juez la decrete de oficio, la experticia solicitada por la apoderada judicial de la demandante debe denegarse, como quiera que bajo la vigencia del Código General del Proceso no es procedente solicitar un dictamen pericial en los términos planteados por la demandante.

Ahora bien, en el evento en que **se conceda la oportunidad de aportar dicho dictamen pericial a la parte actora, para efectos de su contradicción, me reservo el derecho de solicitar la comparecencia de quienes rindan dichas experticias y/o aportar otro dictamen, de conformidad con lo señalado en el artículo 228 del CGP.**

## **7. MEDIOS DE PRUEBA:**

### **7.1. DOCUMENTOS:**

Solicito al Despacho que se tengan como pruebas los documentos que a continuación se relacionan y que se aportan en el siguiente link: [2022-00360 Anexos contestación SANITAS EPS](#)

#### **7.1.1. CONTRATO 043 de 2013:**

**7.1.1.1. DOCUMENTO DE CONFORMACIÓN UTF2014** – Precisa la integración de la Unión Temporal FOSYGA 2014 para participar en el concurso de méritos abierto CMA DAFPS N° 001 de 2013 suscrito el 10 de octubre de 2013.

**7.1.1.2. RESOLUCIÓN 7941 DEL 29-11-13 ADJUDICACIÓN CONCURSO DE MERITOS** – Por la cual se adjudicó el concurso de méritos abierto CMA DAFPS N° 001 de 2013 a la Unión Temporal FOSYGA 2014.

**7.1.1.3. ANEXO TÉCNICO DEFINITIVO - OCT - 2013** – contiene: los requerimientos técnicos, metodología y plan de cargas de trabajo para la auditoria de recobros y reclamaciones.

**7.1.1.4. CONTRATO 043 DE 2013** – suscrito entre el Ministerio de Salud y Protección Social y las sociedades integrantes de la Unión Temporal FOSYGA 2014 el 10 de diciembre de 2013.

**7.1.1.5. PÓLIZA DE CUMPLIMIENTO 2286761 EXPEDIDA EL 11-12-13** - suscrita con ocasión del Contrato de Consultoría N° 043 de 2013.

**7.1.1.6. CERTIFICACIÓN DE NO EXPIRACIÓN DE PÓLIZA - 12-12-13** - Expedida por LIBERTY SEGUROS S.A. mediante el cual certifica que la póliza no expirará por falta de pago de la prima de la póliza o de los certificados o anexos que se expidan con fundamento en esta.

**7.1.1.7. CONDICIONES PÓLIZA DE CUMPLIMIENTO** - Documento expedido por LIBERTY SEGUROS S.A. con las condiciones de la Póliza de cumplimiento a favor de entidades estatales – versión marzo de 2013.

**7.1.1.8. PÓLIZA DE CUMPLIMIENTO – ANEXO MODIFICACIÓN – 16-12-13** - suscrita con ocasión del Contrato de Consultoría N° 043 de 2013.

**7.1.1.9. ACTA DE INICIO DEL CONTRATO – 16-12-13** – Refiere el inicio de ejecución del contrato de consultoría N° 043 de 2013.

**7.1.1.10. OTROSÍ APROPIACIÓN DE RECURSOS - 06-02-18** – Mediante el cual se apropian recursos a la cláusula cuarta del Contrato de Consultoría N° 043 de 2013 en la suma de CINCO MIL SESENTA Y TRES MILLONES NOVECIENTOS OCHENTA Y SIETE MIL CIENTO CUATRO PESOS CON TREINTA Y CUATRO CENTAVOS (\$5.073.987.104,34) M/CTE

**7.1.1.11. PRÓRROGA No. 1 y OTROSÍ MODIFICATORIO No. 2** – Por el cual se modifica la cláusula tercera del contrato N° 043 de 2013, y se ordena la modificación de la garantía única que ampara el contrato.

**7.1.1.12. MODIFICACIÓN DOCUMENTO DE CONFORMACIÓN UTF2014** – suscrita el 21 de diciembre de 2017.

**7.1.1.13. ACTA DE LIQUIDACIÓN DEL CONTRATO** – Copia del acta de liquidación bilateral Contrato de Consultoría N° 043 de 2013 celebrado entre el Ministerio de Salud y Protección Social - ADRES y la UNIÓN TEMPORAL FOSYGA 2014 el 30 de octubre de 2020.

**7.1.1.14. CONTRATO DE TRANSACCIÓN ADRES:** que contiene los siguientes documentos:

- 7.1.1.14.1. Contrato de Transacción del 18 de julio de 2018.
- 7.1.1.14.2. Concepto Viabilidad Cláusula Compromisoria - Contrato de Transacción.
- 7.1.1.14.3. Ficha técnica comité técnico.
- 7.1.1.14.4. Cronograma Paquetes Transacción.
- 7.1.1.14.5. Anexo 1. Acta de Comité de Conciliación de la ADRES y Concepto del Director Jurídico.
- 7.1.1.14.6. Anexo 2. Relación de Paquetes de Recobros y Reclamaciones ECAT Auditados por la UTF2014.
- 7.1.1.14.7. Anexo 3. Acta de Resultados de aplicación de la Metodología del Acuerdo Económico.
- 7.1.1.14.8. Anexo 4. Relación de Paquetes de Recobros y Reclamaciones ECAR a auditar por la UTF2014 en virtud del contrato de transacción.
- 7.1.1.14.9. Anexo 5 Acta Balance Final Contrato Transacción.

**7.1.2.** Manual Operativo de Reintegro de Recursos Apropiados o Reconocidos sin justa causa.

**7.1.3.** Copia del oficio 201433200694881-19 de mayo de 2015 emitido por el Ministerio de Salud y Protección Social, mediante el cual se imparten las instrucciones para presentar los informes del proceso de reintegro de recursos a la firma interventora JAHV- Mc GREGOR.

## **7.2. TESTIMONIALES:**

7.2.1. Solicito que se decrete el testimonio de **MARÍA ESPERANZA ROZO GÓMEZ**, mayor de edad, con domicilio en Bogotá D.C., quien se localiza en la Calle 32 No. 13 – 07 y en el correo electrónico: [esperanza.rozo@utfosyga2014.com](mailto:esperanza.rozo@utfosyga2014.com). La testigo declarará sobre las obligaciones contractuales adquiridas por la Unión Temporal FOSYGA 2014, la ejecución del Contrato de Consultoría No. 043 de 2013, el origen de los recursos con los cuales se cancelan los recobros en el Sistema General de Seguridad Social en Salud, el procedimiento de reintegro de recursos que adelantó la Unión Temporal, los demás hechos de la demanda, su contestación y las excepciones.

## **8. ANEXOS:**

**8.1.** Los documentos enunciados en el acápite de pruebas.

**8.2.** Llamamiento en garantía a Zurich Seguros.

## **9. DIRECCIONES Y NOTIFICACIONES:**

De conformidad con lo preceptuado en el Artículo 3 de la Ley 2213 de 2022, Se remite copia del presente escrito al momento de su envío al Despacho a las siguientes direcciones electrónicas:

### **9.1. DEMANDANTE: EPS SANITAS S.A.S:**

- Dirección electrónica de notificación judicial: [notificajudiciales@keralty.com](mailto:notificajudiciales@keralty.com)
- Dirección electrónica de notificaciones Apoderada judicial: [andherrera@keralty.com](mailto:andherrera@keralty.com)

### **9.2. ADMINISTRADORA DE LOS RECURSOS DEL SISTEMA GENERAL DE SEGURIDAD SOCIAL EN SALUD- ADRES:**

- Dirección electrónica de notificación judicial: [notificaciones.judiciales@adres.gov.co](mailto:notificaciones.judiciales@adres.gov.co)

**9.3.** En lo que se refiere a mis representadas, como integrantes de la **Unión Temporal FOSYGA 2014**, informo que recibirán notificaciones en las siguientes direcciones:

**9.3.1. CARVAJAL TECNOLOGÍA Y SERVICIOS S.A.S.:**

- Dirección electrónica de notificación judicial: [impuesto.carvajal@carvajal.com](mailto:impuesto.carvajal@carvajal.com)
- Domicilio: Calle 29 Norte # 6ª-40- Santiago de Cali.

**9.3.2. GRUPO ASESORÍA EN SISTEMATIZACIÓN DE DATOS SOCIEDAD POR ACCIONES SIMPLIFICADA – GRUPO ASD S.A.S.:**

- Dirección electrónica de notificación judicial: [clizarazo@grupoasd.com](mailto:clizarazo@grupoasd.com)
- Domicilio: Calle 32 No. 13-07-Bogotá D.C.

**9.3.3. SERVIS OUTSORCING INFORMÁTICO SOCIEDAD POR ACCIONES SIMPLIFICADA – SERVIS S.A.S.:**

- Dirección electrónica de notificación judicial [clizarazo@grupoasd.com](mailto:clizarazo@grupoasd.com)
- Domicilio: Calle 32 No. 13-07- Bogotá D.C.

**9.4. APODERADA DE LAS SOCIEDADES QUE INTEGRARON LA UNIÓN TEMPORAL FOSYGA 2014:**  
**ANA CAROLINA RAMÍREZ ZAMBRANO:**

- Dirección electrónica de notificación judicial: [ana.ramirez@utfosyga2014.com](mailto:ana.ramirez@utfosyga2014.com)
- Domicilio: Calle 32 No. 13-07- Bogotá D.C.
- Celular: 3045236756

Cordialmente,



**ANA CAROLINA RAMÍREZ ZAMBRANO**

C.C. 1.085.248.218

T.P. 197.303 del C.S. de la J

Bogotá D.C, 27 de enero de 2023

Doctora  
**MARIA CAROLINA TORRES ESCOBAR**  
JUEZ (o quién haga sus veces)  
Juzgado 45 Administrativo Oral del Circuito de Bogotá D.C  
[jadmin45bta@notificacionesrj.gov.co](mailto:jadmin45bta@notificacionesrj.gov.co)  
Ciudad

**Referencia:**

|             |                                                         |
|-------------|---------------------------------------------------------|
| Radicado:   | <b>11001310504520220036000</b>                          |
| Acción:     | Nulidad y Restablecimiento del Derecho                  |
| Demandante: | EPS SANITAS SAS                                         |
| Demandado:  | NACIÓN- MINISTERIO DE SALUD Y PROTECCIÓN SOCIAL Y OTRO. |

**ANA CAROLINA RAMÍREZ ZAMBRANO**, identificada con cédula de ciudadanía número 1.085.248.218, abogada en ejercicio, portadora de la Tarjeta Profesional No 197.303 del Consejo Superior de la Judicatura y domiciliada en Bogotá D.C., obrando como apoderada de: i) **CARVAJAL TECNOLOGÍA Y SERVICIOS S.A.S.** (antes, ASSEDA S.A.S.), (ii) **SERVIS OUTSOURCING INFORMÁTICO SOCIEDAD POR ACCIONES SIMPLIFICADA. – SERVIS S.A.S.** (antes, SERVIS OUTSOURCING INFORMÁTICO SOCIEDAD ANÓNIMA – SERVIS S.A.), y (iii) **GRUPO ASESORÍA EN SISTEMATIZACIÓN DE DATOS SOCIEDAD POR ACCIONES SIMPLIFICADA – GRUPO ASD S.A.S** (antes, ASESORÍA EN SISTEMATIZACIÓN DE DATOS SOCIEDAD ANÓNIMA – A.S.D. S.A.) sociedades colombianas con domicilio principal en Cali -la primera de ellas- y en Bogotá D.C. -las dos restantes-, integrantes de la **UNIÓN TEMPORAL FOSYGA 2014**, de manera atenta me dirijo al Despacho con el fin de formular **LLAMAMIENTO EN GARANTÍA** a la aseguradora **ZURICH COLOMBIA SEGUROS S.A.** con domicilio principal en la ciudad de Bogotá D.C., Representada Legalmente por **JUAN CARLOS REALPHE GUEVARA** o por quien haga sus veces al momento de la notificación de este llamamiento en garantía.

El LLAMAMIENTO EN GARANTÍA se fundamenta en los siguientes:

1. HECHOS:

- 1.1.** Entre ZURICH COLOMBIA SEGUROS S.A. (en lo sucesivo ZURICH) y CARVAJAL TECNOLOGÍA Y SERVICIOS S.A.S. (antes, ASSEDA S.A.S.) en calidad de tomador<sup>1</sup> quien actuó en nombre propio y por cuenta de las Aseguradas: Uniones Temporales NUEVO FOSYGA y FOSYGA 2014, se celebró contrato de seguro de Responsabilidad Civil Profesional Civil Errores y Omisiones, el cual se instrumentó en la **póliza número EOFF-52166446-1**.
- 1.2.** La Unión Temporal FOSYGA 2014 tiene la calidad de asegurada<sup>2</sup> en la póliza en cita, estuvo conformada por: (i) el GRUPO ASESORÍA EN SISTEMATIZACIÓN DE DATOS, SOCIEDAD POR ACCIONES SIMPLIFICADA – GRUPO ASD S.A.S (antes, ASESORÍA EN SISTEMATIZACIÓN DE DATOS SOCIEDAD ANÓNIMA – A.S.D. S.A.), (ii) SERVIS OUTSOURCING INFORMÁTICO SOCIEDAD POR ACCIONES SIMPLIFICADA – SERVIS S.A.S. (antes, SERVIS

<sup>1</sup> Numeral 3.27 de la Póliza- "Tomador: La persona jurídica identificada en las condiciones particulares y/o carátula de la Póliza como tal, y al que corresponden las obligaciones que de la misma deriven, salvo las que por su naturaleza deban ser cumplidas por el Asegurado".

<sup>2</sup> Numeral 3.3 de la Póliza: "**Asegurado: a)** La Sociedad o cualquier otra persona jurídica que se haya expresamente incluido en las condiciones particulares de la Póliza como Asegurado; **b)** los socios, administradores, directivos o Empleados de la Sociedad; **c)** Cualquier contratista independiente, pero únicamente con respecto a un Acto Profesional Incorrecto cometido dentro del alcance de los deberes que dicho contratista independiente lleva a cabo en nombre de la Sociedad bajo las instrucciones, dirección y supervisión directa de esta y de conformidad con un contrato firmado con la Sociedad; **d)** los herederos, legatarios, albaceas o representantes legales de las personas mencionadas en el apartado b) anterior en caso de muerte, incapacidad, insolvencia, quiebra o situación concursal de los mismos, por las obligaciones legales incurridas debido a algún acto, error u omisión de tal persona fallecida, incapacitada, o en situación de insolvencia, quiebra o concurso." (subraya fuera de texto).

OUTSOURCING INFORMÁTICO SOCIEDAD ANÓNIMA – SERVIS S.A.) y (iii) CARVAJAL TECNOLOGÍA Y SERVICIOS S.A.S. (antes, ASSENDA S.A.S.)

- 1.3. En las condiciones particulares de la póliza, al referirse al “servicio profesional” se precisa como **objeto del contrato**, el siguiente:

*“Desarrollo de los contratos No. 055 y 043 Auditoría en salud, jurídica y financiera de las reclamaciones por los beneficios con cargo a la subcuenta de Eventos Catastróficos y Accidentes de Tránsito ECAT y las solicitudes de recobro por beneficios extraordinarios no incluidos en el plan general de beneficios explícitos con cargo a las subcuentas de Compensación y de Solidaridad del Fondo de Solidaridad y Garantía Fosyga del Sistema General de Seguridad Social en Salud. El contrato No. 043 (de Julio del 2013 a Julio del 2016) corresponde a la segunda fase del proceso y por tanto se requiere que el alcance de la actividad se extienda también al primer contrato (055 de diciembre del 2011 a Julio del 2013) para el desarrollo de estos y sus posteriores modificaciones. Se aclara que se extiende a las actividades propias de los contratos y cualquier modificación que llegare a suceder”*

- 1.4. En el mismo documento como vigencia del contrato de seguro se pactó el período comprendido entre el **30 de julio de 2022 al 29 de julio de 2023**

- 1.5. De acuerdo con el acápite denominado “Otras Condiciones” del documento en cita, Se eliminó la definición contenida en el numeral 3.22 de la Póliza de Seguro de Responsabilidad Civil Errores y Omisiones- Reclamo del clausulado y se reemplazó por la siguiente:

“Una Reclamación corresponde a:” La notificación del auto admisorio de cualquier demanda o proceso jurisdiccional en contra del **Asegurado** para obtener la reparación de un daño patrimonial originado por un **Acto Profesional Incorrecto**, sujeto a los términos, condiciones y exclusiones de esta póliza

Todos los Reclamos derivados de un mismo Acto Profesional Incorrecto, de Actos Profesionales Incorrectos Interrelacionados, o de una serie de asegurados involucrados y aunque se formulen en tiempos y lugares distintos, constituirán un único reclamo a los efectos de esta póliza. \* Bajo el entendido que una reclamación corresponde a “La notificación del auto admisorio de cualquier demanda o proceso jurisdiccional en contra del asegurado para obtener la reparación de un daño patrimonial originado por un acto erróneo, sujeto a los términos, condiciones y exclusiones de esta póliza”

- 1.6. Las sociedades (i) CARVAJAL TECNOLOGÍA Y SERVICIOS S.A.S. (antes, ASSENDA S.A.S.), (ii) GRUPO ASESORÍA EN SISTEMATIZACIÓN DE DATOS, SOCIEDAD POR ACCIONES SIMPLIFICADA – GRUPO ASD S.A.S y (iii) SERVIS OUTSOURCING INFORMÁTICO SOCIEDAD POR ACCIONES SIMPLIFICADA. – SERVIS S.A.S. conformaron la UNIÓN TEMPORAL FOSYGA 2014, suscribieron el Contrato de Consultoría No. 043 de 2013 con el Ministerio de Salud y Protección Social, su objeto contractual era el siguiente:

- ❖ **Contrato 043 de 2013:** “Realizar la auditoría en salud, jurídica y financiera a las solicitudes de recobro por servicios extraordinarios no incluidos en el plan general de beneficios y a las reclamaciones por Eventos Catastróficos y Accidentes de Tránsito –ECAT con cargo a los recursos de las subcuentas del Fondo de Solidaridad y Garantía – FOSYGA del Sistema General de Seguridad Social en Salud

- 1.7. Las sociedades que represento tienen derecho a las coberturas o amparos establecidos en la póliza No. **EOFF-52166446-1**, toda vez que la notificación del auto admisorio del presente asunto relacionado con los recobros objeto de la demanda se dio en el período comprendido entre el 30 de julio de 2022 al 29 de julio de 2023. En consecuencia, la póliza se encontraba vigente para el **22 de noviembre de 2022**, fecha en la cual el Juzgado 45 Administrativo del Circuito de Bogotá, notificó la demanda al GRUPO ASESORÍA EN SISTEMATIZACIÓN DE DATOS, SOCIEDAD POR ACCIONES SIMPLIFICADA – GRUPO ASD S.A.S., SERVIS OUTSOURCING INFORMÁTICO SOCIEDAD POR ACCIONES SIMPLIFICADA. – SERVIS S.A.S y CARVAJAL TECNOLOGIA Y SERVICIOS S.A.S a través de sus correos de notificaciones judiciales.

- 1.8. La EPS SANITAS, presentó demanda contra la Administradora de los Recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud- ADRES y la Superintendencia Nacional de Salud ante los Juzgados Administrativos del Circuito de Bogotá.
- 1.9. Mediante auto de fecha 19 de agosto de 2022, el Juzgado 45 Administrativo del Circuito de Bogotá, a quien le correspondió por reparto conocer del presente asunto, resolvió vincular al trámite a las sociedades que integraron la Unión Temporal FOSYGA 2014, como terceros interesados en el proceso.
- 1.10. En la demanda, se pretende obtener la condena de los accionadas al pago de la suma de **CINCUENTA Y CINCO MILLONES OCHOCIENTOS CINCUENTA MIL DOSCIENTOS CINCUENTA PESOS CON ONCE CENTAVOS (\$55.850.250.11)**, que corresponden a las sumas de dinero que fueron objeto del proceso de reintegro de recursos que se inició a la EPS SANITAS.
- 1.11. En la remota circunstancia en que se condene a las sociedades que conformaron la Unión Temporal FOSYGA 2014 en el presente proceso, ZURICH estaría contractualmente obligada a rembolsar lo que éstas tuvieran eventualmente que pagar a terceros, en virtud de la responsabilidad civil en que incurra, incluyendo las sumas que deba asumir por concepto de costos y honorarios de abogados para su defensa.

## 2. IDENTIFICACIÓN DEL LLAMADO EN GARANTIA:

**ZURICH COLOMBIA SEGUROS S.A.**, NIT. 860.002.534-0, representada legalmente por el Dr. **JAN CARLOS REALPHE GUEVARA** identificado con la C.C. 80.416.225 o por quien haga sus veces al momento de la notificación de este llamamiento en garantía.

Consta en el Certificado de Existencia y Representación Legal expedido por la Cámara de Comercio, que la citada sociedad ha tenido las siguientes reformas especiales en las cuales se evidencian cambio en su razón social, así:

- 2.1. COMPAÑIA CENTRAL DE SEGUROS e incluyo sigla: CENTRAL DE SEGUROS- 1994.
- 2.2. COMPAÑIA CENTRAL DE SEGUROS e incluyo sigla: CENTRAL DE SEGUROS S.A.-1995.
- 2.3. Se escindió sin disolverse para constituir las sociedades: COMPAÑIA CENTRAL DE SEGUROS DE INCENDIO Y TERREMOTO S. A. y COMPAÑIA DE INVERSIONES LA CENTRAL S.A.-2004.
- 2.4. La COMPAÑIA CENTRAL DE SEGUROS S.A. y su sigla CENTRAL DE SEGUROS, cambió su nombre por el de: QBE CENTRAL DE SEGUROS S.A. con su sigla: QBE CENTRAL DE SEGUROS- 2005.
- 2.5. QBE SEGUROS S.A., autoriza el uso de las siglas QBE COLOMBIA o QBE SEGUROS- 2007.
- 2.6. QBE SEGUROS S.A. cambió su nombre por el de: ZLS ASEGURADORA DE COLOMBIA S.A. y autorizó el uso de las siglas QBE COLOMBIA O QBE SEGUROS. - 2019
- 2.7. Mediante Escritura Pública No. 00152 de la Notaría 43 de Bogotá D.C. inscrita el 4 de febrero de 2020, **cambió su nombre de ZLS ASEGURADORA DE COLOMBIA S.A. por el de ZURICH COLOMBIA SEGUROS S.A.**

## 3. PRETENSIONES:

- 3.1. Se resuelva sobre la relación sustancial existente entre las sociedades que represento como integrantes de la Unión Temporal FOSYGA 2014 y ZURICH como consecuencia del

contrato suscrito entre éstos y por ende se dé aplicación a las cláusulas que hacen parte contrato de seguro según la póliza ya señalada.

**3.2.** En caso de acogerse las pretensiones de la demanda o que mis representadas resulten afectadas bajo cualquier título como resultado del presente proceso judicial, condénese a la sociedad llamada en garantía ZURICH a rembolsarle a (i) CARVAJAL TECNOLOGÍA Y SERVICIOS S.A.S., (ii) GRUPO ASESORÍA EN SISTEMATIZACIÓN DE DATOS, SOCIEDAD POR ACCIONES SIMPLIFICADA – GRUPO ASD S.A.S y (iii) SERVIS OUTSOURCING INFORMÁTICO SOCIEDAD POR ACCIONES SIMPLIFICADA. – SERVIS S.A.S., sociedades que conformaron la **Unión Temporal FOSYGA 2014**, lo que estas tuvieran que pagar en virtud de una eventual sentencia condenatoria.

**3.3.** Antes de liquidar la condena a cargo del asegurador, solicito actualizar monetariamente el valor de la cobertura máxima de la póliza.

**3.4.** Condénese a la sociedad ZURICH llamada en garantía a pagar al asegurado el valor de los costos de defensa que haya requerido para hacer frente al proceso.

**3.5.** Condénese en costas y agencias en derecho a la aseguradora llamada en garantía.

#### 4. FUNDAMENTOS DE DERECHO:

- Artículo 57 del Código de Procedimiento Civil y concordantes.
- Artículo 64 del Código General del Proceso y afines.
- Artículo 1036 y ss., del Código de Comercio y demás normas que regulen la materia.

El llamamiento en garantía es una figura procesal, que hace parte de la denominada intervención de terceros forzosos<sup>3</sup>, en virtud de la cual una de las partes trae al proceso a un tercero, en razón a la relación jurídica que se tiene con éste, para efectos de que responda por los perjuicios ocasionados o condenas que llegare a sufrir.

La Sala Plena de la H. Corte Constitucional, en la sentencia C- 170 de 2014, proferida 19 de marzo del año en cita, M.P Alberto Rojas Ríos, precisó las siguientes características frente a esta figura procesal:

“El llamamiento en garantía surge como consecuencia de una relación de carácter legal o de una relación contractual, **verbigracia cuando se trata de aquellas reclamaciones cuya causa es el contrato de seguro**. En este orden de ideas el llamamiento en garantía corresponde a “(...) una figura procesal que se fundamenta en la existencia de un derecho legal o contractual, que vincula a llamante y llamado y permite traer a éste como tercero, para que haga parte de un proceso, con el propósito de exigirle la indemnización del perjuicio que llegare a sufrir el llamante como producto de la sentencia. **Se trata de una relación de carácter sustancial que vincula al tercero citado con la parte principal que lo cita y según la cual aquél debe responder por la obligación que surja en virtud de una eventual condena en contra del llamante**”.

El llamado en garantía como tercero, puede ejercer actos procesales tales como (i) la facultad de adicionar la demanda si es llamado por el demandante; (ii) contestar la demanda si es llamado por el demandado; (iii) proponer excepciones previas, mixtas o de mérito; y, (iv) en términos generales negarse o no aceptar el llamamiento. Sin embargo, el llamado en garantía no es parte, sino un tercero, que como se dijo, tiene una relación sustancial con una de las partes, el llamante. Relación de la que se deriva la obligación de que el garante responda por quien lo ha llamado.

16.- Bajo estas premisas, puede concluirse que el llamado en garantía es un tercero que, en relación de necesidad, participa en el proceso arbitral, según se vio, pero no es parte. Acude al proceso en virtud del instituto procesal del llamamiento, que se sustenta en un mandato legal o en una relación de

<sup>3</sup> Derecho Procesal Civil, Tomo I, Editorial Civitas S.A, 1998, Pág. 195-197

carácter contractual. El llamado en garantía entonces, en el caso que nos ocupa, y previo agotamiento del Debido proceso, es vinculado por la decisión adoptada en el proceso con fundamento en que ha suscrito un contrato de garantía con una de las partes. Esta, y no otra, es la razón en que se funda su convocatoria y concurrencia al proceso arbitral, en el que, se repite, no participa como parte sino como garante prestacional de una de las partes". (Negrita fuera de texto)

Por su parte, la H. Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Civil, respecto al llamamiento en garantía, en sentencia SC5885-2016, M.P.: Luis Armando Tolosa Villanoba, manifestó:

"Permite convocar en principio a una persona diferente a las partes inicialmente trabadas en la relación procesal (demandante y demandado), con fundamento en una relación sustancial (por ministerio de la ley) **o por virtud de una relación contractual, existente entre el llamante y el llamado para que éste, responda de acuerdo a ese vínculo jurídico, de modo que el demandado llamante se libre de los eventuales efectos adversos que pueda acarrearle el litigio.** Por tanto, es la relación material la que justifica trasladar los efectos adversos de la sentencia de una parte participante en la disputa al ahora citado, razón por la cual se acerca procesalmente a la denuncia del pleito. Por supuesto, se le llama, por múltiples razones, entre ellas, por economía procesal y ante todo, para darle la oportunidad de ejercer su derecho de defensa, en la pretensión de reembolso o "revérsica" que le formula la parte convocante." (Negrita fuera de texto)

En nuestro ordenamiento jurídico, esta figura se encuentra regulada en el Código General del Proceso, artículos 64 y Ss., que disponen:

"ARTÍCULO 64. LLAMAMIENTO EN GARANTÍA. Quien afirme tener derecho legal o contractual a exigir de otro la indemnización del perjuicio que llegare a sufrir o el reembolso total o parcial del pago que tuviere que hacer como resultado de la sentencia que se dicte en el proceso que promueva o se le promueva, o quien de acuerdo con la ley sustancial tenga derecho al saneamiento por evicción, podrá pedir, en la demanda o **dentro del término para contestarla, que en el mismo proceso se resuelva sobre tal relación.**"

En cuanto a los requisitos para la presentación del llamamiento en garantía, el artículo 65 del C.G.P. señala que "La demanda por medio de la cual se llame en garantía deberá cumplir con los mismos requisitos exigidos en el artículo 82 y demás normas aplicables". En suma, el C.G.P. supone que el llamamiento en garantía incluya los requisitos formales que se exigen para la presentación de la demanda:

"ARTÍCULO 65. REQUISITOS DEL LLAMAMIENTO. La demanda por medio de la cual se llame en garantía **deberá cumplir con los mismos requisitos exigidos en el artículo 82** y demás normas aplicables.

El convocado podrá a su vez llamar en garantía."

En caso de ser aceptada la solicitud del llamamiento en garantía, se dispone de 6 meses para notificar al llamado en garantía, so pena de ser ineficaz:

"ARTÍCULO 66. TRÁMITE. Si el juez halla procedente el llamamiento, ordenará notificar personalmente al convocado y correrle traslado del escrito por el término de la demanda inicial. **Si la notificación no se logra dentro de los seis (6) meses siguientes, el llamamiento será ineficaz.** La misma regla se aplicará en el caso contemplado en el inciso segundo del artículo anterior.

El llamado en garantía podrá contestar en un solo escrito la demanda y el llamamiento, y solicitar las pruebas que pretenda hacer valer.

En la sentencia se resolverá, cuando fuere pertinente, sobre la relación sustancial aducida y acerca de las indemnizaciones o restituciones a cargo del llamado en garantía.

PARÁGRAFO. No será necesario notificar personalmente el auto que admite el llamamiento cuando el llamado actúe en el proceso como parte o como representante de alguna de las partes."

Conforme con lo dispuesto en el artículo 64 del Código General del Proceso, se concluye que derivado de los contratos de seguro procede la figura del llamamiento en garantía, con fundamento en el contrato de seguro.

La Sala de Casación Civil de la Corte Suprema de Justicia, en sentencia SC5885-2016, de fecha 6 de mayo de 2016, M.P.: Luis Armando Tolosa Villabona, precisó que el llamamiento en garantía solo se estudiará en el caso en que prosperen las pretensiones en contra del llamante, en los siguientes términos:

"La relación material del llamamiento involucra únicamente al llamante y a la llamada. No se expande a ningún otro sujeto procesal ni siquiera a la parte actora, al punto que solo será objeto de estudio en el evento de prosperidad de las súplicas, de modo que si éstas se desestimaren el análisis resulta inocuo o innecesario, por regla general.

... Acerca del instituto en cuestión y de su carácter in eventum la Sala tuvo oportunidad de expresar que su naturaleza es «(...) eventual, porque se subordina al resultado de la pretensión principal (...). De modo que sólo en el evento de resultar adversa la sentencia a la pretensión del demandante frente al demandado, se abre la posibilidad de examinar la pretensión revérsica e in eventum (...). Lo anterior, no empece el llamante aducir la existencia del perjuicio como causa de la pretensión directa, porque éste sólo cobra certeza en la esfera judicial para dar margen a la fundabilidad de la pretensión de regreso, formulada contra el llamado, como consecuencia de la sentencia adversa a la pretensión originalmente propuesta (Se subraya; cas. civ. de 24 de octubre de 2000 Exp. 5387)".

En el Código de Comercio se encuentra definido el contrato de seguro como bilateral, oneroso, aleatorio y de ejecución sucesiva:

"ARTÍCULO 1036. CONTRATO DE SEGURO. El seguro es un contrato consensual, bilateral, oneroso, aleatorio y de ejecución sucesiva."

Consensual, porque se perfecciona con el consentimiento de las partes; bilateral puesto que éstas se obligan de manera recíproca; aleatorio, debido a que la prestación u obligación está sometida a la incierta ocurrencia de un hecho futuro; oneroso, teniendo en cuenta que su objeto es el pago de una prima por parte del tomador y de una indemnización por la aseguradora; y de ejecución sucesiva porque durante su ejecución existen varias obligaciones.

En un contrato de seguro, interviene de una parte el asegurador que es quien asume los riesgos, y el tomador que es aquella que transfiere los riesgos, bien sea directamente o por un tercero:

"ARTÍCULO 1037. PARTES EN EL CONTRATO DE SEGURO. Son partes del contrato de seguro:

- 1) El asegurador, o sea la persona jurídica que asume los riesgos, debidamente autorizada para ello con arreglo a las leyes y reglamentos, y
- 2) El tomador, o sea la persona que, obrando por cuenta propia o ajena, traslada los riesgos."

El contrato de seguro tiene unos elementos esenciales, que son aquellos que necesariamente deben presentarse, de lo contrario no produce efectos:

"ARTÍCULO 1045. ELEMENTOS ESENCIALES. Son elementos esenciales del contrato de seguro:

- 1) El interés asegurable;

- 2) El riesgo asegurable;
- 3) La prima o precio del seguro, y
- 4) La obligación condicional del asegurador."

El interés asegurable, entendido como aquellos bienes, actividades amparadas, con la limitación de que al momento del siniestro no supere determinado valor.

El riesgo asegurable, es aquel "suceso incierto que no depende exclusivamente de la voluntad del tomador, del asegurado o beneficiario, y cuya obligación da origen a la obligación del asegurador"<sup>4</sup>

La prima es el valor o precio del seguro que el tomador debe pagar a la aseguradora.

Por último, la obligación condicional del asegurador consiste en la ocurrencia del siniestro; esto es el suceso o hecho estipulado como riesgo en el contrato, que activa el deber de responder en cabeza del asegurador.

## 5. MEDIOS DE PRUEBA:

Solicito al Despacho que se tengan como pruebas los documentos que a continuación relaciono y que serán aportados a través de link en "One Drive": [2022-00360 Anexos llamamiento en garantía ZURICH](#)

### ❖ **DOCUMENTALES:**

**5.1.** Copia de certificado de existencia y representación de ZURICH expedido por la Superintendencia Financiera.

**5.2.** Copia de certificado de existencia y representación de ZURICH expedido por la Cámara y Comercio de Bogotá.

**5.3.** Copia del correo electrónico en el que se notifica la existencia del presente proceso. En este se encuentra enlace donde se puede visualizar el expediente del proceso.

**5.4.** Carpeta denominada "**Expediente**" en la cual se puede observar los siguientes documentos:

**5.4.1.** Copia de la demanda y anexos

**5.4.2.** Auto que admite la demanda y vincula a la Unión Temporal FOSYGA 2014

**5.4.3.** Auto que ordena notificar en debida forma a las sociedades que integraron la Unión Temporal FOSYGA 2014.

**5.4.4.** Contestación de la demanda de las sociedades que integraron la Unión Temporal FOSYGA 2014

**5.5.** Carpeta denominada "**Póliza de Seguro**" contentiva de los siguientes documentos:

**5.5.1.** Copia de la Póliza de Seguro de Responsabilidad Civil Errores y Omisiones No. EOFF-52166446-1 base del llamamiento en garantía, contentivo del clausulado general.

**5.5.2.** Condiciones particulares de la Póliza de Seguro de Responsabilidad Civil Errores y Omisiones, anexo que forma parte integral de la póliza y en el cual las partes acordaron adiciones y modificaciones a las condiciones generales.

**NOTA:** La copia del escrito de llamamiento como de los documentos antes enunciados, se envían a la sociedad llamada en garantía en el momento mismo de remisión a su Despacho, en atención a lo previsto en el artículo 6 de la Ley 2213 de 2022, que establece:

**"(...) En cualquier jurisdicción, incluido el proceso arbitral y las autoridades administrativas que ejerzan funciones jurisdiccionales, salvo cuando se soliciten**

medidas cautelares previas o se desconozca el lugar donde recibirá notificaciones el demandado, el demandante, al presentar la demanda, simultáneamente deberá enviar por medio electrónico copia de ella y de sus anexos a los demandados.”  
(Negrilla fuera del texto original)

## 6. NOTIFICACIONES Y DIRECCIONES:

Según lo dispuesto en la Ley 2213 de 2022, artículos 6 y 8, se precisan los siguientes datos:

### 6.1. DE LA SOCIEDAD LLAMADA EN GARANTÍA: ZURICH COLOMBIA SEGUROS S.A.

- Domicilio Principal: Calle 116 No. 7-15. Oficina 1201. Edificio Cusezar – Bogotá D.C.
- Dirección electrónica notificaciones judiciales: [notificaciones.co@zurich.com](mailto:notificaciones.co@zurich.com)<sup>5</sup>

### 6.2. DE LAS SOCIEDADES LLAMANTES EN GARANTÍA:

#### 6.2.1. CARVAJAL TECNOLOGÍA Y SERVICIOS S.A.S.

- Domicilio: Calle 29 Norte # 6ª-40- Santiago de Cali.
- Correo notificaciones judiciales: [impuesto.carvajal@carvajal.com](mailto:impuesto.carvajal@carvajal.com)

#### 6.2.2. GRUPO ASD S.A.S.

- Correo notificaciones judiciales: [clizarazo@grupoasd.com](mailto:clizarazo@grupoasd.com)
- Domicilio: Calle 32 No. 13-07-Bogotá D.C.

#### 6.2.3. SERVIS S.A.S.

- Correo notificaciones judiciales: [clizarazo@grupoasd.com](mailto:clizarazo@grupoasd.com)
- Domicilio: Calle 32 No. 13-07-Bogotá D.C.

#### 6.2.4. APODERADA DE LAS SOCIEDADES QUE INTEGRARON LA UNIÓN TEMPORAL FOSYGA 2014:

- Dirección electrónica de notificación judicial: [ana.ramirez@utfosyga2014.com](mailto:ana.ramirez@utfosyga2014.com)
- Domicilio: Calle 32 No. 13-07- Bogotá D.C.
- Celular: 3045236756

Cordialmente,



**ANA CAROLINA RAMÍREZ ZAMBRANO**

C.C. 1.085.248.218

T.P. 197.303 del C.S. de la J

<sup>5</sup> Dirección electrónica designada por la sociedad llamada en garantía, para efectos de notificaciones judiciales, según se indica en el certificado de existencia y representación legal expedido por la Cámara de Comercio de Bogotá, cuya copia se anexa al presente escrito.

**CONTESTACION DEMANDA RADICADO 11001334104520220044300- ESCRITURA PUBLICA S.N.S**

Yadira Emilia Garzon Avellaneda <Yadira.Garzon@supersalud.gov.co>

Miércoles 11/01/2023 10:13

Para: Correspondencia Sede Judicial CAN - Bogotá - Bogotá D.C. <correscanbta@cendoj.ramajudicial.gov.co>; Juzgado 45 Administrativo Seccion Primera - Bogotá - Bogotá D.C. <jadmin45bta@notificacionesrj.gov.co>; 06\_Medidas\_Especiales <06\_Medidas\_Especiales@supersalud.gov.co>; Sandra Maria Bayon Arango <notificacionesjudiciales@aliansalud.com.co>; abogado3@diazgranados.co <abogado3@diazgranados.co>; Alejandro Diagama <notificacionesjudiciales@minsalud.gov.co>

JUZGADO 45 ADMINISTRATIVO SECCION PRIMERA  
SEÑORA JUEZ  
MARIA CAROLINA TORRES ESCOBAR

Referencia. **NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO**

Demandante: **ALIANSAUD EPS S.A.**

Demandado: SUPERINTENDENCIA NACIONAL DE SALUD/ADRES-ADMINISTRADORA DE LOS RECURSOS DEL SISTEMA GENERAL DE SEGURIDAD SOCIAL EN SALUD/**FOSYGA (UNIÓN TEMPORAL) /GRUPO ASD SAS-GRUPO ASESORIA SISTEMATIZACIÓN DE DATOS/SERVIS S.A.-SERVIS OUTSOURCING INFORMÁTICO S.A./CARVAJAL TECNOLOGÍA Y SERVICIOS SAS/MINISTERIO DE SALUD Y PROTECCION SOCIAL**

Radicado 11001334104520220044300

**YADIRA EMILIA GARZON AVELLANEDA**, mayor de edad, residente en la ciudad de Bogotá D.C., identificada con cédula de ciudadanía No. 36.736.745, abogada en ejercicio y portadora de la tarjeta profesional No. 234.820 del Consejo Superior de la Judicatura, obrando en nombre y representación de la Superintendencia Nacional de Salud, de conformidad con el poder general contenido en la Escritura Pública No.5000 del 30 agosto de 2022 de la Notaría 73 del Círculo de Bogotá D.C., presentados a su despacho, me permito remitir CONTESTACION DE DEMANDA y ESCRITURA PUBLICA que confiere poder.

Cordialmente,

YADIRA EMILIA GARZON AVELLANEDA

C.C. 39.736.745 Funza cund.

T.P. 234.820 C.S.J.

CORREO [YADIRA.GARZON@SUPERSALUD.GOV.CO](mailto:YADIRA.GARZON@SUPERSALUD.GOV.CO)

TELEFONO 3165339049

 Icono reciclaje **Deja tu huella y ayúdanos a salvar el planeta. Piénsalo bien antes de imprimir este mensaje y cualquier otro documento.**

 Elemento separador decorativo

**Yadira Emilia Garzon Avellaneda**

Grupo de Defensa Judicial

Profesional Universitario

Yadira.Garzon@supersalud.gov.co

t: (571) 744 2000 ext. **ext=17633**

D: Carrera 68a N.º 24b-10. Torre 3. | Bogotá D.C., Colombia

[www.supersalud.gov.co](http://www.supersalud.gov.co)

 **Logo de la Supersalud**

 **Logo del Ministerio de Salud de Colombia**

 **Elemento separador decorativo**

Nota: Las opiniones que contenga este mensaje son exclusivas de su autor y no necesariamente representan la opinión oficial de la Superintendencia Nacional de Salud o de sus autoridades. La información contenida en este e-mail es confidencial y sólo puede ser utilizada por el individuo o la compañía a la cual está dirigido. Si no es el receptor autorizado, cualquier retención, difusión, distribución o copia de este mensaje es prohibida y será sancionada por la ley. Si por error recibe este mensaje, favor reenviarlo a la Superintendencia Nacional de Salud y borrar el mensaje recibido inmediatamente.

Note: The opinions expressed in this message are solely those of the author and do not necessarily represent the official views of the Superintendencia Nacional de Salud or its authorities. The information contained in this email is confidential and can only be used by the individual or entity to which it is addressed. If you are not the authorized recipient, any retention, dissemination, distribution or copying of this message is prohibited and punishable by law. If you receive this message by mistake, please forward it to the Superintendencia Nacional de Salud and delete the received message immediately.

Señora Juez.

MARIA CAROLINA TORRES ESCOBAR

JUZGADO CUARENTA Y CINCO ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO DE BOGOTÁ

E.S.D.

**MEDIO DE CONTROL:** NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DE DERECHO

**DEMANDANTE:** ALIANSALUD ENTIDAD PROMOTORA DE SALUD S.A., ALIANSALUD EPS

**DEMANDADOS:** SUPERINTENDENCIA NACIONAL DE SALUD Y OTROS.

**RADICADO** 1001334104520220044300

**YADIRA EMILIA GARZON AVELLANEDA**, mayor de edad, residente en la ciudad de Bogotá D.C., identificada con cédula de ciudadanía No. 36.736.745, abogada en ejercicio y portadora de la tarjeta profesional No. 234.820 del Consejo Superior de la Judicatura, obrando en nombre y representación de la Superintendencia Nacional de Salud, de conformidad con el poder general contenido en la Escritura Pública No.5000 del 30 agosto de 2022 de la Notaría 73 del Circuito de Bogotá D.C., presentados a su despacho, procedo a **CONTESTAR LA DEMANDA** en los siguientes términos.

#### **I. FRENTE A LOS HECHOS**

**1. Del hecho primero al hecho décimo quinto. NO ME CONSTAN**, son hechos de un tercero, que la entidad que represento desconoce, los cuales deberán ser probados en debida forma.

**16. Al hecho décimo sexto. ES CIERTO.** La Superintendencia Nacional de Salud (en adelante la SNS) profirió la Resolución No. 010378 del 4 de diciembre de 2019, la cual fue notificada mediante aviso enviado por correo electrónico a ALIANSALUD el 15 de enero de 2020.

**17. Al hecho décimo séptimo, NO ES UN HECHO.** Son apartes de la resolución emitida por la SNS.

**18. Al hecho, décimo octavo. NO ES UN HECHO.** Son apreciaciones subjetivas de la parte actora.

**19. Al hecho decimo noveno. NO ME CONSTA.** son hechos de un tercero, que la entidad que represento desconoce, los cuales deberán ser probados en debida forma.

**20. Al hecho vigésimo. NO ME CONSTA.** son hechos de un tercero, que la entidad que represento desconoce, los cuales deberán ser probados en debida forma.

**21. Al hecho vigésimo primero, NO ME CONSTA.** son hechos de un tercero, que la entidad que represento desconoce, los cuales deberán ser probados en debida forma.

**22. Al hecho vigésimo segundo, ES CIERTO.** Por medio del oficio identificado con el radicado No. 2-2020-73135 del 26 de junio de 2020, la SNS solicitó a la ADRES revisar si había lugar a modificar los valores informados por la Unión Temporal como objeto de la orden de reintegro, si se había efectuado algún pago por parte de ALIANSALUD y, en caso de afirmativo, solicitó informar los montos y las fechas de dichos pagos, así como los saldos pendientes de pago.

**23. Al hecho vigésimo tercero, ES CIERTO.** La ADRES remitió a la SNS el oficio identificado con radicado propio 1-2020-413486 del 11 de agosto de 2020, por medio del cual esta entidad informó que los valores objeto de reintegro reportados por la Unión Temporal no habían sido modificados por pago en el capital involucrado, variando la indexación del capital conforme al Índice de Precios al Consumidor – IPC, la cual fue calculada al 4 de diciembre de 2019 en \$422.405,18.

**24. Al hecho vigésimo cuarto, ES CIERTO.** Por medio de la Resolución No. 2021590000015496-6 del 12 de noviembre de 2021 la SNS ordenó incorporar al expediente administrativo el oficio identificado con radicado 1-2020-413486 del 11 de agosto de 2020 emitido por la ADRES.

**25. Al hecho vigésimo quinto, NO ME CONSTA.** son hechos de un tercero, que la entidad que represento desconoce, los cuales deberán ser probados en debida forma.

**26. Al hecho vigésimo sexto, NO ME CONSTA.** son hechos de un tercero, que la entidad que represento desconoce, los cuales deberán ser probados en debida forma.

**27. Al hecho vigésimo séptimo, NO ES UN HECHO.** Son apartes de la Resolución emitida por la SNS.

**28. Al hecho vigésimo octavo, ES CIERTO.** La Resolución 2022590000001197-6 del 28 de marzo de 2022 modificó el artículo primero y el párrafo del artículo segundo de la Resolución 010378 de 2019 en lo referente a la suma que debía pagar ALIANSALUD por concepto de actualización de capital, por ende, ordenó el pago de \$1.521.662,00 por concepto de capital y \$422.405,18 por concepto de indexación de capital calculado mediante la aplicación del Índice de Precios al Consumidor - IPC, con corte al 25 de julio de 2020.

**29. Al hecho vigésimo noveno, ES CIERTO.** Por medio de derecho de petición radicado ante la SNS, ALIANSALUD solicitó la copia del expediente administrativo del proceso de reintegro en el cual se expidieron las Resoluciones 010378 de 2019 y 2022590000001197-6 del 2022, junto con las constancias de notificación y ejecutoria de las mismas.

**30. Al hecho trigésimo, ES CIERTO.** El 30 de agosto de 2022 la SNS dio respuesta al derecho de petición presentado por ALIANSALUD por medio de correo electrónico al cual adjuntó comunicación con la respuesta, un archivo con documentos en PDF que corresponden a los antecedentes del caso y los soportes de notificación de las Resoluciones 010378 de 2019 y 2022590000001197-6 del 2022 y una carpeta con archivos adjuntos que corresponden a documentos relacionados con el trámite del procedimiento.

**31. Al hecho trigésimo primero, NO ME CONSTA.** son hechos de un tercero, que la entidad que represento desconoce, los cuales deberán ser probados en debida forma.

## **II.- A LAS PRETENSIONES DE LA DEMANDA**

Manifiesto al Honorable Despacho que me opongo a la prosperidad de todas y cada una de las pretensiones formuladas en la demanda por carecer de fundamentos de orden legal y constitucional y respaldo probatorio. Como fundamento de esta oposición, presentaré más adelante las razones y fundamentos fácticos y jurídicos en que se sustenta la presente defensa, así como las debidas excepciones.

Aunado a lo anterior, se debe tener en cuenta que se adelantó el procedimiento de reintegro de recursos del SGSSS apropiados sin justa causa, conforme al Decreto Ley 1281 de 2002 y la Resolución 003361 de 2013, que establecen el procedimiento a seguir para el cobro de este tipo de recursos, a la Superintendencia Nacional de Salud.

## **III.- RAZONES Y CONSIDERACIONES DE LA DEFENSA**

De la lectura del acápite de los hechos y pretensiones de la demanda, se observa que la parte demandante pretende se declare la nulidad de la Resolución No. A- 010378 del 4 de diciembre de 2019 expedida por el Superintendente delegado para la Supervisión Institucional de la Superintendencia Nacional de Salud, mediante la cual se ordenó a ALIANSALUD reintegrar la suma de \$1.521.662,00 por concepto de capital, más \$256.822,41 por concepto de la actualización con base en el Índice de Precios al Consumidor – IPC, calculada con fecha de corte 4 de mayo de 2017, más la que se genere con posterioridad y hasta la fecha efectiva del reintegro.

## **III.- RAZONES Y CONSIDERACIONES DE LA DEFENSA**

De la lectura del acápite de los hechos de la demanda, se observa que el accionante solicita la nulidad de los actos administrativos No. 010378 de 2019 y la Resolución 2022590000001197-6 del 28 de marzo de 2022, expedidos por la Superintendencia Nacional de Salud, argumentando que se incurrió en la violación al debido proceso y al derecho de defensa, además de tener una falsa motivación dando como consecuencia la expedición de forma irregular de los actos en mención.

En consecuencia, se realizará análisis de los actos demandados:

#### **Antecedentes de la actuación administrativa:**

*“Con la entrada en vigor de la Ley 1949 de 2019 que establece dentro de su objeto, entre otros aspectos, el fortalecimiento de la capacidad institucional de la Superintendencia Nacional de Salud en materia sancionatoria y adicionalmente redefine competencias en materia de reintegro de recursos apropiados o reconocidos sin justa causa. En cuanto a este último aspecto el artículo 7° de la citada ley modifico el procedimiento establecido para reintegro de recursos apropiados o reconocidos sin justa causa, que establecía el artículo 3° del Decreto Ley 1281 de 2002.*

*Según la norma citada en materia de reintegro de recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud apropiados a reconocidos sin justa causa, esta superintendencia seguirá conociendo de los procesos que le hubiesen sido allegados hasta la entrada en vigencia de la ley 1949 de 2019, procesos a los que le serán aplicadas las reglas previstas en el régimen jurídico anterior, con la salvedad que los recursos del aseguramiento en Salud apropiados o reconocidos sin justa causa involucrados en procedimientos en curso serán reintegrados actualizándolos con el Índice de Precios al Consumidor (IPC).*

*En consecuencia y habiendo hecho la anterior precisión, el Superintendente Nacional de Salud, en uso de las competencias establecidas en el Decreto Ley 1281 de 2002 y la Resolución 010378 de 2019 por la cual ordena a ALIANSALUD, el reintegro de unos recursos a la administradora de los recursos del sistema general de seguridad social en salud adres.*

*Que la ley 1753 del 9 de junio de 2015 mediante la cual se expidió el plan nacional de desarrollo 2014-2018 estableció en el inciso final del artículo 73 que los procesos de reconocimiento y giro de los recursos del aseguramiento de Seguridad social en salud quedará en firme transcurridos dos años después de su realización cumplido dicho plazo, no procederá reclamación alguna. Regla que establece que para los reconocimientos efectuados entre el 9 de junio de 2013 y el 8 de junio de 2015 deberá aplicarse a la entrada en vigor de la ley 1791 de 2016, de conformidad con lo establecido en el artículo 2.6.1.6.2 del decreto 780 de 2016 adicionado por el artículo 1 del decreto 1829 del 2016.*

Que el entonces Superintendente Delegado para la Supervisión Institucional, en uso de las competencias establecidas en la Ley 1122 de 2007, la Ley 1438 de 2011, Decreto Ley 1281 de 2002 luego modificado por el artículo 7 de la Ley 1949 de 2019, Decreto 2462 de 2013, resolución 4358 de 2018 del Ministerio de Salud y protección Social, y las Resoluciones 6341 de 2017 y 009737 de 2018 de la Superintendencia Nacional de Salud y con fundamento en la información enviada por la Administradora de los Recursos del Sistema de General de Seguridad Social en Salud- AQRES-, expidió la resolución No. 010378 del 4

de diciembre de 2019, por medio de la cual se ordenó a la ALIANSALUD ENTIDAD PROMOTORA DE SALUD S.A. identificada con el NIT 830.113.831-0, reintegrar a la Administradora de los Recursos del Sistema General de Seguridad en Salud - ADRES, por la siguiente suma:

- UN MILLON QUINIENTOS VEINTIUN MIL SEISCIENTOS SESENTA Y DOS PESOS M/CTE (\$1,521,662,00) por concepto de capital involucrado y,
- DOSCIENTOS CINCUENTA Y SEIS MIL OCHOCIENTOS VEINTIDOS PESOS CON CUARENTA Y UN CENTAVOS M/CTE (\$256,822,41) por concepto de actualización con base en el índice de precios al consumidor IPC, la cual fue calculada con fecha de corte a 4 de mayo de 2017, más las que se genere a partir del 5 de mayo de 2017 y hasta la fecha en que la entidad realice el reintegro efectivo de dichos recursos.

Que por medio del oficio NURC 1-2020-51416 del 28 de enero de 2020 el representante legal de la ALIANSALUD ENTIDAD PROMOTORA DE SALUD S.A. interpuso recurso de reposición en contra de la resolución No. 010378 del 4 de diciembre de 2019. Que a efectos de un mejor proveer del recurso de reposición interpuesto contra la orden de reintegro expedida por medio de la resolución No. 010378 del 4 de diciembre de 2019, mediante oficio No. 2-2020-73135 del 25 de junio de 2020 la Superintendencia Nacional de Salud solicito a la Administradora de los Recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud - ADRES precisar la siguiente información:

- Si antes de la expedición del Acto Administrativo, existió el reintegro total de los recursos presuntamente apropiados o reconocidos sin justa causa, con lo cual no había lugar a la expedición de la resolución que en el momento es objeto de recurso.
- Si antes de la expedición del Acto Administrativo, existió el reintegro parcial de los recursos presuntamente apropiados o reconocidos sin Justa causa, que dieran origen a la modificación de los valores ordenados en la resolución que en el momento es objeto de recurso.
- Si después de la expedición del Acto Administrativo, existió el reintegro total o parcial de los recursos presuntamente apropiados o reconocidos sin justa causa.
- Si no había lugar a ordenar el reintegro de recursos al SGSS5, por haberse aclarado los valores presuntamente apropiados o reconocidos sin justa causa.
- Si la respuesta a los anteriores interrogantes fuese afirmativa, indicar de forma clara y precisa las fechas y montos de los pagos efectuados, así como los eventuales saldos pendientes de reintegro, tanto por concepto de capital, como por concepto de intereses moratorios y/o actualización de acuerdo con el IPC, indicando en todo caso la fecha de corte utilizada para su cálculo.

En respuesta a la solicitud que antecede, la Administradora de los Recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud - ADRES, envió oficio con referencia No.

0000441696 del 28 de julio de 2020, radicado en esta Superintendencia con NURC 1-2020-413486 del 11 de agosto de 2020, informando sobre los valores que continúa adeudando la vigilada, a saber.

### 3.1 COMPETENCIA DE LAS SUPERINTENDENCIAS.

Como se ha indicado con precisión, la competencia se asocia a la capacidad, es pues reducto de ésta. La doctrina ha definido como factores de competencia, los de territorio, tiempo, materia y grado. En cuanto a la materia, se indica que atañe a *“las funciones determinadas en su calidad y clase que pueden ejercerse”*.<sup>1</sup>

El ordenamiento jurídico exige que, para que las autoridades de todo orden puedan ejercer válidamente sus funciones, ellas deben tener competencia suficiente para producir sus providencias. Esa competencia tiene tres aspectos a saber: por razón de la materia, por razón del tiempo y por razón del lugar.<sup>2</sup>

De lo anterior, se desprende que la actuación de los funcionarios que componen la administración pública está supeditada a la Constitución y las leyes. En los actos de autoridad se limita la misma, expresamente, a lo ordenado por ésta y aquéllas.

Esta noción está consagrada en la Carta Política de la siguiente forma:

***“Artículo 121. Ninguna autoridad del Estado podrá ejercer funciones distintas de las que le atribuyen la Constitución y la ley.”***

Para las demás actuaciones, la ley o el reglamento determinan las funciones y el servidor público se compromete a cumplirlas en el momento en que asume el cargo. Así lo dispuso el Constituyente de 1991 al señalar:

***“Artículo 122. No habrá empleo público que no tenga funciones detalladas en ley o reglamento y para proveer los de carácter remunerado se requiere que estén contemplados en la respectiva planta y previstos sus emolumentos en el presupuesto correspondiente.***

***Artículo omitido. Ningún servidor público entrará a ejercer su cargo sin prestar juramento de cumplir y desempeñar los deberes que le incumben.”***

De esta manera, el principio de legalidad en las actuaciones de la Administración Pública no es una concesión al funcionario de turno ni una prerrogativa para el mismo. Las funciones no pueden ser ejercitadas de forma arbitraria e ilimitada, pues su consagración es expresa y de interpretación restrictiva. Esta interpretación se pone de presente en la

<sup>1</sup> PROCESOS CONTENCIOSOS ADMINISTRATIVOS, Parte General, Gustavo Humberto Rodríguez, Librería Jurídica Wilches, Bogotá 1994, Pág. 274.

<sup>2</sup> CONSEJO DE ESTADO, Sección Cuarta, sent. de 22 de febrero de 1973, C.P. Hernando Gómez Mejía.

sentencia de la Corte Constitucional C- 337 de 1993, M.P. Vladimiro Naranjo Mesa, en el cual indica:

*“Lo anterior equivale a dar por sentado que mientras los particulares pueden hacer todo aquello que no les está expresamente prohibido por la Constitución y la ley, los funcionarios del Estado tan sólo pueden hacer lo que estrictamente les está permitido por ellas. Y es natural que así suceda, pues quien está detentando el poder necesita estar legitimado en sus actos, y esto opera por medio de autorización legal.”<sup>3</sup>*

Y no es sólo la ley, la que lo alindera. La función administrativa tiene condicionamientos al momento de ser ejercida, por principios que expresamente ha consagrado nuestra Constitución Política, así:

**“Artículo 209.** La función administrativa está al servicio de los intereses generales y se desarrolla con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, mediante la descentralización, la delegación y la desconcentración de funciones.

*Las autoridades administrativas deben coordinar sus actuaciones para el adecuado cumplimiento de los fines del Estado. La administración pública, en todos sus órdenes, tendrá un control interno que se ejercerá en los términos que señale la ley.”*

En conclusión, al servidor público sólo le es posible cumplir con las funciones que expresamente se le han asignado, y debe hacerlo con la mayor diligencia posible. Su inobservancia le acarrea responsabilidades jurídicas y políticas que también las normas legales consignan.<sup>4</sup> Por ende, es preciso que la función se halle expresamente asignada, que la misma surja de manera diáfana de la ley y no por extensión o analogía o bien por el parecer de una entidad. **La competencia debe ser expresa.**

Para lo que nos concierne, las Superintendencias han sido caracterizadas como entidades técnicas, estructuradas con unos precisos propósitos, tendientes a brindar confianza a actividades de honda trascendencia en la sociedad en virtud del riesgo, importancia e interés público que comportan.

Al respecto, ha manifestado la Corte Constitucional:

*“Es claro que las funciones de inspección, vigilancia y control, en el ámbito al que se refiere la norma que se acaba de citar, se inscriben dentro de la perspectiva más amplia de la necesaria intervención del Estado y del interés público que debe ser resguardado y también lo es que constituyen mecanismos especiales diseñados para*

<sup>3</sup> CORTE CONSTITUCIONAL, Sentencia C-337 del 19 de agosto de 1993, M.P. Vladimiro Naranjo Mesa.

<sup>4</sup> CORTE CONSTITUCIONAL, Sent. C-315 del 19 de julio de 1995, M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz, p 10.

*realizar, de modo concreto y en un sector determinado de la actividad económica, las orientaciones generales de la política estatal y para verificar, en el área respecto de la cual operan, la cristalización de los imperativos anejos al interés colectivo.”<sup>5</sup>*

En general, las Superintendencias han sido concebidas para velar por la adecuada prestación de servicios públicos, en aspectos tales como la naturaleza y organización de los prestadores de estos. Como punto común a todas ellas está el propósito de brindar confianza a los extremos de las relaciones jurídicas que allí se establecen. En virtud de que muchas de ellas no son mencionadas expresamente en nuestro ordenamiento constitucional, es el legislador, en desarrollo de la facultad contenida en el numeral 7° del artículo 150 de la Constitución Política, el facultado para crear estos organismos, “señalando sus objetivos y estructura orgánica”.

Tales reparticiones en la administración pública se han desarrollado tanto en la jurisprudencia como en la doctrina y se conoce como función de policía administrativa en la generalidad del término y no exclusivamente ligada a un cuerpo armado destinado a preservar el orden en las ciudades por oposición al concepto de Fuerzas Militares.

En torno a su definición, Laubadère la caracteriza como:

*“[...] una forma de intervención que ejercen ciertas autoridades administrativas y que consiste en imponer limitaciones a las libertades a los individuos, con el propósito de asegurar el orden público.”<sup>6</sup>*

El concepto de policía administrativa tiene, pues, una orientación garantista del orden público. Esta labor implica una serie de fases, herramientas y mecanismos con base en los cuales la misma sea atendida.

De allí que, a la par de funciones de seguimiento e inspección existan otras relacionadas con las sanciones, así como algunas que tienen que ver con la autorización y finalización de los operadores del sistema. Al respecto, ha afirmado la Corte Constitucional:

*“Las Superintendencias, de acuerdo con lo expuesto, tienen un incuestionable fundamento constitucional y, fuera de otras tareas que les confíe la ley, ejercen ciertas funciones asignadas al presidente de la República, dentro de las que se cuentan las relativas a la inspección, vigilancia y control sobre las entidades dedicadas a las actividades referidas en el numeral 24 del artículo 189 superior, así como sobre las cooperativas y sociedades mercantiles, conforme a la misma norma. Importa destacar que las funciones de inspección, vigilancia y control a las que se acaba de hacer referencia, deben llevarse a cabo por las superintendencias encargadas, bajo la orientación del Presidente de la República que es el titular de las respectivas competencias y, en todo caso, con absoluto ceñimiento a las pautas*

<sup>5</sup> CORTE CONSTITUCIONAL, Sent. C-233 de 15 de mayo de 1997, M.P. Fabio Morón Díaz.

<sup>6</sup> MANUAL DE DERECHO ADMINISTRATIVO, André de Laubadère, Ed. Temis, Bogotá 1984, pág. 197. En el mismo sentido, Georges Vedel, en DERECHO ADMINISTRATIVO, Biblioteca Jurídica Aguilar, Madrid 1980.

*contenidas en la ley, ya que el numeral 24 del artículo 189 de la Constitución Política ordena que el ejercicio de las funciones allí consagradas se efectúe “de acuerdo con la ley” y, en armonía con ese mandato, el artículo 150-8 superior otorga al Congreso la facultad de “Expedir las normas a las cuales debe sujetarse el Gobierno para el ejercicio de las funciones de inspección y vigilancia que le señala la Constitución”.*

Se deduce de lo anterior que en desarrollo de las competencias atribuidas a algunas superintendencias en lo atinente a la inspección, vigilancia y control está condicionado a la cabal observancia de las directrices que la ley establece con arreglo a criterios estables que, sin embargo, no impiden la actuación ágil y oportuna de estos organismos, encargados de verificar en la práctica la transparencia de las operaciones sometidas a su escrutinio, ni enervan la flexibilidad por estos requerida para hacer efectivos en las situaciones concretas los postulados constitucionales y legales, todo lo cual exige que se los dote de los instrumentos y de las atribuciones necesarias.<sup>7</sup>

#### **- Proceso de reintegro de recursos apropiados o reconocidos sin justa causa.**

El artículo 3 del Decreto Ley 1281 de 2002, modificado por el artículo 7º de la Ley 1949 de 2019 *“Por la cual se adicionan y modifican algunos artículos de las leyes 1122 de 2007 y 1438 de 2011, y se dictan otras disposiciones”*, establece el procedimiento de recuperación de los recursos de salud apropiados o reconocidos mal o sin justa causa. En efecto, la mencionada disposición señala:

***“ARTÍCULO 7o. Modifíquese el artículo 3 del Decreto Ley 1281 de 2002, el cual quedará así:***

*Artículo 3. Reintegro de recursos apropiados o reconocidos sin justa causa. Cuando la Administradora de los Recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud (ADRES) o quien haga sus veces o cualquier entidad o autoridad pública que en el ejercicio de sus competencias o actividades como participante o actor en el flujo de recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud detecte que se presentó apropiación sin justa causa de los mismos, solicitará la aclaración del hallazgo a la persona involucrada, para lo cual remitirá la información pertinente, analizará la respuesta dada por la misma y, en caso de establecer que se configuró la apropiación o reconocimiento sin justa causa de recursos, ordenará su reintegro, actualizado al Índice de Precios al Consumidor, IPC, dentro de los plazos establecidos por el Ministerio de Salud y Protección Social.*

*Una vez quede en firme el acto administrativo que ordena el reintegro, de conformidad con el procedimiento definido, la ADRES o quien haga sus veces o cualquier entidad o autoridad que, en el ejercicio de sus competencias o actividades como participante o actor en el flujo de recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud, compensará su valor contra los reconocimientos que resulten a favor del deudor por los diferentes procesos que ejecuta ante la entidad. En todo*

<sup>7</sup> CORTE CONSTITUCIONAL, sent. C-233 de 15 de mayo de 1997, M.P. Fabio Morón Díaz.

caso, los valores a reintegrar serán actualizados con el Índice de Precios al Consumidor (IPC).

*Cuando la apropiación o reconocimiento a que alude este artículo sea evidenciada por el actor que recibe los recursos, este deberá reintegrarlos actualizados con el Índice de Precios al Consumidor (IPC), en el momento en que detecte el hecho.*

*En los casos en que la ADRES o quien haga sus veces o la autoridad o entidad pública que en el ejercicio de sus competencias o actividades como participante o actor en el flujo de recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud identifique en el proceso de reintegro actos u omisiones presuntamente constitutivos de infracciones de las normas del Sistema, informará de manera inmediata y con las pruebas correspondientes a la Superintendencia Nacional de Salud, para que adelante las investigaciones administrativas a que haya lugar.*

**PARÁGRAFO 1o.** *Los procesos que hubiesen sido allegados a la Superintendencia Nacional de Salud hasta la entrada en vigor de la presente ley culminarán su trámite y se les aplicarán las reglas previstas en el régimen jurídico anterior. En todo caso, los recursos del aseguramiento en Salud apropiados o reconocidos sin justa causa involucrados en procedimientos en curso serán reintegrados actualizándolos con el Índice de Precios al Consumidor (IPC).*

*Los procesos de reintegro que a la entrada en vigor de la presente ley no hayan sido recibidos en la Superintendencia Nacional de Salud, se regirán y culminarán su trámite bajo las disposiciones previstas en el presente artículo.” (Resaltado fuera del texto)*

El artículo 3 del Decreto Ley 1281 de 2002 “por el cual se expiden las normas que regulan los flujos de caja y la utilización oportuna y eficiente de los recursos del sector salud y su utilización en la prestación”, establece el procedimiento de recuperación de los recursos de salud apropiados o reconocidos mal o sin justa causa. En efecto, la mencionada disposición señala:

**“Artículo 3. Reintegro de recursos apropiados o reconocidos sin justa causa.** *Cuando el administrador fiduciario del Fosyga o cualquier entidad o autoridad, en el ejercicio de sus competencias o actividades como participante o actor en el flujo de caja, detecte que se presentó apropiación sin justa causa de recursos del sector salud, en los eventos que señale el reglamento, solicitará en forma inmediata las aclaraciones respectivas o su reintegro, el cual procederá a más tardar dentro de los veinte días hábiles siguientes a la comunicación del hecho. Cuando la situación no sea subsanada o aclarada en el plazo señalado se informará de manera inmediata y con las pruebas correspondientes a la Superintendencia Nacional de Salud quien ordenará el reintegro inmediato de los recursos y adelantará las acciones que considere pertinentes. (...)*”

Según lo señalado tanto en el artículo transcrito, así como en la jurisprudencia existente sobre este asunto, el proceso de reintegro de recursos apropiados o reconocidos sin justa causa, debe ser entendido en dos etapas, **la primera**, que se desarrolla por los participantes en el flujo de caja, esto es entre el Administrador Fiduciario del Adres o cualquier entidad o autoridad pública y el destinatario de los recursos; y, **la segunda**, correspondiente al reintegro de los recursos que no fueran restituidos de conformidad con el cobro establecido en la primera etapa, proceso que adelantó la Superintendencia Nacional de Salud.

La Corte Constitucional en la Sentencia C-607 de 2012, distingue estas **dos etapas** de la siguiente manera:

*“ la primera, que se desarrolla por los participantes en el flujo de caja, específicamente la norma dispone que (i) cuando el administrador fiduciario del Fosyga o cualquier entidad o autoridad pública, en el ejercicio de sus competencias o actividades como participante o actor en el flujo de caja, (ii) detecte que se presentó apropiación sin justa causa de recursos del sector salud, en los eventos que señale el reglamento, (iii) solicitará en forma inmediata las aclaraciones respectivas o su reintegro, (iv) el cual procederá a más tardar dentro de los veinte días hábiles siguientes a la comunicación del hecho, (v) cuando la situación no sea subsanada o aclarada en el plazo señalado se informará de manera inmediata y con las pruebas correspondientes a la Superintendencia Nacional de Salud.*

*En una segunda etapa, procede la intervención de la Superintendencia Nacional de Salud quien ordenará el reintegro inmediato de los recursos y adelantará las acciones que considere pertinentes”.*

Según lo previsto por la norma, la **primera etapa** se compone de las siguientes actuaciones:

1. La revelación o establecimiento por parte del Administrador Fiduciario del Fosyga o cualquier entidad o autoridad en ejercicio de sus competencias, obligaciones contractuales o actividades, como participante o actor en el flujo de caja de los recursos del sector salud, de la posible apropiación o reconocimiento sin justa causa de tales recursos.
2. La solicitud inmediata a la persona natural o jurídica que presuntamente se apropió o a quien se le haya reconocido sin justa causa, recursos del sector salud, de las aclaraciones respectivas o el reintegro de recursos, en un plazo específico.
3. La respuesta o el silencio de la persona natural o jurídica requerida, quien cuenta con 20 días siguientes a la comunicación del hecho para dar las explicaciones correspondientes o proceder a la devolución de los recursos, según corresponda.
4. La elaboración y envío a la persona natural o jurídica, de las razones que sustentan el resultado del análisis realizado teniendo en cuenta las aclaraciones brindadas en caso de que estas hayan sido presentadas para que se proceda o no al reintegro de recursos, en el plazo establecido para ello y se materializa el cobro de la obligación de ser procedente.

5. Se remitirá la documentación que soporta los hallazgos a la Superintendencia Nacional de Salud, si vencidos los plazos otorgados a la persona natural o jurídica no presenten las aclaraciones o las mismas no resulten satisfactorias total o parcialmente o que no se acceda a la devolución de los recursos o no se acceda a alguna de las posibilidades de reintegro, tras haberse determinado la obligación en el informe referido en el numeral anterior, a fin de que la Superintendencia Nacional de Salud adelante las acciones a que haya lugar en el marco de sus competencias, orientadas al reintegro de recursos del Fondo de Solidaridad y Garantía FOSYGA.

Por su parte la **segunda etapa** se compone de las siguientes actuaciones a cargo de la Superintendencia Nacional de Salud:

1. Verificar la integralidad de la documentación que soporta el hallazgo;
2. Ordenar el reintegro inmediato de los recursos;
3. Adelantar las acciones que considere pertinentes.

En ese orden de ideas, si bien cada una de las etapas previstas en el artículo 3 del Decreto Ley 1281 de 2002 tienen por objeto el reintegro de recursos apropiados o reconocidos sin justa causa, también lo es que cada una de ellas constituyen actuaciones administrativas diferentes, ante organismos diferentes por tanto, la legalidad de los actos proferidos en las mencionadas etapas, deberá estudiarse por separado, atendiendo la competencia asignada a cada uno de los sujetos responsables del proceso de reintegro.

Resulta importante destacar que la competencia de la Superintendencia se circunscribe entonces a verificar la existencia de los soportes documentales que den cuenta del hallazgo, y verificado ello proceder a ordenar el reintegro inmediato de los recursos previamente solicitados a la entidad requerida y no devueltos por esta, es decir que **la ley no ha facultado a la Superintendencia Nacional de Salud para dirimir diferencias entre la entidad que solicita la aclaración o restitución de los recursos y el sujeto requerido**, en tanto estas diferencias debieron quedar resueltas en la primera etapa del proceso ante la entidad que inicialmente solicita la aclaración o reintegro de recursos, constituyéndose la solicitud inicial de restitución de recursos y el informe que del análisis realizado, en verdaderas actuaciones administrativas que crean modifican o extinguen derechos u obligaciones respecto de la persona natural o jurídica requerida, ante las cuales pudo el demandante interponer los recursos procedentes, correspondiendo este aspecto a la primera etapa, anteriormente comentada, ello sin perjuicio de las facultades sancionatorias y las competencias que tenga el organismo de control en la segunda etapa.

Obsérvese que las autoridades deberán interpretar y aplicar las disposiciones que regulan las actuaciones y procedimientos administrativos a la luz de los principios consagrados en la Constitución Política y la Ley, entre otros, el **principio de responsabilidad**, según el cual, las autoridades y sus agentes asumirán las consecuencias por sus decisiones, omisiones o extralimitaciones de funciones.

Acorde con lo anterior, la Corte Constitucional en la Sentencia C-233 de 2002 desarrolla la noción del principio de responsabilidad en los siguientes términos:

*“(…) La afirmación del principio de responsabilidad se hace evidente, en efecto, a través de varios elementos que reorientan en forma significativa tanto las relaciones entre los ciudadanos y el Estado, como el entendimiento del papel de los agentes estatales y del cumplimiento de las funciones públicas. Así, la consolidación de la responsabilidad estatal para responder por el daño antijurídico causado por sus agentes, la transformación del nivel de responsabilidad del agente estatal en relación con sus funciones y la posibilidad de comprometer su propio patrimonio en determinadas circunstancias, el establecimiento de una lógica de corresponsabilidad entre el Estado y los ciudadanos en el manejo de los asuntos públicos que pretende superar la visión tradicional de la esfera de lo puramente Estatal y de lo puramente privado, son entre otras, manifestaciones de un mayor énfasis de los sistemas jurídicos en este principio que busca garantizar el cumplimiento eficiente de las tareas públicas.”* (Resaltado fuera del texto).

Respecto a este punto, la Superintendencia Nacional de Salud ha sido enfática en señalar, que el proceso de reintegro de recursos apropiados o reconocidos sin justa causa, esta conformados por dos etapas, con lo cual la **etapa de aclaración** o discusión sobre la procedencia y el monto de los valores a restituir no se adelanta por la Superintendencia, sino por la entidad que haya detectado la apropiación sin justa causa.

En este sentido, es claro que a la Superintendencia Nacional de Salud **no le fue asignada ninguna competencia que le permita definir, modificar o controvertir los recursos objeto de restitución**, pues el legislador le asignó esta función a la entidad que detecte la apropiación o reconocimiento indebido.

El desarrollo de cada una de las etapas del proceso de restitución recursos, tienen vocación de lograr el recaudo de los valores apropiados o reconocidos sin justa causa, ya sea que se materialice con la sola reclamación efectuada por el Administrador Fiduciario del Fosyga o cualquier entidad o autoridad, o posteriormente mediante la orden de reintegro de recursos ordenada por la Superintendencia.

En atención a lo anterior, la Corte Constitucional fue categórica en las Sentencias C-510 de 2004 y C-607 de 2012 al destacar que el debido proceso de las actuaciones administrativas, *“no sólo es aplicable en relación con la actuación que se surte ante la Superintendencia Nacional de Salud, sino que se aplica desde el requerimiento mismo adelantado por el administrador fiduciario del FOSYGA”*.

Por lo expuesto y conforme al derecho fundamental al **debido proceso administrativo**, los administrados están facultados para ejercer su **derecho de defensa en los dos momentos** que contempla el proceso de reintegro de recursos, esto es **frente a la reclamación formulada por el Administrador Fiduciario del Fosyga o cualquier entidad o autoridad pública**, caso en el cual la administración responderá por la legalidad de la actuación administrativa formulada hasta ese momento, **y de manera posterior en un segundo momento frente al acto que ordena el reintegro de recursos por parte de la**

**Superintendencia**, correspondiente a los actos surtidos por ésta entidad para materializar la orden de pago, derecho de defensa que estará determinado por el contenido de cada acto administrativo y la competencia del sujeto que lo profiere.

Frente a la noción del debido proceso administrativo, destáquese la Sentencia C-034 de 2014, en donde se indicó:

*“(…) En relación con el debido proceso administrativo, debe recordarse que su función es la de permitir un desarrollo adecuado de la función pública, persiguiendo el interés general y sin desconocer los derechos fundamentales, bajo los principios orientadores del artículo 209 de la Carta Política. Ello explica, como lo ha señalado la Corte, que el debido proceso administrativo deba armonizar los mandatos del artículo 29 Superior con los principios del artículo 209, ibídem. Y, en términos concretos, que las garantías deban aplicarse asegurando también la eficacia, celeridad, economía e imparcialidad en la función pública”.*

Por lo que se reitera una vez más que según el procedimiento establecido en el artículo 3 del Decreto Ley 1281 de 2002, la competencia de la Superintendencia se circunscribe a ordenar el reintegro inmediato de los recursos, y adelantar las acciones pertinentes para obtener el reintegro, lo cual incluso puede dar lugar a la apertura de procesos administrativos sancionatorios frente a la entidad o sujeto requerido.

Cabe destacar que el principio del debido proceso abarca igualmente el **principio de legalidad** según el cual los particulares están facultados para hacer todo lo que no esté prohibido mientras que para los servidores públicos y la administración sólo aquello que les está permitido, por tanto, la Superintendencia deberá actuar con estricta sujeción al marco normativo previsto para el ejercicio de sus funciones, sin extralimitarse, so pena de incurrir en responsabilidad por este hecho.

Este principio está desarrollado en los artículos 6 y 123 de la Constitución Política de Colombia, que al respecto señalan:

**“ARTICULO 6o.** Los particulares sólo son responsables ante las autoridades por infringir la Constitución y las leyes. **Los servidores públicos lo son por la misma causa y por omisión o extralimitación en el ejercicio de sus funciones.**  
(…)

**ARTICULO 123.** Son servidores públicos los miembros de las corporaciones públicas, los empleados y trabajadores del Estado y de sus entidades descentralizadas territorialmente y por servicios.

*Los servidores públicos están al servicio del Estado y de la comunidad; **ejercerán sus funciones en la forma prevista por la Constitución, la ley y el reglamento.** La ley determinará el régimen aplicable a los particulares que temporalmente desempeñen funciones públicas y regulará su ejercicio”.* (Destacado fuera del texto)

Por tanto, dentro de las competencias de la Superintendencia Nacional de Salud en cuanto a la generación, recaudo, flujo, administración, custodia y aplicación de los recursos con destino a la prestación de los servicios de salud, el artículo 3 del Decreto Ley 1281 de 2002, señaló que le corresponde **ordenar el reintegro inmediato de los recursos** y adelantar las acciones que se consideren pertinentes para lograr el recaudo de los recursos apropiados o reconocidos sin justa causa a los actores del Sistema General de Seguridad Social en Salud, esto siempre y cuando no se haya logrado el recaudo con la actuación administrativa primaria (primera etapa).

Asimismo, se observó por esta Superintendencia, que el Ministerio de Salud y Protección Social impartió precisas instrucciones a la ADMINISTRADORA DE LOS RECURSOS DE LA SEGURIDAD SOCIAL respecto a la aplicación de las nuevas disposiciones que vinieron a establecer algunas reglas relacionadas con los procesos de recobros, reclamaciones y reconocimiento y giro de recursos del aseguramiento en salud, aplicables tanto para las entidades promotoras de salud como para las autoridades que adelanten dichos procesos.

Ahora bien, para determinar la ocurrencia o no de la firmeza de los giros, se deben considerar las fechas de entrada en vigor de las normas que establecen y regulan esta figura, lo anterior bajo el entendido que la firmeza de los giros solo se configura si se verifican las condiciones y requisitos previstos por el ordenamiento jurídico en cada caso, como quiera que la regla general es la procedencia de la restitución de los recursos del SGSSS apropiados o reconocidos sin justa causa.

En este sentido, la Ley 1753 de 2015 “Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 “*Todos por un nuevo país*”, estableció en el inciso final del artículo 73 que: “*Los procesos de reconocimiento y giro de los recursos del aseguramiento de Seguridad Social en Salud quedarán en firme transcurridos dos (2) años después de su realización. Cumplido dicho plazo, no procederá reclamación alguna.*”

La anterior norma entró a regir a partir del 9 de junio de 2015 y cobijó a todos los asuntos surgidos con posterioridad a esta fecha, así como aquellos que se encontraban en curso, siendo claro que cumplido el plazo de 2 años desde la realización del giro de los recursos no procede reclamación alguna.

Posteriormente, la Ley 1797 de 2016 “*Por la cual se dictan disposiciones que regulan la operación del Sistema General de Seguridad Social en Salud y se dictan otras disposiciones*”, fijó medidas de carácter financiero y operativo para avanzar en el proceso de saneamiento de deudas del sector y en el mejoramiento del flujo de recursos y la calidad de la prestación de servicios dentro del Sistema General de Seguridad Social en Salud (Art. 1), estableciendo en el inciso final del artículo 16 lo siguiente:

“*Los reconocimientos y giros de los recursos del aseguramiento en salud realizados dos años antes de la vigencia de la Ley 1753 de 2015 quedarán en firme a partir de la entrada en vigencia de la presente ley;*” Como se observa, a través del citado precepto el legislador módulo los efectos temporales del artículo 73 de la Ley 1753 de 2015 otorgándole efectos retroactivos, por cuanto dispuso que los reconocimientos y giros realizados 2 años antes de la entrada en vigencia de la Ley 1753 de 2015, esto es, antes del 9 de junio de 2013,

quedan en firme a partir del 13 de julio de 2016, fecha de entrada en vigencia de la Ley 1797.

Posteriormente, el Decreto 1829 de 2016, “*Por medio del cual se adiciona el Capítulo 6 al Título 1 de la Parte 6 del Libro 2 del Decreto 780 de 2016, Único Reglamentario del Sector Salud, en relación con la firmeza de los reconocimientos y giros de los recursos del aseguramiento en salud, el reintegro de recursos pagados por afiliación a prevención o cesión obligatoria, así como la corrección o ajuste a periodos compensados*”, aclaró aún más el asunto disponiendo lo siguiente: “**ARTÍCULO 2.6.1.6.2. DE LA FIRMEZA DE LOS RECONOCIMIENTOS Y GIROS DE RECURSOS DEL ASEGURAMIENTO EN SALUD.** En el marco de lo establecido en el artículo 73 de la Ley 1753 de 2015, los reconocimientos y giros de los recursos del aseguramiento en salud quedarán en firme transcurridos dos (2) años después de su realización; para aquellos efectuados entre el 9 de junio de 2013 y el 8 de junio de 2015, dicho término contará a partir de la entrada en vigor de la ley en mención. Cumplido dicho plazo, no procederá reclamación alguna.

*De conformidad con la Ley 1797 de 2016, a partir de su entrada en vigor se predica la firmeza de los reconocimientos y giros de los recursos del aseguramiento en salud realizados con anterioridad al 9 de junio de 2013 y sobre estos no procede reclamación alguna.*

**PARÁGRAFO.** *El reporte de las novedades de afiliación y el pago de aportes por parte de las EPS se realizará conforme a las reglas y términos establecidos para cada uno de los regímenes.”*

Teniendo en cuenta las normas citadas, se concluye lo siguiente

1. Los reconocimientos y giros realizados con anterioridad al 9 de junio de 2013 quedaron en firme el 13 de julio de 2016, fecha de entrada en vigor de la Ley 1797 de 2016.
  2. Los reconocimientos y giros realizados entre el 9 de junio de 2013 y el 8 de junio de 2015, quedaron en firme el 9 de junio de 2017, esto es 2 años contados a partir de la entrada en vigor de la Ley 1753 de 2015.
  3. Los reconocimientos y giros realizados a partir del 9 de junio de 2015 quedan en firme una vez hayan transcurrido 2 años contados desde su realización.
- **NATURALEZA JURIDICA DE LOS RECURSOS PROVENIENTES DE ORDENES DE RESTITUCIÓN.**

Mediante comunicación interna identificada con NURC 3-2020-4725 del 31 de marzo de 2020, la oficina Asesora Jurídica de la Superintendencia Nacional de Salud emitió concepto sobre la materia así:

“(…)

El artículo 48 de la Constitución Política de Colombia, señala:

“ARTICULO 48.

(…)

*La Seguridad Social podrá ser prestada por entidades públicas o privadas, de conformidad con la ley. **No se podrán destinar ni utilizar los recursos de las instituciones de la Seguridad Social para fines diferentes a ella**”.* (Negrillas fuera de texto).

A su vez, la Ley 100 de 1993 en su artículo 156, dispone:

“ARTICULO. 156. *Características básicas del sistema general de seguridad social en salud. El sistema general de seguridad social en salud tendrá las siguientes características:*

(…)

*f) Por cada persona afiliada y beneficiaria, la entidad promotora de salud recibirá una unidad de pago por capitación, UPC, que será establecida periódicamente por el consejo nacional de seguridad social en salud”.* (Negrillas fuera de texto)

Respecto de la definición de la Unidad de Pago por Capitación (UPC), el artículo 182 de la Ley 100 de 1993, indica:

“ARTICULO. 182.- **De los ingresos de las entidades promotoras de salud.** Las cotizaciones que recauden las entidades promotoras de salud pertenecen al sistema general de seguridad social en salud.

*Por la organización y garantía de la prestación de los servicios incluidos en el plan de salud obligatorio para cada afiliado, el sistema general de seguridad social en salud reconocerá a cada entidad promotora de salud un valor per cápita, que se denominará unidad de pago por capitación, UPC. Esta unidad se establecerá en función del perfil epidemiológico de la población relevante, de los riesgos cubiertos y de los costos de prestación del servicio en condiciones medias de calidad, tecnología y hotelería, y será definida por el consejo nacional de seguridad social en salud, de acuerdo con los estudios técnicos del Ministerio de Salud.*

PARAGRAFO. 1º- *Las entidades promotoras de salud manejarán los recursos de la seguridad social originados en las cotizaciones de los afiliados al sistema de cuentas independientes del resto de rentas y bienes de la entidad”.* (Negrillas fuera de texto).

Bajo ese entendido, es posible afirmar que el pago percibido por las EPS como consecuencia del aseguramiento en salud y de la prestación de servicios a su cargo, deviene de la denominada unidad de pago por capitación, cuyos recursos pertenecen al

Sistema General de Seguridad Social en Salud debiendo ser manejados en cuentas independientes del resto de rentas y bienes de la entidad aseguradora.

Tratándose del suministro de tecnologías y medicamentos no cubiertos por el Plan de Beneficios en Salud que sean asumidos por las diferentes Entidades Promotoras de Salud, con ocasión, verbigracia de una orden judicial, debe decirse que el pago efectuado a dichas entidades también proviene de los recursos derivados de las cotizaciones efectuadas por los afiliados al Sistema General de Seguridad Social en Salud y, entre otros, de la mora en el pago oportuno de estas y de sus respectivos rendimientos financieros.

Sobre estos asuntos, la Corte Constitucional mediante sentencia SU – 480 de 1997, señaló:

*“Hay que admitir que, al delegarse la prestación del servicio público de salud a una entidad particular, ésta ocupa el lugar del Estado para algo muy importante cual es la prestación de un servicio público; pero eso no excluye que la entidad aspire obtener una legítima ganancia. Así está diseñado el sistema. Pero, lo principal es que se tenga conciencia de que lo que se recauda no pertenece a las EPS, ni mucho menos entra al presupuesto nacional ni a los presupuestos de las entidades territoriales, sino que pertenece al sistema general de seguridad social en salud, es, pues, una contribución parafiscal. Por tal razón, la Corte no puede ser indiferente al equilibrio estructural del Sistema Nacional de Seguridad Social en Salud, al plan obligatorio de salud del régimen subsidiario y a los principios de universalidad y solidaridad que deben ir paralelos. La vigilancia de estos preceptos forma parte de uno de los objetivos del Estado social de derecho: la solución de las necesidades insatisfechas de salud”.*

En desarrollo de lo anterior, a la administración pública le ha sido encomendado velar por que los recursos pertenecientes al Sistema General de la Seguridad Social en Salud cumplan su finalidad y no sean empleados para fines u objetivos distintos al establecido en la Constitución.

Así, de conformidad con lo dispuesto, entre otras normas, por el artículo 3 del Decreto Ley 1281 de 2002, modificado por el artículo 7 de la Ley 1949 de 2019, la administración en ejercicio de sus competencias como participante en el flujo de caja, al detectar la apropiación injustificada de los recursos del mencionado sistema, se encuentra facultada para solicitar y ordenar el reintegro de estos, respetando en todo caso la garantía de defensa que le asiste a quien se le atribuye la apropiación indebida de los mismos.

*“Artículo 3°. Reintegro de recursos apropiados o reconocidos sin justa causa. Cuando la Administradora de los Recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud (ADRES) o quien haga sus veces o cualquier entidad o autoridad pública que en el ejercicio de sus competencias o actividades como participante o actor en el flujo de recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud detecte que se presentó apropiación sin justa causa de los mismos, solicitará la aclaración del hallazgo a la persona involucrada, para lo cual remitirá la información pertinente, analizará la respuesta dada por la misma y, en caso de establecer que se configuró la apropiación o reconocimiento sin justa causa de recursos, ordenará su reintegro, actualizado al*

*Índice de Precios al Consumidor, IPC, dentro de los plazos establecidos por el Ministerio de Salud y Protección Social.*

*Una vez quede en firme el acto administrativo que ordena el reintegro, de conformidad con el procedimiento definido, la ADRES o quien haga sus veces o cualquier entidad o autoridad que, en el ejercicio de sus competencias o actividades como participante o actor en el flujo de recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud, compensará su valor contra los reconocimientos que resulten a favor del deudor por los diferentes procesos que ejecuta ante la entidad. En todo caso, los valores a reintegrar serán actualizados con el Índice de Precios al Consumidor (IPC).*

*Cuando la apropiación o reconocimiento a que alude este artículo sea evidenciada por el actor que recibe los recursos, este deberá reintegrarlos actualizados con el Índice de Precios al Consumidor (IPC), en el momento en que detecte el hecho.*

*En los casos en que la ADRES o quien haga sus veces o la autoridad o entidad pública que en el ejercicio de sus competencias o actividades como participante o actor en el flujo de recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud identifique en el proceso de reintegro actos u omisiones presuntamente constitutivos de infracciones de las normas del Sistema, informará de manera inmediata y con las pruebas correspondientes a la Superintendencia Nacional de Salud, para que adelante las investigaciones administrativas a que haya lugar.*

**Parágrafo 1°.** *Los procesos que hubiesen sido allegados a la Superintendencia Nacional de Salud hasta la entrada en vigor de la presente ley culminarán su trámite y se les aplicarán las reglas previstas en el régimen jurídico anterior. En todo caso, los recursos del aseguramiento en Salud apropiados o reconocidos sin justa causa involucrados en procedimientos en cursos serán reintegrados actualizándolos con el Índice de Precios al Consumidor (IPC).*

*Los procesos de reintegro que a la entrada en vigor de la presente ley no hayan sido recibidos en la Superintendencia Nacional de Salud, se regirán y culminarán su trámite bajo las disposiciones previstas en el presente artículo."*

Lo anterior no implica que la administración pueda entrar a conciliar o acordar con el sujeto al que se ha responsabilizado de efectuar una apropiación indebida de recursos del SGSSS, la posibilidad de reintegrar sumas inferiores o incluso condonar los intereses sobre las mismas, esto, atendiendo lo preceptuado por el artículo 355 Superior, que prohíbe expresamente a todos los órganos del poder público decretar auxilios o donaciones a favor de personas naturales o jurídicas de derecho privado y bajo el entendido que los recursos derivados de los aportes al Sistema General de la Seguridad Social son de naturaleza fiscal y parafiscal (Decreto 780 de 2016. Artículo 2.6.4.1.5) y por tanto no son susceptibles de conciliación ni de ningún gravamen.

**"ARTICULO 355.** *Ninguna de las ramas u órganos del poder público podrá decretar auxilios o donaciones en favor de personas naturales o jurídicas de derecho privado.*

*El Gobierno, en los niveles nacional, departamental, distrital y municipal podrá, con recursos de los respectivos presupuestos, celebrar contratos con entidades privadas sin ánimo de lucro y de reconocida idoneidad con el fin de impulsar programas y actividades de interés público acordes con el Plan Nacional y los planes seccionales de Desarrollo. El Gobierno Nacional reglamentará la materia.”*

Respecto de este último punto, la Corte Constitucional mediante sentencia C-490 de 1993, refiriéndose al carácter de contribución parafiscal de los recursos pertenecientes al Sistema General de Seguridad Social en Salud, indicó:

*“Los recursos parafiscales fueron introducidos en Colombia en el año de 1928 al crearse la contribución cafetera. Dichos recursos han sido ya objeto de tres pronunciamientos unánimes de la Corte Constitucional, a propósito del fondo panelero, de las cajas de compensación familiar y del fondo nacional del café, los cuales fueron declarados constitucionales, tal y como se analiza a continuación.*

*“En efecto, en una ocasión la Corporación afirmó que estos recursos “surgen en Francia -a mediados del presente siglo- cuando el entonces ministro Robert Schuman calificó como parafiscales algunos de los ingresos públicos que, a pesar de ser fruto de la soberanía fiscal del Estado, contaban con ciertas y determinadas características que los diferenciaban claramente de otro tipo de ingresos. Los recursos parafiscales eran aquellos cobrados a una parte de la población, destinados específicamente a cubrir intereses del grupo gravado, que no engrosaban el monto global del presupuesto nacional. Posteriormente la teoría de la hacienda pública ha desarrollado prolíficamente este concepto y aunque las definiciones no son ciertamente unívocas, existe en todas ellas un denominador común: se trata de una técnica de intervención del Estado en la economía, destinada a extraer ciertos recursos de un sector económico, para ser invertidos en el propio sector, al margen del presupuesto nacional. En suma, una característica esencial de los recursos parafiscales es su especial afectación. La doctrina ha coincidido también en diferenciar claramente a las contribuciones parafiscales de categorías clásicas tales como: los impuestos y las tasas. A diferencia de las tasas, las contribuciones parafiscales son obligatorias y no confieren al ciudadano el derecho a exigir del Estado la prestación de un servicio o la transferencia de un bien. Se diferencian de los impuestos en la medida en que carecen de la generalidad propia de este tipo de gravámenes, tanto en materia de sujeto pasivo del tributo, cuanto que tienen una especial afectación y no se destinan a las arcas generales del tesoro público. La doctrina suele señalar que las contribuciones parafiscales se encuentran a medio camino entre las tasas y los impuestos, dado que de una parte son fruto de la soberanía fiscal del Estado, son obligatorias, no guardan relación directa ni inmediata con el beneficio otorgado al contribuyente. Pero, de otro lado, se cobran solo a un gremio o colectividad específica y se destinan a cubrir las necesidades o intereses de dicho gremio o comunidad.”*  
(...)

*“Para sistematizar, la Corte observa que los recursos parafiscales tienen tres elementos materiales, a saber:*

*“1) **Obligatoriedad:** el recurso parafiscal es de observancia obligatoria por quienes se hallen dentro de los supuestos de la norma creadora del mencionado recurso, por tanto, el Estado tiene el poder coercitivo para garantizar su cumplimiento.*

*“2) **Singularidad:** en oposición al impuesto, el recurso parafiscal tiene la característica de afectar un determinado y único grupo social o económico.*

*“3) **Destinación Sectorial:** los recursos extraídos del sector o sectores económicos o sociales determinados se revierten en beneficio exclusivo del propio sector o sectores”.*

*Estas precisiones jurisprudenciales se hallan en fiel concordancia con la definición legal que sobre contribuciones parafiscales estipula el artículo 29 del decreto 111 de 1996 o Estatuto Orgánico del Presupuesto Público.*

*Poniendo en un extremo los elementos que anuncian la parafiscalidad, y en el otro los aportes para salud y pensiones, se tiene: 1) los mencionados aportes son de observancia obligatoria para empleadores y empleados, teniendo al efecto el Estado poder coercitivo para garantizar su cumplimiento; 2) dichos aportes afectan, en cuanto sujetos pasivos, a empleados y empleadores, que a su turno conforman un específico grupo socio-económico; 3) el monto de los citados aportes se revierte en beneficio exclusivo del sector integrado por empleadores y empleados. Consecuentemente **ha de reconocerse que los aportes a salud y pensiones son de naturaleza parafiscal.**”*

*No obstante, lo expresado, a título ilustrativo la Sala estima pertinente agregar lo siguiente: el artículo 29 del decreto 111 de 1996 contempla las características de las contribuciones parafiscales bajo los siguientes términos: “Son contribuciones parafiscales los gravámenes establecidos con carácter obligatorio por la ley, que afectan a un determinado y único grupo social y económico y se utilizan para beneficio del propio sector”.*

*(...)*

*De otro lado debe observarse también que, en contraste con la individualidad de la tasa, la contribución parafiscal tiene una connotación colectiva. Es decir, mientras en la tasa se da por regla general una relación económica de proporcionalidad entre un servicio o beneficio y un usuario individualmente considerado; por su parte la contribución parafiscal se enmarca en una relación económica que identifica como sujeto pasivo y beneficiario a la vez, a un grupo socioeconómico. Asimismo, en lo atinente al cotejo de la contribución parafiscal y el impuesto, el contraste se hace aún más radical, toda vez que la generalidad que éste muestra en su ejecución presupuestal (en tanto recaudo y subsiguiente gasto) **lo ubica en una posición tan abstracta como distinta de la naturaleza particular y concreta del tributo parafiscal.**” (Negrilla fuera de texto)*

Finalmente, debe advertirse que de conformidad con lo señalado en el artículo 8 de la Resolución 1716 de 2019 del Ministerio de Salud y Protección Social, los actores del Sistema General de Seguridad Social en Salud presuntamente responsables de apropiación indebida o injustificada de los recursos del mismo, pueden acogerse a una de las siguientes opciones para proceder a efectuar el reintegro de estos en cualquier etapa previa a la firmeza del acto administrativo definitivo que ordene el respectivo reintegro:

*“Artículo 8. Reintegro de los recursos apropiados o reconocidos sin justa causa. En cualquier etapa previa a la firmeza del acto administrativo definitivo que ordene el reintegro de los recursos apropiados o reconocidos sin justa causa, el deudor podrá acogerse a alguna de las siguientes opciones, cuando aplique:*

*1. Consignar el valor objeto de reintegro en la cuenta bancaria que para el efecto disponga la entidad que esté adelantando el procedimiento, junto con la actualización de acuerdo a la variación del IPS, desde el momento en que existió la apropiación o reconocimiento sin justa causa, hasta la fecha del reintegro efectivo de los mismos.*

*2. Solicitar que se realice el descuento de las sumas a reintegrar, de los recursos que le llegare a reconocer la ADRES por concepto de:*

*2.1. El proceso de compensación y los demás recursos del régimen contributivo.*

*2.2. El pago de solicitudes de recobro por tecnologías en salud no financiadas con recursos de la UPC.*

*2.3. La liquidación mensual de afiliados.*

*2.4. El pago de reclamaciones por atenciones en salud e indemnizaciones originados en accidentes de tránsito, que involucren vehículos no identificados o no asegurados con póliza SOAT, eventos catastróficos o terroristas.*

*2.5. Los demás recursos del aseguramiento en salud, prestaciones económicas, procesos administrativos, judiciales y extrajudiciales, devolución de ingresos por mayor recaudo, entre otros.*

*Tratándose de la ADRES, el deudor podrá solicitar que los recursos a integrar se le descuenten hasta en doce (12) cuotas mensuales de la misma cuantía, que no podrán ser inferiores a 5.000 UVT. Dicha entidad informará el valor que se descontará mensualmente, de acuerdo con las cuotas mensuales solicitadas, y autorizará el descuento programado, para lo cual deberá tener en cuenta los valores que históricamente se le hayan reconocido en el proceso señalado por el deudor.*

*3. Solicitar que se realice el descuento de las sumas a reintegrar de los valores que le llegare a reconocer este Ministerio por transferencias del mismo concepto,*

*4. Solicitar y suscribir un acuerdo de pago en los términos señalados en el artículo 9 de la presente resolución.*

*Parágrafo 1. El deudor que consigne autorice el descuento o suscriba un acuerdo de pago con ADRES, deberá identificar los registros o los números de ítems asociados a la*

*radicación de las solicitudes de recobros o reclamaciones sobre los cuales está efectuando el reintegro de recursos, en el formato que se establezca para tal fin. En todo caso, la unidad mínima para efectos del reintegro es el valor del registro para los recursos del aseguramiento en salud y del ítem para los recursos de recobros y reclamaciones. (...)*

Por lo anterior, de manera atenta propongo las siguientes,

#### IV. EXCEPCIONES

##### **1. LEGALIDAD DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS OBJETO DE MEDIO DE CONTROL – FALTA DE COMPETENCIA FUNCIONAL DE LA SUPERINTENDENCIA NACIONAL DE SALUD PARA ADELANTAR EL PROCEDIMIENTO ESPECIAL DE REINTEGRO.**

Aduce el demandante, que la Superintendencia Nacional de Salud vulneró el debido proceso pues es su responsabilidad la vigilancia de la actuación de todos los actores del sistema y no un simple cumplidor de funciones notariales.

De conformidad con la norma, en los eventos en que se detecte apropiación irregular de recursos del sector salud, corresponde a la entidad ADMINISTRADORA DE RECURSOS DEL SISTEMA GENERAL DE SEGURIDAD SOCIAL EN SALUD, ADRES en el ejercicio de sus competencias o actividades como participante o actor en el flujo de caja, adelantar las gestiones necesarias con miras a obtener la restitución de los referidos recursos.

Ahora bien, por disposición del artículo 3° del Decreto 1281 de 2002, la orden de restitución de recursos debe ser precedida de un procedimiento consistente en dos etapas, siendo la primera adelantada por la autoridad que detectó la apropiación irregular, quien deberá solicitar a la entidad responsable la solicitud de explicaciones o aclaraciones a que haya lugar respecto a los rubros catalogados como irregulares (deberán presentarse dentro de los veinte días hábiles siguientes a la comunicación del hecho); y una segunda etapa consistente en la orden de restitución de los recursos no aclarados o subsanados, la cual estará a cargo de la Superintendencia Nacional de Salud quien en todo caso ordenará el reintegro inmediato de los recursos y adelantará las acciones que considere pertinentes para ello.

Sobre el tópico en estudio, se considera pertinente traer a colación la naturaleza jurídica del referido procedimiento descrito por el entonces Ministerio de la Protección Social, con ocasión de la sentencia C-607 de 2012, mediante la cual se estudió la constitucionalidad del mencionado artículo, así:

*“El administrador fiduciario realiza actividades de verificación en los pagos efectuados a las entidades recobrantes, consistentes en cruces de información de bases de datos, según lo establecido en el artículo 6 del Decreto 1281 de 2002. Un ejemplo de dicha actividad, está en que el administrador fiduciario realiza cruces de información entre los datos contenidos en los recobros*

*presentados por las entidades y la contenida en la base de datos de la Registradora Nacional del Estado Civil, evidenciándose algunas veces que hubo pagos aprobados por servicios NO POS, prestados con posterioridad a la fecha del fallecimiento de los usuarios, razón por la cual se le solicita a las entidades recobrantes las aclaraciones respectivas por tratarse de recobros que han sido indebidamente pagados. La anterior situación motiva al administrador de los recursos para solicitarle al Operador del Sistema General de Seguridad Social las aclaraciones o el reintegro de los recursos, dentro del término de 20 días, obviamente precisándole los hallazgos de las sumas apropiadas indebidamente o sin justa causa. **Una vez agotado el término, si el Operador del Sistema General de Seguridad Social no subsana o aclara la situación, el Consorcio le solicita a la Superintendencia Nacional de Salud ordene el reintegro inmediato de los recursos involucrados en las auditorías realizadas**" (Negrilla intencional)*

En el mismo sentido, sobre las etapas que caracterizan el procedimiento de reintegro, la misma corporación, señaló:

*"El artículo 3 del Decreto Ley 1281 de 2002 regula el reintegro de recursos apropiados o reconocidos sin justa causa. Dicha disposición puede ser entendida en dos etapas, **la primera**, que se desarrolla por los participantes en el flujo de caja, específicamente la norma dispone que (i) cuando el administrador fiduciario del Fosyga o cualquier entidad o autoridad pública, en el ejercicio de sus competencias o actividades como participante o actor en el flujo de caja, (ii) detecte que se presentó apropiación sin justa causa de recursos del sector salud, en los eventos que señale el reglamento, (iii) solicitará en forma inmediata las aclaraciones respectivas o su reintegro, (iv) el cual procederá a más tardar dentro de los veinte días hábiles siguientes a la comunicación del hecho, (v) cuando la situación no sea subsanada o aclarada en el plazo señalado se informará de manera inmediata y con las pruebas correspondientes a la Superintendencia Nacional de Salud.*

*En una **segunda etapa**, procede la intervención de la Superintendencia Nacional de Salud quien ordenará el reintegro inmediato de los recursos y adelantará las acciones que considere pertinentes" (Subrayado y Negrilla Nuestro).*

Para la época de los hechos la administración de los recursos del Fondo de Solidaridad y Garantía se encontraba a cargo del Consorcio SAYP 2011, siendo esta la autoridad administrativa competente para adelantar la etapa preliminar del procedimiento de que trata el artículo 3° del Decreto Ley 1281 de 2002, en los eventos en que se detecte que se presentó apropiación sin justa causa de recursos por parte de los actores del sistema; y correspondiendo a la Superintendencia Nacional de Salud, ordenar la restitución de los recursos que no hayan sido aclarados o subsanados dentro de la actuación preliminar adelantada por el referido administrador.

Así las cosas, la Superintendencia Nacional de Salud, en consideración a los reintegros de los recursos apropiados o reconocidos sin justa causa, solamente interviene cuando el

administrador fiduciario del Fosyga o cualquier entidad o autoridad pública, en el ejercicio de sus competencias o actividades como participante o actor en el flujo de caja, hayan realizado las actuaciones administrativas pertinentes para solicitar el reintegro de los recursos que en atención a sus funciones, estima que fueron apropiados o reconocidos sin justa causa.

Tampoco podría la Superintendencia adicionar etapas no previstas al trámite, pues los vigilados conocen de antemano la consecuencia de no reintegrar en el plazo previsto en la primera etapa (20 días), esto es, la remisión inmediata a la Superintendencia de la documentación que soporta el hallazgo para que ésta ordene el reintegro inmediato de los recursos.

En otras palabras, no puede dilatarse o diferirse ni la remisión a la Superintendencia ni la emisión de la orden de reintegro, volviendo a preguntarse al vigilado por una situación que ya ha sido plenamente establecida, pues tal circunstancia iría en detrimento de los principios de eficiencia, eficacia, economía y celeridad. Lo anterior incluye la imposibilidad de aplicar el procedimiento general postergando así en el tiempo, la emisión de una decisión inmediata entorno a una situación determinada con arreglo al debido procedimiento y a las formas propias del trámite, que se dio en la primera etapa.

En conclusión, la competencia de la Superintendencia Nacional de Salud para proferir las Resolución No 010378 de 2019 y la resolución 2022590000001197 -6 de 2022, encuentran fundamento en la normatividad descrita, y en particular en el artículo 3 del Decreto Ley 1281 del 2002, que al respecto señala:

*“Artículo 3. Reintegro de recursos apropiados o reconocidos sin justa causa. Cuando el administrador fiduciario del Fosyga o cualquier entidad o autoridad, en el ejercicio de sus competencias o actividades como participante o actor en el flujo de caja, detecte que se presentó apropiación sin justa causa de recursos del sector salud, en los eventos que señale el reglamento, solicitará en forma inmediata las aclaraciones respectivas o su reintegro, el cual procederá a más tardar dentro de los veinte días hábiles siguientes a la comunicación del hecho. Cuando la situación no sea subsanada o aclarada en el plazo señalado se informará de manera inmediata y con las pruebas correspondientes a la Superintendencia Nacional de Salud quien ordenará el reintegro inmediato de los recursos y adelantará las acciones que considere pertinentes”.*

En este orden de ideas, el cargo expuesto por el demandante carece de respaldo normativo, conforme a las consideraciones expuestas y la excepción propuesta debe declararse probada.

## 2. FIRMEZA DE LA DEVOLUCIÓN DE LOS RECURSOS DEL SGSSS

Para la expedición de la orden de restitución de recursos de que trata el presente asunto se tuvo en cuenta la reglamentación que rige la materia, contenida en el Decreto 1281 de 2002 y demás normas que lo complementan.

Asimismo, se observó por esta Superintendencia, que el Ministerio de Salud y Protección Social impartió precisas instrucciones a la UNION TEMPORAL respecto a la aplicación de las nuevas disposiciones que vinieron a establecer algunas reglas relacionadas con los procesos de recobros, reclamaciones y reconocimiento y giro de recursos del aseguramiento en salud, aplicables tanto para las entidades promotoras de salud como para las autoridades que adelanten dichos procesos, cada uno en lo que corresponda.

En criterio de este Despacho, es necesario analizar las disposiciones mencionadas por el actor en conjunto, para encontrar las particularidades que el Legislador ha incorporado en cuanto a la determinación de los recursos de la salud que por cuestiones de *movilidad social*<sup>[8]</sup> y *mejoramiento del flujo de recursos y de la calidad de la prestación de servicios*<sup>[9]</sup>, quedarían en firme.

Igualmente, para determinar el límite temporal de la firmeza se deben considerar las fechas de entrada en vigor de las normas que la instituyeron, las cuales sirven de parámetro para esclarecer el término de los dos años.

Es importante recordar que estamos frente a un **nuevo fenómeno normativo** que beneficia a ciertos actores del Sistema, al sanear algunas de las obligaciones relacionadas con reconocimientos y giros de los recursos del aseguramiento en salud -por la complejidad que caracteriza el flujo de los recursos financieros y los múltiples actores intervinientes- brindando también seguridad jurídica a partir de las definiciones que adopte la autoridad o entidad competente entre otros, en los procedimientos de reintegro de recursos de que trata el artículo 3° del Decreto Ley 1281 de 2002 y solo, respecto de las apropiaciones o reconocimientos sin justa causa de recursos del SGSSS a los que dicha autoridad aplique efectivamente la firmeza.

En tal sentido, vale la pena aclarar que el nuevo fenómeno normativo previsto en las Leyes que pasan a comentarse **no es de aplicación automática ni extensiva**, sino que corresponde su determinación a la autoridad o entidad competente, en tratándose del caso concreto, al Administrador Fiduciario del Fosyga conforme al trámite previsto en el artículo 3° del Decreto Ley 1281 de 2002 donde se garantiza la vinculación y derecho de defensa del actor requerido. Así, además de la definición que realice la autoridad o entidad competente sobre la procedencia de la firmeza respecto de los reconocimientos y giros de los recursos del aseguramiento en salud en el marco del procedimiento de reintegro, se deberá por supuesto considerar las reglas establecidas y las fechas de entrada en vigor de dichas normas.

---

[1] Capítulo II Movilidad Social, Ley 1753 de 2015, “Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 “Todos por un nuevo país”, dentro del cual se incluyó el artículo 73 relacionado con la firmeza

[2] Artículo 1°. Objeto de la Ley 1797 de 2016

Así, en la implementación de la firmeza -por su novedad- es posible que surjan ciertas expectativas en los actores mientras se habitúan al concepto, siendo claro que dicho beneficio no puede darse de forma generalizada, desmedida o desproporcionada o hacerse extensivo a otros supuestos no previstos por el Legislador; por tanto, su aplicación debe estar circunscrita al alcance fijado y a la verificación de las condiciones y requisitos previstos en cada caso, como quiera que la **regla general es la procedencia de la restitución de los recursos del SGSSS apropiados o reconocidos sin justa causa.**

### 3. PROCEDENCIA DEL COBRO DE INTERESES.

Frente a los **intereses de mora cobrados**, se reitera que la Superintendencia Nacional de Salud al adelantar la segunda etapa del procedimiento especial de reintegro, no está facultada para pronunciarse sobre los aspectos de fondo que debieron ser resueltos en una etapa distinta a la que a esta le compete, dentro de los cuales se encuentra el relacionado con los intereses cobrados, ni sobre la procedibilidad o no de ordenar la restitución de recursos del FOSYGA, hoy ADRES, pues al emitir la orden de restitución solo se verifica que se cuente con la información necesaria suministrada por el ente que da inicio a la primera etapa y de la cual se presume su legalidad, para ordenar el reintegro de recursos y poder cobrar los mismos de una manera más eficiente.

Ahora bien en relación con los recursos que se pueden interponer contra el acto administrativo de orden de restitución que expide la Superintendencia Nacional de Salud, esta entidad como ya se manifestó, a pesar de proferir un acto de ejecución que da fuerza al cobro realizado en la primera etapa, concede el recurso de reposición, para garantizar el debido proceso de la segunda etapa, lo que quiere decir que esta instancia solo puede entrar a estudiar los vicios que se presenten en el transcurso de la misma, es decir las eventuales inconsistencias que se presenten entre la información remitida por el Ministerio de Salud y Protección Social, el administrador fiduciario del FOSYGA o la entidad que haya dado inicio a la primera etapa, y la orden de restitución emitida por la Superintendencia Nacional de Salud, ello atendiendo a la presunción de legalidad que abarca las actuaciones proferidas por la entidad que inicia la primera etapa, y la garantía al debido proceso que debió conceder para que el sujeto requerido ejerciera en dicha etapa su derecho de defensa y contradicción al definirse en la misma una situación jurídica, como la de acreedor.

Es importante indicar igualmente, que esta Superintendencia, a través de la orden de reintegro, no tiene la competencia para hacer la liquidación de los dineros que adeude la entidad requerida, sino que por el contrario se soporta íntegramente en las sumas y cobros efectuados por el administrador fiduciario del FOSYGA y/o Ministerio de Salud y Protección Social, o entidad que haya iniciado la primera etapa del procedimiento de restitución de recursos, mediante documentos que gozan de presunción de legalidad informados a esta Superintendencia y se reitera entonces que, conforme a la distribución de competencias y funciones que fija la Ley y el reglamento, no es esta la instancia habilitada, desde ningún punto de vista, para realizar dichas determinaciones.

Así en aplicación del artículo 3 del Decreto Ley 1281 de 2002, la competencia de la Superintendencia Nacional de Salud para efectos de expedir la orden de reintegro o

restitución de recursos procede al concluirse la primera etapa del procedimiento y consiste en la verificación de las pruebas o soportes en relación al cobro o el informe del mismo remitido por la entidad encargada de adelantar la primera etapa para que así se pueda proceder de manera inmediata a expedir la orden de restitución que permita el cobro de los recursos.

Nótese que la Ley no constituyó a la Superintendencia Nacional de Salud en una segunda instancia para discutir la procedencia o no del cobro de recursos a favor del FOSYGA, sino que el tenor literal de la norma señala lo siguiente:

*“Cuando la situación **no sea subsanada o aclarada** en el plazo señalado se informará de manera inmediata y con las pruebas correspondientes a la **Superintendencia Nacional de Salud** quien ordenará el reintegro inmediato de los recursos y adelantará las acciones que considere pertinentes.”*

Por lo tanto, como se ha reiterado, no está habilitado para resolver las diferencias o conflictos que surjan en la primera etapa del proceso de restitución de recursos, pues la autoridad encargada del mismo, al quedar sus actuaciones de cobro y la definición de la deuda en firme, es quien remite a esta entidad una obligación cierta y exigible, ante la cual el sujeto requerido se ha abstraído del pago.

Es así como la intervención de la Superintendencia tiene un fin único al iniciarse la segunda etapa del proceso de restitución, consistente en “adelantar las actuaciones orientadas al reintegro” o, en otras palabras: “ordenar el reintegro inmediato de los recursos” (Decreto Ley 1281 de 2002), sin perjuicio de que, además, adelante las acciones que considere pertinentes, como por ejemplo el inicio de procesos administrativos sancionatorios.

Considera entonces que el legislador estableció el procedimiento del artículo 3 del Decreto Ley 1281 de 2002 y otros similares, como el del artículo 13 del mismo, con el objeto de proteger el uso y la destinación de los recursos públicos del sector salud y no, la de “cuestionar la buena fe” de los actores del sistema, que lleguen a ser parte de los mismos, pues es claro que, en el ordenamiento colombiano opera la presunción de buena fe (C.P. 83), presunción que en todo caso, admite prueba en contrario. Por lo tanto, la finalidad de este procedimiento es la de lograr la eficiencia y oportunidad en el manejo de los recursos del sector (art. 1 Dec 1281).

De lo que se concluye que verificarse que este argumento controvierte un aspecto de fondo de competencia de la autoridad que inició el proceso en primera instancia, es la ADRES (quien debe ser vinculada al presente proceso) quien se encuentra facultado para controvertir las actuaciones administrativas de la primera etapa.

#### **4. CUMPLIMIENTO DEL ORDENAMIENTO LEGAL Y DE LAS FUNCIONES ASIGNADAS A LA SUPERINTENDENCIA NACIONAL DE SALUD.**

De la revisión del texto de la demanda, para abordar su estudio, se encuentra que la demandante no soporta en argumentos las razones por las cuales no adeude recursos apropiados sin justa causa, pues en dicho aspecto se limita a indicar, que existió un indebido

proceso, a la liquidación de los intereses y otros argumentos que debieron ser debatidos y resueltos en la primera etapa, por lo que son situaciones totalmente ajenas a las funciones de la Superintendencia Nacional de Salud.

Ahora bien, en relación con los recursos que se pueden interponer contra el acto administrativo de orden de restitución que expide la Superintendencia Nacional de Salud, esta entidad como ya se manifestó, a pesar de proferir un acto de ejecución que da fuerza al cobro realizado en la primera etapa, concede el recurso de reposición, para garantizar el debido proceso de la segunda etapa, lo que quiere decir que esta instancia solo puede entrar a estudiar los vicios que se presenten en el transcurso de la misma, es decir las eventuales inconsistencias que se presenten entre la información remitida por el Ministerio de Salud y Protección Social, el administrador fiduciario del FOSYGA hoy ADRES o la entidad que haya dado inicio a la primera etapa, y la orden de restitución emitida por la Superintendencia Nacional de Salud, ello atendiendo a la presunción de legalidad que abarca las actuaciones proferidas por la entidad que inicia la primera etapa, y la garantía al debido proceso que debió conceder para que el sujeto requerido ejerciera en dicha etapa su derecho de defensa y contradicción al definirse en la misma una situación jurídica, como la de acreedor.

En este orden de ideas, esta Superintendencia, no está facultada para pronunciarse sobre los aspectos de fondo que debieron ser resueltos en una etapa distinta a la que a esta le compete, ni sobre la procedibilidad o no de ordenar la restitución de recursos del FOSYGA hoy ADRES, pues al emitir la orden de restitución solo se verifica que se cuente con la información necesaria suministrada por el ente que da inicio a la primera etapa y de la cual se presume su legalidad, para ordenar el reintegro de recursos y poder cobrar los mismos de una manera más eficiente.

En este sentido brilla por su ausencia argumento alguno por parte del demandante en el cual se cuestione algún aspecto relacionado con vicios que eventualmente se puedan generar en la segunda etapa, sino que por el contrario en últimas, sus argumentos se encuentran encaminados a aspectos que debieron resolverse en la primera etapa, lo cual escapa de la competencia de la Superintendencia Nacional de Salud.

Es importante indicar igualmente, que esta Superintendencia, a través de la orden de reintegro, no tiene la competencia para hacer la liquidación de los dineros que adeude la entidad requerida, sino que por el contrario se soporta íntegramente en las sumas y cobros efectuados por el administrador fiduciario del FOSYGA hoy ADRES y/o Ministerio de Salud y Protección Social, o entidad que haya iniciado la primera etapa del procedimiento de restitución de recursos, mediante documentos que gozan de presunción de legalidad informados a esta Superintendencia y se reitera entonces que, conforme a la distribución de competencias y funciones que fija la Ley y el reglamento, no es esta la instancia habilitada, desde ningún punto de vista, para realizar dichas determinaciones.

Así en aplicación del artículo 3 del Decreto Ley 1281 de 2002, la competencia de la Superintendencia Nacional de Salud para efectos de expedir la orden de reintegro o restitución de recursos procede al concluirse la primera etapa del procedimiento y consiste en la verificación de las pruebas o soportes en relación al cobro o el informe del mismo

remitido por la entidad encargada de adelantar la primera etapa para que así se pueda proceder de manera inmediata a expedir la orden de restitución que permita el cobro de los recursos.

Nótese que la Ley no constituyó a la Superintendencia Nacional de Salud en una segunda instancia para discutir la procedencia o no del cobro de recursos a favor del FOSYGA hoy ADRES, sino que el tenor literal de la norma señala lo siguiente:

*” Cuando la situación no sea subsanada o aclarada en el plazo señalado se informará de manera inmediata y con las pruebas correspondientes a la Superintendencia Nacional de Salud quien ordenará el reintegro inmediato de los recursos y adelantará las acciones que considere pertinentes.”*

Por lo tanto, no está habilitada mi representada, para resolver las diferencias o conflictos que surjan en la primera etapa del proceso de restitución de recursos, pues la autoridad encargada del mismo, al quedar sus actuaciones de cobro y la definición de la deuda en firme (con el vencimiento del término de 20 días), es quien remite a esta entidad una obligación cierta y exigible, ante la cual el sujeto requerido se ha abstraído del pago.

Es así como la intervención de la Superintendencia tiene un fin único al iniciarse la segunda etapa del proceso de restitución, consistente en “adelantar las actuaciones orientadas al reintegro” o, en otras palabras: “ordenar el reintegro inmediato de los recursos” (Decreto <Ley> 1281 de 2002), sin perjuicio de que, además, adelante las acciones que considere pertinentes, como por ejemplo el inicio de procesos administrativos sancionatorios.

El legislador estableció el procedimiento del artículo 3 del Decreto Ley 1281 de 2002 y otros similares, como el del artículo 13 del mismo, con el objeto de proteger el uso y la destinación de los recursos públicos del sector salud y no, la de” cuestionar *la buena fe* “de los actores del sistema, que lleguen a ser parte de estos, pues es claro que, en el ordenamiento colombiano opera la presunción de buena fe (C.P. 83), presunción que, en todo caso, admite prueba en contrario. Por lo tanto, la finalidad de este procedimiento es la de lograr la eficiencia y oportunidad en el manejo de los recursos del sector (art. 1 Decreto 1281).

Es de advertir que si bien los sujetos requeridos en el proceso de restitución de recursos, gozan del derecho al debido proceso y concretamente los derechos de defensa y contradicción, estos últimos a su vez constituyen un deber por parte de los sujetos requeridos, y deben ser ejercidos en los términos perentorios que señale la ley y en ausencia de norma especial, en los términos que señale el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, ante la autoridad administrativa correspondiente que en el presente caso fue el Consorcio SAYP por lo que no ser ejercidos no podrían ser estos válidamente ejercidos ante esta entidad en una etapa diferente del proceso.

## **5. FALTA DE COMPETENCIA POR PARTE DE SUPERINTENDENCIA NACIONAL DE SALUD PARA REALIZAR EL PAGO DE LOS RECURSOS DEL SGSSS APROPIADOS O RECONOCIDOS SIN JUSTA CAUSA Y REINTEGRADOS A LA ADRES (FOSYGA)**

Se debe precisar que al patrimonio de la Superintendencia Nacional de Salud no ingresa el valor los recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud apropiados o reconocidos sin justa causa, por lo que no se podría imponer una orden condenatoria de devolver una suma de dinero que nunca entro en el referido patrimonio.

Ténganse en cuenta que la fuentes de los recursos del SGSSS, son las cotizaciones, la sobre prima del Seguro Obligatorio de Tránsito (SOAT), los aportes del presupuesto general de la nación, los recursos propios de los municipios, los recursos del sistema general de participaciones, las rentas cedidas y las regalías, recursos que son gestionados por la ADRES, Municipio o Distritos y Departamentos, recursos que tiene por objeto atender los riesgos profesionales, el régimen contributivo, lo no incluido en el PBS contributivo, el régimen subsidiado, la atención de evento catastróficos, la salud pública, lo no incluido en el PBS Subsidiado y la atención en salud de la población no asegurada y a su vez los beneficiarios de los recursos son los afiliados, las EPS del régimen contributivo y subsidiado, las ARS, las ESE y las IPS.

De acuerdo con el artículo 3 del Decreto 1281 de 2002, la Superintendencia Nacional de Salud no adelanta el proceso de compensación de las sumas de dinero del sistema General de Seguridad Social en Salud apropiadas o reconocidas sin justa causa contra el flujo de recursos del Sistema, la referida norma es del siguiente tenor:

*“Una vez quede en firme el acto administrativo que ordena el reintegro, de conformidad con el procedimiento definido, la ADRES o quien haga sus veces o cualquier entidad o autoridad pública que, en el ejercicio de sus competencias o actividades como participante o actor en el flujo de recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud, compensará su valor contra los reconocimientos que resulten a favor del deudor por los diferentes procesos que ejecuta ante la entidad. En todo caso, los valores a reintegrar serán actualizados con el Índice de Precios al Consumidor (IPC).”*

Teniendo en cuenta lo anterior la Superintendencia Nacional de Salud no tendría la competencia ni la obligación realizar el eventual desembolso de las sumas de dinero que se ordenaron reintegrar, dado que no interviene en el flujo de los recursos del SGSSS.

## 6. EXCEPCIÓN GENÉRICA.

Solicito respetuosamente al Despacho, se sirva declarar probadas las excepciones propuestas y todas aquellas excepciones de mérito que no hubiesen sido presentadas, pero que hayan sido de acuerdo con la ley, debidamente probadas dentro del proceso que nos ocupa, de conformidad con el aforismo latino *iura nov it curia*.

## V. PRUEBAS

- 1.- Téngase como pruebas las aportadas al proceso y las normas vigentes sobre la materia, las cuales por ser del orden nacional no requieren ser aportadas.
- 2.- Expediente administrativo que ordena el reintegro a favor de ADRES.

## VII. PETICIÓN

Como corolario de todo lo anterior y de lo expuesto por esta Superintendencia Nacional de Salud en cada uno de los actos administrativos, cuyos planteamientos nuevamente reitero, le solicito muy respetuosamente a ese Despacho al momento de proferir su fallo, se declare probadas las excepciones propuestas y se deniegue así mismo las suplicas de la demanda y además se condene en costas, agencias en derecho y demás gastos procesales al demandante.

## VIII. NOTIFICACIONES

La Superintendencia Nacional de Salud recibe notificaciones personales en su sede administrativa ubicada en la Carrera 68 A No. 24 B- 10. Edificio Plaza Claro Torre 3 Piso 9 de la ciudad Bogotá D.C., correo electrónico: [snsnotificacionesjudiciales@supersalud.gov.co](mailto:snsnotificacionesjudiciales@supersalud.gov.co)

A la suscrita en el correo electrónico: [yadira.garzón@supersalud.gov.co](mailto:yadira.garzón@supersalud.gov.co)

Del señor Juez,



**YADIRA EMILIA GARZON AVELLANEDA**  
C.C. No. 39.736.745 de Funza Cund.  
T.P. No. 234.820 del C.S. de la J.



República de Colombia  
Página 1



Aa076922581



Ca415429480

ESCRITURA PÚBLICA : 5000 =====

CINCO MIL =====

FECHA: TREINTA (30) DE AGOSTO DE DOS MIL VEINTIDÓS (2022)  
OTORGADA EN LA NOTARÍA SETENTA Y TRES (73) DEL CIRCULO DE  
BOGOTÁ, D.C. = =====

ACTO O CONTRATO: PODER GENERAL.=====

PERSONAS QUE INTERVIENEN =====IDENTIFICACION

DE: SUPERINTENDENCIA NACIONAL DE SALUD NIT 860.062.187-4

A:=====

1. José Antonio Carrillo Barreiro, C.C. 80.818.539 y T.P. 209.861
2. Gilma Patricia Bernal León, C.C. No. 41.663.135 y T.P. 35.629
3. Melba Johanna Rodríguez Gutiérrez, C.C. 35.530. 525 y T.P. 245.999
4. Paul Giovanni Gómez Díaz, C.C. 80.007.115 y T.P. 136.009
5. Liliana Moncada Vargas, C.C. 36.457.742 y T.P. 161.323
6. Liliana Astrid Escobar Cotrino, C.C. 1.123.732.305 y T.P. 297.531
7. Oscar Bravo Moreno, C.C. No.1.085.303.964 y T.P. 275.558
8. Dora Ángela Ortiz Sánchez, C.C. 53.089.237 y T.P. 191.206
9. Iván Darío Rodríguez Pinzón, C.C. 80.194.960 y T.P. 190.337
10. María Camila Mejía Olmos, C.C. 53.080.012 y T.P. 205.897
11. Ángela María Ramírez Rodríguez, C.C. 1.010.165.525 y T.P. 204.937
12. Mario Andrés Cadena, C.C. 1.094.919.498 y T.P. 277.635
13. Alexander García Jiménez, C.C. 1.010.175.216 y T.P. 241.662
14. Alejandra Medina Lozano, C.C. 1.018.469.996 y T.P. 305.854
15. Ángela María Rojas Rodríguez, C.C. 1.026.285.080 y T.P. 282.953
16. Adriana Moreno Muñoz, C.C. 35.253.883 y T.P. 158.155
17. Carlos Andrés Méndez Casallas, C.C. 80.099.677 y T.P. 224.230
18. Yadira Emilia Garzón Avellaneda, C.C. 39.736.745 y T.P. 234.820



24-08-21  
11051M2CAS2/AOC

Cadena SA. No. 899595A

Cadena SA. No. 899595A 18-03-22

19. Maria Antonia González Posada, C.C. 1.020.832.940 y T.P. 388.865

En la ciudad de Bogotá, Distrito Capital, República de Colombia, en la Notaría setenta y tres (73) del Círculo de Bogotá, Distrito Capital, cuyo Notario Encargado es el Doctor **HECTOR FABIO CORTES DIAZ (Resolución No. 10268 del 29 de Agosto de 2022)**, en la fecha señalada en el encabezado se otorgó la escritura pública que se consigna en los siguientes términos:=====

**Comparecieron con minuta enviada por correo electrónico:=====**

**ULAHÍ DAN BELTRÁN LÓPEZ** identificado con cédula de ciudadanía No. 3.745.316 en calidad de **SUPERINTENDENTE NACIONAL DE SALUD**, Código 0030 Grado 25 nombrado mediante Decreto No. 1712 de 2022, de conformidad con la facultad de representación legal otorgada en el numeral 34 del artículo 7º del Decreto 1080 de 2021, manifestó lo siguiente:=====

**PRIMERA:** Que obrando en el carácter y representación indicados y, con el fin de ejercer la representación y defensa judicial, extrajudicial y administrativa de la **SUPERINTENDENCIA NACIONAL DE SALUD**, con NIT 860.062.187-4, confiere mediante el presente instrumento público **PODER GENERAL** a los siguientes abogados: =====

[1] José Antonio Carrillo Barreiro, mayor de edad, domiciliado en Bogotá, identificado con cédula de ciudadanía No. 80.818.539 de Bogotá D.C., y tarjeta profesional No. 209.861 del Consejo Superior de la Judicatura; [2] Gilma Patricia Bernal León, mayor de edad, domiciliada en Bogotá D.C., identificada con cédula de ciudadanía No. 41.663.135 de Bogotá D.C., y tarjeta profesional No. 35.629 del Consejo Superior de la Judicatura; [3] Melba Johanna Rodríguez Gutiérrez, mayor de edad, domiciliada en Facatativá (Cundinamarca), identificada con cédula de ciudadanía No. 35.530.525 de Facatativá Cundinamarca y tarjeta profesional 245.999 del Consejo Superior de la Judicatura; [4] Paul Giovanni Gómez Díaz, mayor de edad, domiciliado en Bogotá D.C., identificado con cédula



Ca415429481



República de Colombia

Página 3

5000



Aa076922582

de ciudadanía No. 80.007.115 de Bogotá D.C., y tarjeta profesional No. 136.009 del Consejo Superior de la Judicatura; [5] Liliana Moncada Vargas, mayor de edad, domiciliada en Bogotá D.C., identificada con cédula de ciudadanía No. 36.457.742 de San Alberto (Cesar) y tarjeta profesional No. 161.323 del Consejo Superior de la Judicatura; [6] Liliana Astrid Escobar Cotrino, mayor de edad, domiciliada en Bogotá D.C., identificada con cédula de ciudadanía No. 1.123.732.305 de El Molino (La Guajira) y tarjeta profesional No. 297.531 del Consejo Superior de la Judicatura; [7] Oscar Bravo Moreno, mayor de edad, domiciliado en Bogotá D.C., identificado con cédula de ciudadanía No. 1.085.303.964 de Pasto (Nariño) y tarjeta profesional No. 275.558 del Consejo Superior de la Judicatura; [8] Dora Ángela Ortiz Sánchez, mayor de edad, domiciliada en Bogotá D.C., identificada con cédula de ciudadanía No. 53.089.237 de Bogotá D.C., y tarjeta profesional No. 191.206 del Consejo Superior de la Judicatura; [9] Iván Darío Rodríguez Pinzón, mayor de edad, domiciliado en Bogotá D.C., identificado con cédula de ciudadanía No. 80.194.960 de Bogotá D.C., y tarjeta profesional No. 190.337 del Consejo Superior de la Judicatura; [10] María Camila Mejía Olmos, mayor de edad, domiciliada en Bogotá D.C., identificada con cédula de ciudadanía No. 53.080.012 de Bogotá D.C., y tarjeta profesional No. 205.897 del Consejo Superior de la Judicatura; [11] Ángela María Ramírez Rodríguez, mayor de edad, domiciliada en Bogotá D.C., identificada con cédula de ciudadanía No. 1.010.165.525 de Bogotá D.C., y tarjeta profesional No. 204.937 del Consejo Superior de la Judicatura; [12] Mario Andrés Cadena, mayor de edad, domiciliado en Bogotá D.C., identificado con cédula de ciudadanía No. 1.094.919.498 de Armenia (Quindío) y tarjeta profesional No. 277.635 del Consejo Superior de la Judicatura; [13] Alexander García Jiménez, mayor de edad, domiciliado en la ciudad de Bogotá D.C., identificado con cédula de ciudadanía No. 1.010.175.216 de Bogotá D.C. y

HECTOR FABIO CORTES VARGAS  
 1798  
 CIRCULO DE BOGOTA D.C.

24-06-21

11082COYMYCAS214

18-03-22

18-03-22

Cadena S.A.

111715

J995CA99

tarjeta profesional No. 241.662 del Consejo Superior de la Judicatura; [14] Alejandra Medina Lozano, mayor de edad, domiciliada en Bogotá D.C., identificada con cédula de ciudadanía No. 1.018.469.996 de Bogotá D.C., y tarjeta profesional No. 305.854 del Consejo Superior de la Judicatura; [15] Ángela María Rojas Rodríguez, mayor de edad, domiciliada en Bogotá D.C., identificada con cédula de ciudadanía No. 1.026.285.080 y tarjeta profesional No. 282.953 del Consejo Superior de la Judicatura; [16] Adriana Moreno Muñoz, mayor de edad, domiciliada en la ciudad de Bogotá D.C., identificada con cédula de ciudadanía No. 35.253.883 de Fusagasugá (Cundinamarca) y tarjeta profesional No. 158.155 del Consejo Superior de la Judicatura; [17] Carlos Andrés Méndez Casallas, mayor de edad, domiciliado en Bogotá D.C., identificado con cédula de ciudadanía No. 80.099.677 de Bogotá D.C., y tarjeta profesional No. 224.230 del Consejo Superior de la Judicatura; ; [18] Yadira Emilia Garzón Avellaneda, identificada con cédula de ciudadanía No. 39.736.745, y con tarjeta profesional No. 234.820; [19] María Antonia González Posada, identificada con cédula de ciudadanía No. 1.020.832.940, y con tarjeta profesional No. 388.865 para que adelanten la defensa y representación judicial y extrajudicial en los procesos y conciliaciones extrajudiciales asignadas, en los que sea parte y/o actúe como demandante, demandado, coadyuvante, llamada en garantía, convocante o convocada, o tenga algún interés la Superintendencia Nacional de Salud.=====

**SEGUNDA:** Los profesionales quedan ampliamente facultados, para la representación judicial y extrajudicial de la Superintendencia Nacional de Salud, conforme a lo establecido en las facultades de que trata el artículo 77 de la Ley 1564 de 2012, quedando investidos para atender todo tipo de diligencias tales como: presentar demandas, contestar demandas, llamar en garantía, asistir a audiencias iniciales con la facultad expresa para conciliar, asistir a audiencias de pruebas, interrogatorios de parte, inspecciones judiciales, presentar incidentes, y



en general todas las actuaciones procesales, de modo que, en ningún caso la Superintendencia Nacional de Salud quede sin representación judicial. Los mandatarios tendrán la facultad expresa para conciliar en las audiencias de conciliación extrajudicial ante las diferentes Procuradurías Delegadas Administrativas Judiciales, Personerías Municipales y Distritales y/o cualquier autoridad con facultad conciliatoria, de acuerdo con lo establecido en el Decreto 1069 del 2015, Título 4 Capítulo 3 artículo 2.2.4.3.1.1.1, y siguientes. =====

**PARÁGRAFO PRIMERO:** Los asuntos objeto de conciliación o de cualquier otro medio alternativo de solución de conflictos deberán ser sometidos al Comité de Conciliación, en el cual se adelantará el estudio y análisis del caso y resolverá sobre la procedencia o improcedencia de la conciliación, señalando la posición institucional. =====

**PARÁGRAFO SEGUNDO:** Para el ejercicio del mandato se otorgan facultades para desistir, sustituir, reasumir y conciliar. Los asuntos en los que se pretenda adelantar una acción de repetición, celebrar un contrato de transacción, desistir de las pretensiones, coadyuvar el desistimiento de las mismas o representar a la Superintendencia Nacional de Salud en cualquier mecanismo alternativo de solución de conflictos no enunciados en el presente poder, los mandatarios deben presentar ante el Comité de Conciliación, de acuerdo con lo establecido en el Decreto 1069 de 2015, título 4 Capítulo 3 la correspondiente ficha, para que se adelante el estudio, análisis pertinente y se resuelva en esta instancia administrativa sobre la procedencia o improcedencia de la acción de repetición, la conciliación, transacción o coadyuvancia del desistimiento, según sea el caso. ===

**PARÁGRAFO TERCERO:** El presente poder general faculta a los mandatarios, para que, en caso de ser vulnerado algún derecho fundamental en cabeza de esta Superintendencia y frente a los procesos objeto de representación judicial, puedan iniciar, tramitar y llevar hasta su culminación las acciones

24-06-21

110834/COYMOCA52

Cadena S.A.

No. 99-95540

Cadena S.A.

No. 99-95540

18-03-22

constitucionales pertinentes ante las respectivas autoridades jurisdiccionales.==

**TERCERA:** Los mandatarios no podrán notificarse del auto admisorio de la demanda en los casos en que previamente no haya sido remitida la notificación electrónica a la Superintendencia Nacional de Salud, por el canal institucional idóneo para el efecto, ni adelantar conciliaciones sin previo estudio por parte del Comité de Conciliación de esta Entidad. En ninguna circunstancia podrán recibir dinero en efectivo o en consignación por ningún concepto, estas sumas de dinero las deberá recibir directamente la Superintendencia Nacional de Salud. De igual forma, queda absolutamente prohibida la disposición de los derechos litigiosos, sin previa autorización de la Superintendencia Nacional de Salud. =====

**CUARTA:** Los apoderados aquí constituidos deberán informar periódicamente a la Superintendencia Nacional de Salud, de todas y cada una de las gestiones y actividades desplegadas en los procesos judiciales y conciliaciones extrajudiciales asignadas para su gestión jurídica y relacionadas con esta actividad. =====

**QUINTA:** Los apoderados quedan investidos de todas las facultades legales que sean inherentes al desarrollo del mandato conferido y responderán por su ejercicio en los términos que la ley establece al mandatario. =====

**SEXTA:** El presente mandato estará vigente mientras subsista el nombramiento del Doctor Ulahi Dan Beltrán López como Superintendente Nacional de Salud; y frente a cada uno de los abogados, mientras subsista la relación legal y reglamentaria o contractual con la Superintendencia Nacional de Salud. =====

=====HASTA AQUI LA MINUTA PRESENTADA=====

**LECTURA DE ESTE PODER:** LA PODERDANTE declara que ha leído personalmente la presente escritura y que ha confrontado todos los datos especiales que en ella aparecen, como fechas, cifras numéricas, números de cuentas, números de escrituras, de cédulas de ciudadanía y otros, razón por la



Ca415429483



# República de Colombia

Página 7

5000



República de Colombia

Papel notarial para uso exclusivo de copias de escrituras públicas, certificados y documentos del archivo notarial

cual exonera a la Notaria de los posibles errores que sobre estos puntos aparezcan en el instrumento.=====

**CONSTANCIAS NOTARIALES:** Artículo 9 Decreto Ley 960 de 1970: El(La) Notaria(a) responde de la Regularidad formal del instrumento que autoriza, pero no de la veracidad de las declaraciones de los interesados. Tampoco responde de la capacidad o aptitud legal de estos para celebrar el acto o contrato respectivo. Arts 35 y 102 del Decreto Ley 960 de 1970 :Se advirtió a los otorgantes de ésta escritura de la obligación que tienen de leer la totalidad de su texto, a fin de verificar la exactitud de todos los datos consignados en ella, con el fin de aclarar, modificar o corregir lo que les pareciere; la firma de la misma demuestra su aprobación total del texto. En consecuencia, el(la) Notario(a) NO asume responsabilidad alguna por errores o inexactitudes establecidas con posterioridad a la firma de los otorgantes y del (de la) Notario(a). En tal caso, éstos deben ser corregidos mediante el otorgamiento de una nueva escritura, suscrita por todos los que intervinieron en la inicial y sufragada por los mismos. =

**IMPUESTO DE IVA:** De conformidad con lo dispuesto en el Estatuto Tributario, por el otorgamiento de la presente escritura se cancela la suma de \$ por concepto de Impuesto a las ventas a la tarifa del diecinueve por ciento (19%) sobre los derechos notariales. =====

**NOTAS DE ADVERTENCIA:** Se advierte a los otorgantes, que son responsables legalmente en el evento que se utilice este instrumento con fines fraudulentos o ilegales. =====

**OTORGAMIENTO Y AUTORIZACIÓN:** Leído el presente instrumento público por los otorgantes, lo firman en prueba de su asentimiento, junto con el (la) suscrito(a) Notario(a), quien en esta forma lo autoriza. =====

La presente escritura pública se elaboró en las hojas de papel notarial números:



24-06-21  
11084258 / COYMSCA



Ca415429483

18-03-22

18-09-2020



AA076922581 AA076922582 AA076922583 AA076922584 AA076922585 =====

=====

Derechos Notariales

Superintendencia

Fondo Nacional de Notariado

RESOLUCIÓN 00755 DE 26/01/2022 DE LA SUPERINTENDENCIA DE  
NOTARIADO Y REGISTRO.=====

=====

=====

=====

=====

=====

=====

=====

=====

=====

=====

**ESTA HOJA FORMA PARTE DE LA ESCRITURA PÚBLICA :**



Ca415429485

REPÚBLICA DE COLOMBIA

RESIDENCIA DE LA REPÚBLICA  
SECRETARÍA JURÍDICA

Revisó

Aprobó

MINISTERIO DE SALUD Y PROTECCIÓN SOCIAL

DECRETO NÚMERO 1712 DE 2022

19 AGO 2022

*Por el cual se termina un encargo y efectúa un nombramiento ordinario*

EL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA

En ejercicio de las facultades constitucionales y legales, especialmente las que le confieren el numeral 13 del artículo 189 de la Constitución Política y los artículos 2.2.5.3.1 del Decreto 1083 de 2015 y 1 del Decreto 1507 de 2022

DECRETA:

**ARTÍCULO 1. Terminación de Encargo.** Dar por terminado a partir de la fecha el encargo de las funciones del empleo Superintendente Código 0030 Grado 25 de la Superintendencia Nacional de Salud a la doctora **GINNA FERNANDA ROJAS PUERTAS**, identificada con cédula de ciudadanía número 20.533.080, quien actualmente desempeña el cargo de Secretario General Código 0037 Grado 23 de la Superintendencia Nacional de Salud.

**ARTÍCULO 2. Nombramiento.** Nómbrase al doctor **ULAHÍ DAN BELTRÁN LÓPEZ**, identificado con cédula de ciudadanía número 3.745.316, en el empleo de empleo Superintendente Código 0030 Grado 25 de la Superintendencia Nacional de Salud

**ARTÍCULO 3.- Comunicación.** - El presente Decreto se comunicará a través de la Secretaría General del Ministerio de Salud y Protección Social.

**ARTÍCULO 4.- Vigencia.** - El presente decreto rige a partir de la fecha de su expedición.

COMUNÍQUESE, PUBLÍQUESE Y CÚMPLASE

19 AGO 2022

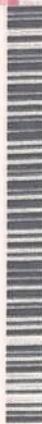
Dado en Bogotá, D.C., a los

LA MINISTRA DE SALUD Y PROTECCIÓN SOCIAL,

DIANA CAROLINA CORCHO MEJÍA

HECTOR FABIO CORTES DIAZ  
73 NOTARIO DEL INTERIOR  
BOGOTÁ D.C.

Ca415429485



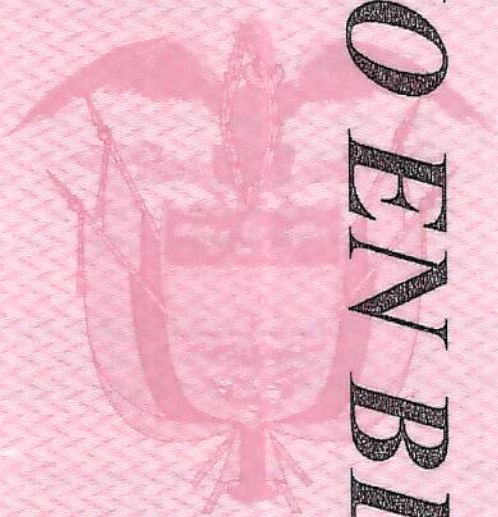
18-03-22

No. 899-035346

Cadena S.A.

11176UJ59AC895A8

# ESPACIO EN BLANCO





República de Colombia

Página 9

5000



Aa076922585



Ca415429484

ESTA HOJA FORMA PARTE DE LA ESCRITURA PÚBLICA : 5000 =====

FECHA: TREINTA (30) DE AGOSTO DE DOS MIL VEINTIDÓS (2022)

OTORGADA EN LA NOTARÍA SETENTA Y TRES (73) DEL CÍRCULO DE BOGOTÁ, D.C. = =====

LA PODERDANTE

ULAHÍ DAN BELTRÁN LÓPEZ

CC No. 3.745.316

DIRECCIÓN: CRA 68A N° 24B-10 Torre 3 piso 10

TELÉFONO: 744 20 00 Bogotá

CORREO ELECTRONICO: ulahi.beltran@superpud.gov.co

ACTIVIDAD ECONOMICA: Funcionario público

EN CALIDAD DE SUPERINTENDENTE NACIONAL DE SALUD



HECTOR FABIO CORTES DIAZ

NOTARIO SETENTA Y TRES (73) DEL CÍRCULO DE BOGOTÁ D.C.

ENCARGADO

24-06-21  
11085AC254/COYNB

18-03-22

Cadena SA No. 18000340

**PRIMERA (1) COPIA DE LA ESCRITURA PUBLICA NUMERO (5000) DE FECHA (30) DE AGOSTO DEL AÑO (2022) TOMADA DE SU ORIGINAL, CONFORME AL ARTICULO 41 DECRETO 2148 DE 1983.**

**QUE SE EXPIDE EN BOGOTÁ A LOS (05) DÍAS DEL MES DE SEPTIEMBRE DE DOS MIL VEINTIDOS (2022) EN (6) FOLIOS ÚTILES.**

**LA PRESENTE COPIA SE EXPIDE CON DESTINO A:**

**INTERESADO.**



**HECTOR FABIO CORTES DIAZ.**

**NOTARIO SETENTA Y TRES DEL CIRCULO DE BOGOTÁ (E).**

**EL SUSCRITO NOTARIO SETENTA Y TRES DEL CIRCULO DE BOGOTÁ D.C. (E).**

**CERTIFICA QUE EL PODER EN MENCIÓN NO CONTIENE NOTA DE REVOCATORIA, MODIFICACIÓN O ACLARACIÓN ALGUNA Y SE ENCUENTRA VIGENTE CON LAS FACULTADES INHERENTES A EL PARA CONSTANCIA SE FIRMA HOY (05) DE SEPTIEMBRE DE DOS MIL VEINTIDOS (2022).**



**HECTOR FABIO CORTES DIAZ.**

**NOTARIO SETENTA Y TRES DEL CIRCULO DE BOGOTÁ (E).**

**RV: CONTESTACION DEMANDA RADICADO 11001334104520220044300- ESCRITURA PUBLICA S.N.S**

Correspondencia Sede Judicial CAN - Bogotá - Bogotá D.C. <correscanbta@cendoj.ramajudicial.gov.co>

Miércoles 11/01/2023 15:43

Para: Juzgado 45 Administrativo Seccion Primera - Bogotá - Bogotá D.C. <jadmin45bta@notificacionesrj.gov.co>

CC: Yadira.Garzon@supersalud.gov.co <Yadira.Garzon@supersalud.gov.co>

Cordial saludo,

De manera atenta informamos que ha sido radicado el presente correo como memorial para el proceso relacionado en el mismo, dentro del registro en el aplicativo justicia XXI podrá confirmar los datos del mensaje como Asunto, fecha y hora de recibo.

Atentamente,

**Grupo de Correspondencia**  
Oficina de Apoyo de los Juzgados Administrativos  
Sede Judicial CAN  
CAMS

---

**De:** Yadira Emilia Garzon Avellaneda <Yadira.Garzon@supersalud.gov.co>

**Enviado:** miércoles, 11 de enero de 2023 10:12

**Para:** Correspondencia Sede Judicial CAN - Bogotá - Bogotá D.C. <correscanbta@cendoj.ramajudicial.gov.co>; Juzgado 45 Administrativo Seccion Primera - Bogotá - Bogotá D.C. <jadmin45bta@notificacionesrj.gov.co>; 06\_Medidas\_Especiales <06\_Medidas\_Especiales@supersalud.gov.co>; Sandra Maria Bayon Arango <notificacionesjudiciales@aliansalud.com.co>; abogado3@diazgranados.co <abogado3@diazgranados.co>; Alejandro Diagama <notificacionesjudiciales@minsalud.gov.co>

**Asunto:** CONTESTACION DEMANDA RADICADO 11001334104520220044300- ESCRITURA PUBLICA S.N.S

JUZGADO 45 ADMINISTRATIVO SECCION PRIMERA  
SEÑORA JUEZ  
MARIA CAROLINA TORRES ESCOBAR

Referencia. **NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO**  
Demandante: **ALIANSAUD EPS S.A.**

Demandado: SUPERINTENDENCIA NACIONAL DE SALUD/ADRES-ADMINISTRADORA DE LOS RECURSOS DEL SISTEMA GENERAL DE SEGURIDAD SOCIAL EN SALUD/**FOSYGA (UNIÓN TEMPORAL) /GRUPO ASD SAS-GRUPO ASESORIA SISTEMATIZACIÓN DE DATOS/SERVIS S.A.-SERVIS OUTSOURISING INFORMÁTICO S.A./CARVAJAL TECNOLOGÍA Y SERVICIOS SAS/MINISTERIO DE SALUD Y PROTECCION SOCIAL**  
Radicado 11001334104520220044300

**YADIRA EMILIA GARZON AVELLANEDA**, mayor de edad, residente en la ciudad de Bogotá D.C., identificada con cédula de ciudadanía No. 36.736.745, abogada en ejercicio y portadora de la tarjeta profesional No. 234.820 del Consejo Superior de la Judicatura, obrando en nombre y representación de la Superintendencia Nacional de Salud, de conformidad con el poder general contenido en la Escritura Pública No.5000 del 30 agosto de 2022 de la Notaría 73 del Círculo de Bogotá D.C., presentados a su despacho, me permito remitir CONTESTACION DE DEMANDA y ESCRITURA PUBLICA que confiere poder.

Cordialmente,

YADIRA EMILIA GARZON AVELLANEDA  
C.C. 39.736.745 Funza cund.  
T.P. 234.820 C.S.J.  
CORREO [YADIRA.GARZON@SUPERSALUD.GOV.CO](mailto:YADIRA.GARZON@SUPERSALUD.GOV.CO)  
TELEFONO 3165339049

 **Deja tu huella y ayúdanos a salvar el planeta. Piénsalo bien antes de imprimir este mensaje y cualquier otro documento.**

---

**Yadira Emilia Garzon Avellaneda**

Grupo de Defensa Judicial

Profesional Universitario

[Yadira.Garzon@supersalud.gov.co](mailto:Yadira.Garzon@supersalud.gov.co)

t: (571) 744 2000 ext. **ext=17633**

D: Carrera 68a N.º 24b-10. Torre 3. | Bogotá D.C., Colombia

[www.supersalud.gov.co](http://www.supersalud.gov.co)



MINISTERIO DE SALUD Y  
PROTECCIÓN SOCIAL

Nota: Las opiniones que contenga este mensaje son exclusivas de su autor y no necesariamente representan la opinión oficial de la Superintendencia Nacional de Salud o de sus autoridades. La información contenida en este e-mail es confidencial y sólo puede ser utilizada por el individuo o la compañía a la cual está dirigido. Si no es el receptor autorizado, cualquier retención, difusión, distribución o copia de este mensaje es prohibida y será sancionada por la ley. Si por error recibe este mensaje, favor reenviarlo a la Superintendencia Nacional de Salud y borrar el mensaje recibido inmediatamente.

Note: The opinions expressed in this message are solely those of the author and do not necessarily represent the official views of the Superintendencia Nacional de Salud or its authorities. The information contained in this email is confidential and can only be used by the individual or entity to which it is addressed. If you are not the authorized recipient, any retention, dissemination, distribution or copying of this message is prohibited and punishable by law. If you receive this message by mistake, please forward it to the Superintendencia Nacional de Salud and delete the received message immediately.

Señora Juez.

MARIA CAROLINA TORRES ESCOBAR

JUZGADO CUARENTA Y CINCO ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO DE BOGOTÁ

E.S.D.

**MEDIO DE CONTROL:** NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DE DERECHO

**DEMANDANTE:** ALIANSALUD ENTIDAD PROMOTORA DE SALUD S.A., ALIANSALUD EPS

**DEMANDADOS:** SUPERINTENDENCIA NACIONAL DE SALUD Y OTROS.

**RADICADO** 1001334104520220044300

**YADIRA EMILIA GARZON AVELLANEDA**, mayor de edad, residente en la ciudad de Bogotá D.C., identificada con cédula de ciudadanía No. 36.736.745, abogada en ejercicio y portadora de la tarjeta profesional No. 234.820 del Consejo Superior de la Judicatura, obrando en nombre y representación de la Superintendencia Nacional de Salud, de conformidad con el poder general contenido en la Escritura Pública No.5000 del 30 agosto de 2022 de la Notaría 73 del Circuito de Bogotá D.C., presentados a su despacho, procedo a **CONTESTAR LA DEMANDA** en los siguientes términos.

#### **I. FRENTE A LOS HECHOS**

**1. Del hecho primero al hecho décimo quinto. NO ME CONSTAN**, son hechos de un tercero, que la entidad que represento desconoce, los cuales deberán ser probados en debida forma.

**16. Al hecho décimo sexto. ES CIERTO.** La Superintendencia Nacional de Salud (en adelante la SNS) profirió la Resolución No. 010378 del 4 de diciembre de 2019, la cual fue notificada mediante aviso enviado por correo electrónico a ALIANSALUD el 15 de enero de 2020.

**17. Al hecho décimo séptimo, NO ES UN HECHO.** Son apartes de la resolución emitida por la SNS.

**18. Al hecho, décimo octavo. NO ES UN HECHO.** Son apreciaciones subjetivas de la parte actora.

**19. Al hecho decimo noveno. NO ME CONSTA.** son hechos de un tercero, que la entidad que represento desconoce, los cuales deberán ser probados en debida forma.

**20. Al hecho vigésimo. NO ME CONSTA.** son hechos de un tercero, que la entidad que represento desconoce, los cuales deberán ser probados en debida forma.

**21. Al hecho vigésimo primero, NO ME CONSTA.** son hechos de un tercero, que la entidad que represento desconoce, los cuales deberán ser probados en debida forma.

**22. Al hecho vigésimo segundo, ES CIERTO.** Por medio del oficio identificado con el radicado No. 2-2020-73135 del 26 de junio de 2020, la SNS solicitó a la ADRES revisar si había lugar a modificar los valores informados por la Unión Temporal como objeto de la orden de reintegro, si se había efectuado algún pago por parte de ALIANSALUD y, en caso de afirmativo, solicitó informar los montos y las fechas de dichos pagos, así como los saldos pendientes de pago.

**23. Al hecho vigésimo tercero, ES CIERTO.** La ADRES remitió a la SNS el oficio identificado con radicado propio 1-2020-413486 del 11 de agosto de 2020, por medio del cual esta entidad informó que los valores objeto de reintegro reportados por la Unión Temporal no habían sido modificados por pago en el capital involucrado, variando la indexación del capital conforme al Índice de Precios al Consumidor – IPC, la cual fue calculada al 4 de diciembre de 2019 en \$422.405,18.

**24. Al hecho vigésimo cuarto, ES CIERTO.** Por medio de la Resolución No. 2021590000015496-6 del 12 de noviembre de 2021 la SNS ordenó incorporar al expediente administrativo el oficio identificado con radicado 1-2020-413486 del 11 de agosto de 2020 emitido por la ADRES.

**25. Al hecho vigésimo quinto, NO ME CONSTA.** son hechos de un tercero, que la entidad que represento desconoce, los cuales deberán ser probados en debida forma.

**26. Al hecho vigésimo sexto, NO ME CONSTA.** son hechos de un tercero, que la entidad que represento desconoce, los cuales deberán ser probados en debida forma.

**27. Al hecho vigésimo séptimo, NO ES UN HECHO.** Son apartes de la Resolución emitida por la SNS.

**28. Al hecho vigésimo octavo, ES CIERTO.** La Resolución 2022590000001197-6 del 28 de marzo de 2022 modificó el artículo primero y el párrafo del artículo segundo de la Resolución 010378 de 2019 en lo referente a la suma que debía pagar ALIANSALUD por concepto de actualización de capital, por ende, ordenó el pago de \$1.521.662,00 por concepto de capital y \$422.405,18 por concepto de indexación de capital calculado mediante la aplicación del Índice de Precios al Consumidor - IPC, con corte al 25 de julio de 2020.

**29. Al hecho vigésimo noveno, ES CIERTO.** Por medio de derecho de petición radicado ante la SNS, ALIANSALUD solicitó la copia del expediente administrativo del proceso de reintegro en el cual se expidieron las Resoluciones 010378 de 2019 y 2022590000001197-6 del 2022, junto con las constancias de notificación y ejecutoria de las mismas.

**30. Al hecho trigésimo, ES CIERTO.** El 30 de agosto de 2022 la SNS dio respuesta al derecho de petición presentado por ALIANSALUD por medio de correo electrónico al cual adjuntó comunicación con la respuesta, un archivo con documentos en PDF que corresponden a los antecedentes del caso y los soportes de notificación de las Resoluciones 010378 de 2019 y 2022590000001197-6 del 2022 y una carpeta con archivos adjuntos que corresponden a documentos relacionados con el trámite del procedimiento.

**31. Al hecho trigésimo primero, NO ME CONSTA.** son hechos de un tercero, que la entidad que represento desconoce, los cuales deberán ser probados en debida forma.

## **II.- A LAS PRETENSIONES DE LA DEMANDA**

Manifiesto al Honorable Despacho que me opongo a la prosperidad de todas y cada una de las pretensiones formuladas en la demanda por carecer de fundamentos de orden legal y constitucional y respaldo probatorio. Como fundamento de esta oposición, presentaré más adelante las razones y fundamentos fácticos y jurídicos en que se sustenta la presente defensa, así como las debidas excepciones.

Aunado a lo anterior, se debe tener en cuenta que se adelantó el procedimiento de reintegro de recursos del SGSSS apropiados sin justa causa, conforme al Decreto Ley 1281 de 2002 y la Resolución 003361 de 2013, que establecen el procedimiento a seguir para el cobro de este tipo de recursos, a la Superintendencia Nacional de Salud.

## **III.- RAZONES Y CONSIDERACIONES DE LA DEFENSA**

De la lectura del acápite de los hechos y pretensiones de la demanda, se observa que la parte demandante pretende se declare la nulidad de la Resolución No. A- 010378 del 4 de diciembre de 2019 expedida por el Superintendente delegado para la Supervisión Institucional de la Superintendencia Nacional de Salud, mediante la cual se ordenó a ALIANSALUD reintegrar la suma de \$1.521.662,00 por concepto de capital, más \$256.822,41 por concepto de la actualización con base en el Índice de Precios al Consumidor – IPC, calculada con fecha de corte 4 de mayo de 2017, más la que se genere con posterioridad y hasta la fecha efectiva del reintegro.

## **III.- RAZONES Y CONSIDERACIONES DE LA DEFENSA**

De la lectura del acápite de los hechos de la demanda, se observa que el accionante solicita la nulidad de los actos administrativos No. 010378 de 2019 y la Resolución 2022590000001197-6 del 28 de marzo de 2022, expedidos por la Superintendencia Nacional de Salud, argumentando que se incurrió en la violación al debido proceso y al derecho de defensa, además de tener una falsa motivación dando como consecuencia la expedición de forma irregular de los actos en mención.

En consecuencia, se realizará análisis de los actos demandados:

#### **Antecedentes de la actuación administrativa:**

*“Con la entrada en vigor de la Ley 1949 de 2019 que establece dentro de su objeto, entre otros aspectos, el fortalecimiento de la capacidad institucional de la Superintendencia Nacional de Salud en materia sancionatoria y adicionalmente redefine competencias en materia de reintegro de recursos apropiados o reconocidos sin justa causa. En cuanto a este último aspecto el artículo 7° de la citada ley modificó el procedimiento establecido para reintegro de recursos apropiados o reconocidos sin justa causa, que establecía el artículo 3° del Decreto Ley 1281 de 2002.*

*Según la norma citada en materia de reintegro de recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud apropiados a reconocidos sin justa causa, esta superintendencia seguirá conociendo de los procesos que le hubiesen sido allegados hasta la entrada en vigencia de la ley 1949 de 2019, procesos a los que le serán aplicadas las reglas previstas en el régimen jurídico anterior, con la salvedad que los recursos del aseguramiento en Salud apropiados o reconocidos sin justa causa involucrados en procedimientos en curso serán reintegrados actualizándolos con el Índice de Precios al Consumidor (IPC).*

*En consecuencia y habiendo hecho la anterior precisión, el Superintendente Nacional de Salud, en uso de las competencias establecidas en el Decreto Ley 1281 de 2002 y la Resolución 010378 de 2019 por la cual ordena a ALIANSALUD, el reintegro de unos recursos a la administradora de los recursos del sistema general de seguridad social en salud adre.*

*Que la ley 1753 del 9 de junio de 2015 mediante la cual se expidió el plan nacional de desarrollo 2014-2018 estableció en el inciso final del artículo 73 que los procesos de reconocimiento y giro de los recursos del aseguramiento de Seguridad social en salud quedará en firme transcurridos dos años después de su realización cumplido dicho plazo, no procederá reclamación alguna. Regla que establece que para los reconocimientos efectuados entre el 9 de junio de 2013 y el 8 de junio de 2015 deberá aplicarse a la entrada en vigor de la ley 1791 de 2016, de conformidad con lo establecido en el artículo 2.6.1.6.2 del decreto 780 de 2016 adicionado por el artículo 1 del decreto 1829 del 2016.*

Que el entonces Superintendente Delegado para la Supervisión Institucional, en uso de las competencias establecidas en la Ley 1122 de 2007, la Ley 1438 de 2011, Decreto Ley 1281 de 2002 luego modificado por el artículo 7 de la Ley 1949 de 2019, Decreto 2462 de 2013, resolución 4358 de 2018 del Ministerio de Salud y protección Social, y las Resoluciones 6341 de 2017 y 009737 de 2018 de la Superintendencia Nacional de Salud y con fundamento en la información enviada por la Administradora de los Recursos del Sistema de General de Seguridad Social en Salud- AQRES-, expidió la resolución No. 010378 del 4

de diciembre de 2019, por medio de la cual se ordenó a la ALIANSALUD ENTIDAD PROMOTORA DE SALUD S.A. identificada con el NIT 830.113.831-0, reintegrar a la Administradora de los Recursos del Sistema General de Seguridad en Salud - ADRES, por la siguiente suma:

- UN MILLON QUINIENTOS VEINTIUN MIL SEISCIENTOS SESENTA Y DOS PESOS M/CTE (\$1,521,662,00) por concepto de capital involucrado y,
- DOSCIENTOS CINCUENTA Y SEIS MIL OCHOCIENTOS VEINTIDOS PESOS CON CUARENTA Y UN CENTAVOS M/CTE (\$256,822,41) por concepto de actualización con base en el índice de precios al consumidor IPC, la cual fue calculada con fecha de corte a 4 de mayo de 2017, más las que se genere a partir del 5 de mayo de 2017 y hasta la fecha en que la entidad realice el reintegro efectivo de dichos recursos.

Que por medio del oficio NURC 1-2020-51416 del 28 de enero de 2020 el representante legal de la ALIANSALUD ENTIDAD PROMOTORA DE SALUD S.A. interpuso recurso de reposición en contra de la resolución No. 010378 del 4 de diciembre de 2019. Que a efectos de un mejor proveer del recurso de reposición interpuesto contra la orden de reintegro expedida por medio de la resolución No. 010378 del 4 de diciembre de 2019, mediante oficio No. 2-2020-73135 del 25 de junio de 2020 la Superintendencia Nacional de Salud solicito a la Administradora de los Recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud - ADRES precisar la siguiente información:

- Si antes de la expedición del Acto Administrativo, existió el reintegro total de los recursos presuntamente apropiados o reconocidos sin justa causa, con lo cual no había lugar a la expedición de la resolución que en el momento es objeto de recurso.
- Si antes de la expedición del Acto Administrativo, existió el reintegro parcial de los recursos presuntamente apropiados o reconocidos sin Justa causa, que dieran origen a la modificación de los valores ordenados en la resolución que en el momento es objeto de recurso.
- Si después de la expedición del Acto Administrativo, existió el reintegro total o parcial de los recursos presuntamente apropiados o reconocidos sin justa causa.
- Si no había lugar a ordenar el reintegro de recursos al SGSS5, por haberse aclarado los valores presuntamente apropiados o reconocidos sin justa causa.
- Si la respuesta a los anteriores interrogantes fuese afirmativa, indicar de forma clara y precisa las fechas y montos de los pagos efectuados, así como los eventuales saldos pendientes de reintegro, tanto por concepto de capital, como por concepto de intereses moratorios y/o actualización de acuerdo con el IPC, indicando en todo caso la fecha de corte utilizada para su cálculo.

En respuesta a la solicitud que antecede, la Administradora de los Recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud - ADRES, envió oficio con referencia No.

0000441696 del 28 de julio de 2020, radicado en esta Superintendencia con NURC 1-2020-413486 del 11 de agosto de 2020, informando sobre los valores que continúa adeudando la vigilada, a saber.

### 3.1 COMPETENCIA DE LAS SUPERINTENDENCIAS.

Como se ha indicado con precisión, la competencia se asocia a la capacidad, es pues reducto de ésta. La doctrina ha definido como factores de competencia, los de territorio, tiempo, materia y grado. En cuanto a la materia, se indica que atañe a *“las funciones determinadas en su calidad y clase que pueden ejercerse”*.<sup>1</sup>

El ordenamiento jurídico exige que, para que las autoridades de todo orden puedan ejercer válidamente sus funciones, ellas deben tener competencia suficiente para producir sus providencias. Esa competencia tiene tres aspectos a saber: por razón de la materia, por razón del tiempo y por razón del lugar.<sup>2</sup>

De lo anterior, se desprende que la actuación de los funcionarios que componen la administración pública está supeditada a la Constitución y las leyes. En los actos de autoridad se limita la misma, expresamente, a lo ordenado por ésta y aquéllas.

Esta noción está consagrada en la Carta Política de la siguiente forma:

***“Artículo 121. Ninguna autoridad del Estado podrá ejercer funciones distintas de las que le atribuyen la Constitución y la ley.”***

Para las demás actuaciones, la ley o el reglamento determinan las funciones y el servidor público se compromete a cumplirlas en el momento en que asume el cargo. Así lo dispuso el Constituyente de 1991 al señalar:

***“Artículo 122. No habrá empleo público que no tenga funciones detalladas en ley o reglamento y para proveer los de carácter remunerado se requiere que estén contemplados en la respectiva planta y previstos sus emolumentos en el presupuesto correspondiente.***

***Artículo omitido. Ningún servidor público entrará a ejercer su cargo sin prestar juramento de cumplir y desempeñar los deberes que le incumben.”***

De esta manera, el principio de legalidad en las actuaciones de la Administración Pública no es una concesión al funcionario de turno ni una prerrogativa para el mismo. Las funciones no pueden ser ejercitadas de forma arbitraria e ilimitada, pues su consagración es expresa y de interpretación restrictiva. Esta interpretación se pone de presente en la

<sup>1</sup> PROCESOS CONTENCIOSOS ADMINISTRATIVOS, Parte General, Gustavo Humberto Rodríguez, Librería Jurídica Wilches, Bogotá 1994, Pág. 274.

<sup>2</sup> CONSEJO DE ESTADO, Sección Cuarta, sent. de 22 de febrero de 1973, C.P. Hernando Gómez Mejía.

sentencia de la Corte Constitucional C- 337 de 1993, M.P. Vladimiro Naranjo Mesa, en el cual indica:

*“Lo anterior equivale a dar por sentado que mientras los particulares pueden hacer todo aquello que no les está expresamente prohibido por la Constitución y la ley, los funcionarios del Estado tan sólo pueden hacer lo que estrictamente les está permitido por ellas. Y es natural que así suceda, pues quien está detentando el poder necesita estar legitimado en sus actos, y esto opera por medio de autorización legal.”<sup>3</sup>*

Y no es sólo la ley, la que lo alindera. La función administrativa tiene condicionamientos al momento de ser ejercida, por principios que expresamente ha consagrado nuestra Constitución Política, así:

**“Artículo 209.** La función administrativa está al servicio de los intereses generales y se desarrolla con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, mediante la descentralización, la delegación y la desconcentración de funciones.

*Las autoridades administrativas deben coordinar sus actuaciones para el adecuado cumplimiento de los fines del Estado. La administración pública, en todos sus órdenes, tendrá un control interno que se ejercerá en los términos que señale la ley.”*

En conclusión, al servidor público sólo le es posible cumplir con las funciones que expresamente se le han asignado, y debe hacerlo con la mayor diligencia posible. Su inobservancia le acarrea responsabilidades jurídicas y políticas que también las normas legales consignan.<sup>4</sup> Por ende, es preciso que la función se halle expresamente asignada, que la misma surja de manera diáfana de la ley y no por extensión o analogía o bien por el parecer de una entidad. **La competencia debe ser expresa.**

Para lo que nos concierne, las Superintendencias han sido caracterizadas como entidades técnicas, estructuradas con unos precisos propósitos, tendientes a brindar confianza a actividades de honda trascendencia en la sociedad en virtud del riesgo, importancia e interés público que comportan.

Al respecto, ha manifestado la Corte Constitucional:

*“Es claro que las funciones de inspección, vigilancia y control, en el ámbito al que se refiere la norma que se acaba de citar, se inscriben dentro de la perspectiva más amplia de la necesaria intervención del Estado y del interés público que debe ser resguardado y también lo es que constituyen mecanismos especiales diseñados para*

<sup>3</sup> CORTE CONSTITUCIONAL, Sentencia C-337 del 19 de agosto de 1993, M.P. Vladimiro Naranjo Mesa.

<sup>4</sup> CORTE CONSTITUCIONAL, Sent. C-315 del 19 de julio de 1995, M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz, p 10.

*realizar, de modo concreto y en un sector determinado de la actividad económica, las orientaciones generales de la política estatal y para verificar, en el área respecto de la cual operan, la cristalización de los imperativos anejos al interés colectivo.”<sup>5</sup>*

En general, las Superintendencias han sido concebidas para velar por la adecuada prestación de servicios públicos, en aspectos tales como la naturaleza y organización de los prestadores de estos. Como punto común a todas ellas está el propósito de brindar confianza a los extremos de las relaciones jurídicas que allí se establecen. En virtud de que muchas de ellas no son mencionadas expresamente en nuestro ordenamiento constitucional, es el legislador, en desarrollo de la facultad contenida en el numeral 7° del artículo 150 de la Constitución Política, el facultado para crear estos organismos, “señalando sus objetivos y estructura orgánica”.

Tales reparticiones en la administración pública se han desarrollado tanto en la jurisprudencia como en la doctrina y se conoce como función de policía administrativa en la generalidad del término y no exclusivamente ligada a un cuerpo armado destinado a preservar el orden en las ciudades por oposición al concepto de Fuerzas Militares.

En torno a su definición, Laubadère la caracteriza como:

*“[...] una forma de intervención que ejercen ciertas autoridades administrativas y que consiste en imponer limitaciones a las libertades a los individuos, con el propósito de asegurar el orden público.”<sup>6</sup>*

El concepto de policía administrativa tiene, pues, una orientación garantista del orden público. Esta labor implica una serie de fases, herramientas y mecanismos con base en los cuales la misma sea atendida.

De allí que, a la par de funciones de seguimiento e inspección existan otras relacionadas con las sanciones, así como algunas que tienen que ver con la autorización y finalización de los operadores del sistema. Al respecto, ha afirmado la Corte Constitucional:

*“Las Superintendencias, de acuerdo con lo expuesto, tienen un incuestionable fundamento constitucional y, fuera de otras tareas que les confíe la ley, ejercen ciertas funciones asignadas al presidente de la República, dentro de las que se cuentan las relativas a la inspección, vigilancia y control sobre las entidades dedicadas a las actividades referidas en el numeral 24 del artículo 189 superior, así como sobre las cooperativas y sociedades mercantiles, conforme a la misma norma. Importa destacar que las funciones de inspección, vigilancia y control a las que se acaba de hacer referencia, deben llevarse a cabo por las superintendencias encargadas, bajo la orientación del Presidente de la República que es el titular de las respectivas competencias y, en todo caso, con absoluto ceñimiento a las pautas*

<sup>5</sup> CORTE CONSTITUCIONAL, Sent. C-233 de 15 de mayo de 1997, M.P. Fabio Morón Díaz.

<sup>6</sup> MANUAL DE DERECHO ADMINISTRATIVO, André de Laubadère, Ed. Temis, Bogotá 1984, pág. 197. En el mismo sentido, Georges Vedel, en DERECHO ADMINISTRATIVO, Biblioteca Jurídica Aguilar, Madrid 1980.

*contenidas en la ley, ya que el numeral 24 del artículo 189 de la Constitución Política ordena que el ejercicio de las funciones allí consagradas se efectúe “de acuerdo con la ley” y, en armonía con ese mandato, el artículo 150-8 superior otorga al Congreso la facultad de “Expedir las normas a las cuales debe sujetarse el Gobierno para el ejercicio de las funciones de inspección y vigilancia que le señala la Constitución”.*

Se deduce de lo anterior que en desarrollo de las competencias atribuidas a algunas superintendencias en lo atinente a la inspección, vigilancia y control está condicionado a la cabal observancia de las directrices que la ley establece con arreglo a criterios estables que, sin embargo, no impiden la actuación ágil y oportuna de estos organismos, encargados de verificar en la práctica la transparencia de las operaciones sometidas a su escrutinio, ni enervan la flexibilidad por estos requerida para hacer efectivos en las situaciones concretas los postulados constitucionales y legales, todo lo cual exige que se los dote de los instrumentos y de las atribuciones necesarias.<sup>7</sup>

#### **- Proceso de reintegro de recursos apropiados o reconocidos sin justa causa.**

El artículo 3 del Decreto Ley 1281 de 2002, modificado por el artículo 7º de la Ley 1949 de 2019 *“Por la cual se adicionan y modifican algunos artículos de las leyes 1122 de 2007 y 1438 de 2011, y se dictan otras disposiciones”*, establece el procedimiento de recuperación de los recursos de salud apropiados o reconocidos mal o sin justa causa. En efecto, la mencionada disposición señala:

***“ARTÍCULO 7o. Modifíquese el artículo 3 del Decreto Ley 1281 de 2002, el cual quedará así:***

*Artículo 3. Reintegro de recursos apropiados o reconocidos sin justa causa. Cuando la Administradora de los Recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud (ADRES) o quien haga sus veces o cualquier entidad o autoridad pública que en el ejercicio de sus competencias o actividades como participante o actor en el flujo de recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud detecte que se presentó apropiación sin justa causa de los mismos, solicitará la aclaración del hallazgo a la persona involucrada, para lo cual remitirá la información pertinente, analizará la respuesta dada por la misma y, en caso de establecer que se configuró la apropiación o reconocimiento sin justa causa de recursos, ordenará su reintegro, actualizado al Índice de Precios al Consumidor, IPC, dentro de los plazos establecidos por el Ministerio de Salud y Protección Social.*

*Una vez quede en firme el acto administrativo que ordena el reintegro, de conformidad con el procedimiento definido, la ADRES o quien haga sus veces o cualquier entidad o autoridad que, en el ejercicio de sus competencias o actividades como participante o actor en el flujo de recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud, compensará su valor contra los reconocimientos que resulten a favor del deudor por los diferentes procesos que ejecuta ante la entidad. En todo*

<sup>7</sup> CORTE CONSTITUCIONAL, sent. C-233 de 15 de mayo de 1997, M.P. Fabio Morón Díaz.

caso, los valores a reintegrar serán actualizados con el Índice de Precios al Consumidor (IPC).

*Cuando la apropiación o reconocimiento a que alude este artículo sea evidenciada por el actor que recibe los recursos, este deberá reintegrarlos actualizados con el Índice de Precios al Consumidor (IPC), en el momento en que detecte el hecho.*

*En los casos en que la ADRES o quien haga sus veces o la autoridad o entidad pública que en el ejercicio de sus competencias o actividades como participante o actor en el flujo de recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud identifique en el proceso de reintegro actos u omisiones presuntamente constitutivos de infracciones de las normas del Sistema, informará de manera inmediata y con las pruebas correspondientes a la Superintendencia Nacional de Salud, para que adelante las investigaciones administrativas a que haya lugar.*

**PARÁGRAFO 1o.** *Los procesos que hubiesen sido allegados a la Superintendencia Nacional de Salud hasta la entrada en vigor de la presente ley culminarán su trámite y se les aplicarán las reglas previstas en el régimen jurídico anterior. En todo caso, los recursos del aseguramiento en Salud apropiados o reconocidos sin justa causa involucrados en procedimientos en curso serán reintegrados actualizándolos con el Índice de Precios al Consumidor (IPC).*

*Los procesos de reintegro que a la entrada en vigor de la presente ley no hayan sido recibidos en la Superintendencia Nacional de Salud, se regirán y culminarán su trámite bajo las disposiciones previstas en el presente artículo.” (Resaltado fuera del texto)*

El artículo 3 del Decreto Ley 1281 de 2002 “por el cual se expiden las normas que regulan los flujos de caja y la utilización oportuna y eficiente de los recursos del sector salud y su utilización en la prestación”, establece el procedimiento de recuperación de los recursos de salud apropiados o reconocidos mal o sin justa causa. En efecto, la mencionada disposición señala:

**“Artículo 3. Reintegro de recursos apropiados o reconocidos sin justa causa.** *Cuando el administrador fiduciario del Fosyga o cualquier entidad o autoridad, en el ejercicio de sus competencias o actividades como participante o actor en el flujo de caja, detecte que se presentó apropiación sin justa causa de recursos del sector salud, en los eventos que señale el reglamento, solicitará en forma inmediata las aclaraciones respectivas o su reintegro, el cual procederá a más tardar dentro de los veinte días hábiles siguientes a la comunicación del hecho. Cuando la situación no sea subsanada o aclarada en el plazo señalado se informará de manera inmediata y con las pruebas correspondientes a la Superintendencia Nacional de Salud quien ordenará el reintegro inmediato de los recursos y adelantará las acciones que considere pertinentes. (...)*”

Según lo señalado tanto en el artículo transcrito, así como en la jurisprudencia existente sobre este asunto, el proceso de reintegro de recursos apropiados o reconocidos sin justa causa, debe ser entendido en dos etapas, **la primera**, que se desarrolla por los participantes en el flujo de caja, esto es entre el Administrador Fiduciario del Adres o cualquier entidad o autoridad pública y el destinatario de los recursos; y, **la segunda**, correspondiente al reintegro de los recursos que no fueran restituidos de conformidad con el cobro establecido en la primera etapa, proceso que adelantó la Superintendencia Nacional de Salud.

La Corte Constitucional en la Sentencia C-607 de 2012, distingue estas **dos etapas** de la siguiente manera:

*“ la primera, que se desarrolla por los participantes en el flujo de caja, específicamente la norma dispone que (i) cuando el administrador fiduciario del Fosyga o cualquier entidad o autoridad pública, en el ejercicio de sus competencias o actividades como participante o actor en el flujo de caja, (ii) detecte que se presentó apropiación sin justa causa de recursos del sector salud, en los eventos que señale el reglamento, (iii) solicitará en forma inmediata las aclaraciones respectivas o su reintegro, (iv) el cual procederá a más tardar dentro de los veinte días hábiles siguientes a la comunicación del hecho, (v) cuando la situación no sea subsanada o aclarada en el plazo señalado se informará de manera inmediata y con las pruebas correspondientes a la Superintendencia Nacional de Salud.*

*En una segunda etapa, procede la intervención de la Superintendencia Nacional de Salud quien ordenará el reintegro inmediato de los recursos y adelantará las acciones que considere pertinentes”.*

Según lo previsto por la norma, la **primera etapa** se compone de las siguientes actuaciones:

1. La revelación o establecimiento por parte del Administrador Fiduciario del Fosyga o cualquier entidad o autoridad en ejercicio de sus competencias, obligaciones contractuales o actividades, como participante o actor en el flujo de caja de los recursos del sector salud, de la posible apropiación o reconocimiento sin justa causa de tales recursos.
2. La solicitud inmediata a la persona natural o jurídica que presuntamente se apropió o a quien se le haya reconocido sin justa causa, recursos del sector salud, de las aclaraciones respectivas o el reintegro de recursos, en un plazo específico.
3. La respuesta o el silencio de la persona natural o jurídica requerida, quien cuenta con 20 días siguientes a la comunicación del hecho para dar las explicaciones correspondientes o proceder a la devolución de los recursos, según corresponda.
4. La elaboración y envío a la persona natural o jurídica, de las razones que sustentan el resultado del análisis realizado teniendo en cuenta las aclaraciones brindadas en caso de que estas hayan sido presentadas para que se proceda o no al reintegro de recursos, en el plazo establecido para ello y se materializa el cobro de la obligación de ser procedente.

5. Se remitirá la documentación que soporta los hallazgos a la Superintendencia Nacional de Salud, si vencidos los plazos otorgados a la persona natural o jurídica no presenten las aclaraciones o las mismas no resulten satisfactorias total o parcialmente o que no se acceda a la devolución de los recursos o no se acceda a alguna de las posibilidades de reintegro, tras haberse determinado la obligación en el informe referido en el numeral anterior, a fin de que la Superintendencia Nacional de Salud adelante las acciones a que haya lugar en el marco de sus competencias, orientadas al reintegro de recursos del Fondo de Solidaridad y Garantía FOSYGA.

Por su parte la **segunda etapa** se compone de las siguientes actuaciones a cargo de la Superintendencia Nacional de Salud:

1. Verificar la integralidad de la documentación que soporta el hallazgo;
2. Ordenar el reintegro inmediato de los recursos;
3. Adelantar las acciones que considere pertinentes.

En ese orden de ideas, si bien cada una de las etapas previstas en el artículo 3 del Decreto Ley 1281 de 2002 tienen por objeto el reintegro de recursos apropiados o reconocidos sin justa causa, también lo es que cada una de ellas constituyen actuaciones administrativas diferentes, ante organismos diferentes por tanto, la legalidad de los actos proferidos en las mencionadas etapas, deberá estudiarse por separado, atiendo la competencia asignada a cada uno de los sujetos responsables del proceso de reintegro.

Resulta importante destacar que la competencia de la Superintendencia se circunscribe entonces a verificar la existencia de los soportes documentales que den cuenta del hallazgo, y verificado ello proceder a ordenar el reintegro inmediato de los recursos previamente solicitados a la entidad requerida y no devueltos por esta, es decir que **la ley no ha facultado a la Superintendencia Nacional de Salud para dirimir diferencias entre la entidad que solicita la aclaración o restitución de los recursos y el sujeto requerido**, en tanto estas diferencias debieron quedar resueltas en la primera etapa del proceso ante la entidad que inicialmente solicita la aclaración o reintegro de recursos, constituyéndose la solicitud inicial de restitución de recursos y el informe que del análisis realizado, en verdaderas actuaciones administrativas que crean modifican o extinguen derechos u obligaciones respecto de la persona natural o jurídica requerida, ante las cuales pudo el demandante interponer los recursos procedentes, correspondiendo este aspecto a la primera etapa, anteriormente comentada, ello sin perjuicio de las facultades sancionatorias y las competencias que tenga el organismo de control en la segunda etapa.

Obsérvese que las autoridades deberán interpretar y aplicar las disposiciones que regulan las actuaciones y procedimientos administrativos a la luz de los principios consagrados en la Constitución Política y la Ley, entre otros, el **principio de responsabilidad**, según el cual, las autoridades y sus agentes asumirán las consecuencias por sus decisiones, omisiones o extralimitaciones de funciones.

Acorde con lo anterior, la Corte Constitucional en la Sentencia C-233 de 2002 desarrolla la noción del principio de responsabilidad en los siguientes términos:

*“(…) La afirmación del principio de responsabilidad se hace evidente, en efecto, a través de varios elementos que reorientan en forma significativa tanto las relaciones entre los ciudadanos y el Estado, como el entendimiento del papel de los agentes estatales y del cumplimiento de las funciones públicas. Así, la consolidación de la responsabilidad estatal para responder por el daño antijurídico causado por sus agentes, la transformación del nivel de responsabilidad del agente estatal en relación con sus funciones y la posibilidad de comprometer su propio patrimonio en determinadas circunstancias, el establecimiento de una lógica de corresponsabilidad entre el Estado y los ciudadanos en el manejo de los asuntos públicos que pretende superar la visión tradicional de la esfera de lo puramente Estatal y de lo puramente privado, son entre otras, manifestaciones de un mayor énfasis de los sistemas jurídicos en este principio que busca garantizar el cumplimiento eficiente de las tareas públicas.”* (Resaltado fuera del texto).

Respecto a este punto, la Superintendencia Nacional de Salud ha sido enfática en señalar, que el proceso de reintegro de recursos apropiados o reconocidos sin justa causa, esta conformados por dos etapas, con lo cual la **etapa de aclaración** o discusión sobre la procedencia y el monto de los valores a restituir no se adelanta por la Superintendencia, sino por la entidad que haya detectado la apropiación sin justa causa.

En este sentido, es claro que a la Superintendencia Nacional de Salud **no le fue asignada ninguna competencia que le permita definir, modificar o controvertir los recursos objeto de restitución**, pues el legislador le asignó esta función a la entidad que detecte la apropiación o reconocimiento indebido.

El desarrollo de cada una de las etapas del proceso de restitución recursos, tienen vocación de lograr el recaudo de los valores apropiados o reconocidos sin justa causa, ya sea que se materialice con la sola reclamación efectuada por el Administrador Fiduciario del Fosyga o cualquier entidad o autoridad, o posteriormente mediante la orden de reintegro de recursos ordenada por la Superintendencia.

En atención a lo anterior, la Corte Constitucional fue categórica en las Sentencias C-510 de 2004 y C-607 de 2012 al destacar que el debido proceso de las actuaciones administrativas, *“no sólo es aplicable en relación con la actuación que se surte ante la Superintendencia Nacional de Salud, sino que se aplica desde el requerimiento mismo adelantado por el administrador fiduciario del FOSYGA”*.

Por lo expuesto y conforme al derecho fundamental al **debido proceso administrativo**, los administrados están facultados para ejercer su **derecho de defensa en los dos momentos** que contempla el proceso de reintegro de recursos, esto es **frente a la reclamación formulada por el Administrador Fiduciario del Fosyga o cualquier entidad o autoridad pública**, caso en el cual la administración responderá por la legalidad de la actuación administrativa formulada hasta ese momento, **y de manera posterior en un segundo momento frente al acto que ordena el reintegro de recursos por parte de la**

**Superintendencia**, correspondiente a los actos surtidos por ésta entidad para materializar la orden de pago, derecho de defensa que estará determinado por el contenido de cada acto administrativo y la competencia del sujeto que lo profiere.

Frente a la noción del debido proceso administrativo, destáquese la Sentencia C-034 de 2014, en donde se indicó:

*“(…) En relación con el debido proceso administrativo, debe recordarse que su función es la de permitir un desarrollo adecuado de la función pública, persiguiendo el interés general y sin desconocer los derechos fundamentales, bajo los principios orientadores del artículo 209 de la Carta Política. Ello explica, como lo ha señalado la Corte, que el debido proceso administrativo deba armonizar los mandatos del artículo 29 Superior con los principios del artículo 209, ibídem. Y, en términos concretos, que las garantías deban aplicarse asegurando también la eficacia, celeridad, economía e imparcialidad en la función pública”.*

Por lo que se reitera una vez más que según el procedimiento establecido en el artículo 3 del Decreto Ley 1281 de 2002, la competencia de la Superintendencia se circunscribe a ordenar el reintegro inmediato de los recursos, y adelantar las acciones pertinentes para obtener el reintegro, lo cual incluso puede dar lugar a la apertura de procesos administrativos sancionatorios frente a la entidad o sujeto requerido.

Cabe destacar que el principio del debido proceso abarca igualmente el **principio de legalidad** según el cual los particulares están facultados para hacer todo lo que no esté prohibido mientras que para los servidores públicos y la administración sólo aquello que les está permitido, por tanto, la Superintendencia deberá actuar con estricta sujeción al marco normativo previsto para el ejercicio de sus funciones, sin extralimitarse, so pena de incurrir en responsabilidad por este hecho.

Este principio está desarrollado en los artículos 6 y 123 de la Constitución Política de Colombia, que al respecto señalan:

**“ARTICULO 6o.** Los particulares sólo son responsables ante las autoridades por infringir la Constitución y las leyes. **Los servidores públicos lo son por la misma causa y por omisión o extralimitación en el ejercicio de sus funciones.**  
(…)

**ARTICULO 123.** Son servidores públicos los miembros de las corporaciones públicas, los empleados y trabajadores del Estado y de sus entidades descentralizadas territorialmente y por servicios.

*Los servidores públicos están al servicio del Estado y de la comunidad; **ejercerán sus funciones en la forma prevista por la Constitución, la ley y el reglamento.** La ley determinará el régimen aplicable a los particulares que temporalmente desempeñen funciones públicas y regulará su ejercicio”.* (Destacado fuera del texto)

Por tanto, dentro de las competencias de la Superintendencia Nacional de Salud en cuanto a la generación, recaudo, flujo, administración, custodia y aplicación de los recursos con destino a la prestación de los servicios de salud, el artículo 3 del Decreto Ley 1281 de 2002, señaló que le corresponde **ordenar el reintegro inmediato de los recursos** y adelantar las acciones que se consideren pertinentes para lograr el recaudo de los recursos apropiados o reconocidos sin justa causa a los actores del Sistema General de Seguridad Social en Salud, esto siempre y cuando no se haya logrado el recaudo con la actuación administrativa primaria (primera etapa).

Asimismo, se observó por esta Superintendencia, que el Ministerio de Salud y Protección Social impartió precisas instrucciones a la ADMINISTRADORA DE LOS RECURSOS DE LA SEGURIDAD SOCIAL respecto a la aplicación de las nuevas disposiciones que vinieron a establecer algunas reglas relacionadas con los procesos de recobros, reclamaciones y reconocimiento y giro de recursos del aseguramiento en salud, aplicables tanto para las entidades promotoras de salud como para las autoridades que adelanten dichos procesos.

Ahora bien, para determinar la ocurrencia o no de la firmeza de los giros, se deben considerar las fechas de entrada en vigor de las normas que establecen y regulan esta figura, lo anterior bajo el entendido que la firmeza de los giros solo se configura si se verifican las condiciones y requisitos previstos por el ordenamiento jurídico en cada caso, como quiera que la regla general es la procedencia de la restitución de los recursos del SGSSS apropiados o reconocidos sin justa causa.

En este sentido, la Ley 1753 de 2015 “Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 “*Todos por un nuevo país*”, estableció en el inciso final del artículo 73 que: “*Los procesos de reconocimiento y giro de los recursos del aseguramiento de Seguridad Social en Salud quedarán en firme transcurridos dos (2) años después de su realización. Cumplido dicho plazo, no procederá reclamación alguna.*”

La anterior norma entró a regir a partir del 9 de junio de 2015 y cobijó a todos los asuntos surgidos con posterioridad a esta fecha, así como aquellos que se encontraban en curso, siendo claro que cumplido el plazo de 2 años desde la realización del giro de los recursos no procede reclamación alguna.

Posteriormente, la Ley 1797 de 2016 “*Por la cual se dictan disposiciones que regulan la operación del Sistema General de Seguridad Social en Salud y se dictan otras disposiciones*”, fijó medidas de carácter financiero y operativo para avanzar en el proceso de saneamiento de deudas del sector y en el mejoramiento del flujo de recursos y la calidad de la prestación de servicios dentro del Sistema General de Seguridad Social en Salud (Art. 1), estableciendo en el inciso final del artículo 16 lo siguiente:

“*Los reconocimientos y giros de los recursos del aseguramiento en salud realizados dos años antes de la vigencia de la Ley 1753 de 2015 quedarán en firme a partir de la entrada en vigencia de la presente ley;*” Como se observa, a través del citado precepto el legislador módulo los efectos temporales del artículo 73 de la Ley 1753 de 2015 otorgándole efectos retroactivos, por cuanto dispuso que los reconocimientos y giros realizados 2 años antes de la entrada en vigencia de la Ley 1753 de 2015, esto es, antes del 9 de junio de 2013,

quedan en firme a partir del 13 de julio de 2016, fecha de entrada en vigencia de la Ley 1797.

Posteriormente, el Decreto 1829 de 2016, “*Por medio del cual se adiciona el Capítulo 6 al Título 1 de la Parte 6 del Libro 2 del Decreto 780 de 2016, Único Reglamentario del Sector Salud, en relación con la firmeza de los reconocimientos y giros de los recursos del aseguramiento en salud, el reintegro de recursos pagados por afiliación a prevención o cesión obligatoria, así como la corrección o ajuste a periodos compensados*”, aclaró aún más el asunto disponiendo lo siguiente: “**ARTÍCULO 2.6.1.6.2. DE LA FIRMEZA DE LOS RECONOCIMIENTOS Y GIROS DE RECURSOS DEL ASEGURAMIENTO EN SALUD.** En el marco de lo establecido en el artículo 73 de la Ley 1753 de 2015, los reconocimientos y giros de los recursos del aseguramiento en salud quedarán en firme transcurridos dos (2) años después de su realización; para aquellos efectuados entre el 9 de junio de 2013 y el 8 de junio de 2015, dicho término contará a partir de la entrada en vigor de la ley en mención. Cumplido dicho plazo, no procederá reclamación alguna.

*De conformidad con la Ley 1797 de 2016, a partir de su entrada en vigor se predica la firmeza de los reconocimientos y giros de los recursos del aseguramiento en salud realizados con anterioridad al 9 de junio de 2013 y sobre estos no procede reclamación alguna.*

**PARÁGRAFO.** *El reporte de las novedades de afiliación y el pago de aportes por parte de las EPS se realizará conforme a las reglas y términos establecidos para cada uno de los regímenes.”*

Teniendo en cuenta las normas citadas, se concluye lo siguiente

1. Los reconocimientos y giros realizados con anterioridad al 9 de junio de 2013 quedaron en firme el 13 de julio de 2016, fecha de entrada en vigor de la Ley 1797 de 2016.
  2. Los reconocimientos y giros realizados entre el 9 de junio de 2013 y el 8 de junio de 2015, quedaron en firme el 9 de junio de 2017, esto es 2 años contados a partir de la entrada en vigor de la Ley 1753 de 2015.
  3. Los reconocimientos y giros realizados a partir del 9 de junio de 2015 quedan en firme una vez hayan transcurrido 2 años contados desde su realización.
- **NATURALEZA JURIDICA DE LOS RECURSOS PROVENIENTES DE ORDENES DE RESTITUCIÓN.**

Mediante comunicación interna identificada con NURC 3-2020-4725 del 31 de marzo de 2020, la oficina Asesora Jurídica de la Superintendencia Nacional de Salud emitió concepto sobre la materia así:

“(…)

El artículo 48 de la Constitución Política de Colombia, señala:

“ARTICULO 48.

(…)

*La Seguridad Social podrá ser prestada por entidades públicas o privadas, de conformidad con la ley. **No se podrán destinar ni utilizar los recursos de las instituciones de la Seguridad Social para fines diferentes a ella**”.* (Negrillas fuera de texto).

A su vez, la Ley 100 de 1993 en su artículo 156, dispone:

“ARTICULO. 156. *Características básicas del sistema general de seguridad social en salud. El sistema general de seguridad social en salud tendrá las siguientes características:*

(…)

*f) Por cada persona afiliada y beneficiaria, la entidad promotora de salud recibirá una unidad de pago por capitación, UPC, que será establecida periódicamente por el consejo nacional de seguridad social en salud”.* (Negrillas fuera de texto)

Respecto de la definición de la Unidad de Pago por Capitación (UPC), el artículo 182 de la Ley 100 de 1993, indica:

“ARTICULO. 182.- **De los ingresos de las entidades promotoras de salud.** Las cotizaciones que recauden las entidades promotoras de salud pertenecen al sistema general de seguridad social en salud.

*Por la organización y garantía de la prestación de los servicios incluidos en el plan de salud obligatorio para cada afiliado, el sistema general de seguridad social en salud reconocerá a cada entidad promotora de salud un valor per cápita, que se denominará unidad de pago por capitación, UPC. Esta unidad se establecerá en función del perfil epidemiológico de la población relevante, de los riesgos cubiertos y de los costos de prestación del servicio en condiciones medias de calidad, tecnología y hotelería, y será definida por el consejo nacional de seguridad social en salud, de acuerdo con los estudios técnicos del Ministerio de Salud.*

PARAGRAFO. 1º- *Las entidades promotoras de salud manejarán los recursos de la seguridad social originados en las cotizaciones de los afiliados al sistema de cuentas independientes del resto de rentas y bienes de la entidad”.* (Negrillas fuera de texto).

Bajo ese entendido, es posible afirmar que el pago percibido por las EPS como consecuencia del aseguramiento en salud y de la prestación de servicios a su cargo, deviene de la denominada unidad de pago por capitación, cuyos recursos pertenecen al

Sistema General de Seguridad Social en Salud debiendo ser manejados en cuentas independientes del resto de rentas y bienes de la entidad aseguradora.

Tratándose del suministro de tecnologías y medicamentos no cubiertos por el Plan de Beneficios en Salud que sean asumidos por las diferentes Entidades Promotoras de Salud, con ocasión, verbigracia de una orden judicial, debe decirse que el pago efectuado a dichas entidades también proviene de los recursos derivados de las cotizaciones efectuadas por los afiliados al Sistema General de Seguridad Social en Salud y, entre otros, de la mora en el pago oportuno de estas y de sus respectivos rendimientos financieros.

Sobre estos asuntos, la Corte Constitucional mediante sentencia SU – 480 de 1997, señaló:

*“Hay que admitir que, al delegarse la prestación del servicio público de salud a una entidad particular, ésta ocupa el lugar del Estado para algo muy importante cual es la prestación de un servicio público; pero eso no excluye que la entidad aspire obtener una legítima ganancia. Así está diseñado el sistema. Pero, lo principal es que se tenga conciencia de que lo que se recauda no pertenece a las EPS, ni mucho menos entra al presupuesto nacional ni a los presupuestos de las entidades territoriales, sino que pertenece al sistema general de seguridad social en salud, es, pues, una contribución parafiscal. Por tal razón, la Corte no puede ser indiferente al equilibrio estructural del Sistema Nacional de Seguridad Social en Salud, al plan obligatorio de salud del régimen subsidiario y a los principios de universalidad y solidaridad que deben ir paralelos. La vigilancia de estos preceptos forma parte de uno de los objetivos del Estado social de derecho: la solución de las necesidades insatisfechas de salud”.*

En desarrollo de lo anterior, a la administración pública le ha sido encomendado velar por que los recursos pertenecientes al Sistema General de la Seguridad Social en Salud cumplan su finalidad y no sean empleados para fines u objetivos distintos al establecido en la Constitución.

Así, de conformidad con lo dispuesto, entre otras normas, por el artículo 3 del Decreto Ley 1281 de 2002, modificado por el artículo 7 de la Ley 1949 de 2019, la administración en ejercicio de sus competencias como participante en el flujo de caja, al detectar la apropiación injustificada de los recursos del mencionado sistema, se encuentra facultada para solicitar y ordenar el reintegro de estos, respetando en todo caso la garantía de defensa que le asiste a quien se le atribuye la apropiación indebida de los mismos.

*“Artículo 3°. Reintegro de recursos apropiados o reconocidos sin justa causa. Cuando la Administradora de los Recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud (ADRES) o quien haga sus veces o cualquier entidad o autoridad pública que en el ejercicio de sus competencias o actividades como participante o actor en el flujo de recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud detecte que se presentó apropiación sin justa causa de los mismos, solicitará la aclaración del hallazgo a la persona involucrada, para lo cual remitirá la información pertinente, analizará la respuesta dada por la misma y, en caso de establecer que se configuró la apropiación o reconocimiento sin justa causa de recursos, ordenará su reintegro, actualizado al*

*Índice de Precios al Consumidor, IPC, dentro de los plazos establecidos por el Ministerio de Salud y Protección Social.*

*Una vez quede en firme el acto administrativo que ordena el reintegro, de conformidad con el procedimiento definido, la ADRES o quien haga sus veces o cualquier entidad o autoridad que, en el ejercicio de sus competencias o actividades como participante o actor en el flujo de recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud, compensará su valor contra los reconocimientos que resulten a favor del deudor por los diferentes procesos que ejecuta ante la entidad. En todo caso, los valores a reintegrar serán actualizados con el Índice de Precios al Consumidor (IPC).*

*Cuando la apropiación o reconocimiento a que alude este artículo sea evidenciada por el actor que recibe los recursos, este deberá reintegrarlos actualizados con el Índice de Precios al Consumidor (IPC), en el momento en que detecte el hecho.*

*En los casos en que la ADRES o quien haga sus veces o la autoridad o entidad pública que en el ejercicio de sus competencias o actividades como participante o actor en el flujo de recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud identifique en el proceso de reintegro actos u omisiones presuntamente constitutivos de infracciones de las normas del Sistema, informará de manera inmediata y con las pruebas correspondientes a la Superintendencia Nacional de Salud, para que adelante las investigaciones administrativas a que haya lugar.*

**Parágrafo 1°.** *Los procesos que hubiesen sido allegados a la Superintendencia Nacional de Salud hasta la entrada en vigor de la presente ley culminarán su trámite y se les aplicarán las reglas previstas en el régimen jurídico anterior. En todo caso, los recursos del aseguramiento en Salud apropiados o reconocidos sin justa causa involucrados en procedimientos en cursos serán reintegrados actualizándolos con el Índice de Precios al Consumidor (IPC).*

*Los procesos de reintegro que a la entrada en vigor de la presente ley no hayan sido recibidos en la Superintendencia Nacional de Salud, se regirán y culminarán su trámite bajo las disposiciones previstas en el presente artículo."*

Lo anterior no implica que la administración pueda entrar a conciliar o acordar con el sujeto al que se ha responsabilizado de efectuar una apropiación indebida de recursos del SGSSS, la posibilidad de reintegrar sumas inferiores o incluso condonar los intereses sobre las mismas, esto, atendiendo lo preceptuado por el artículo 355 Superior, que prohíbe expresamente a todos los órganos del poder público decretar auxilios o donaciones a favor de personas naturales o jurídicas de derecho privado y bajo el entendido que los recursos derivados de los aportes al Sistema General de la Seguridad Social son de naturaleza fiscal y parafiscal (Decreto 780 de 2016. Artículo 2.6.4.1.5) y por tanto no son susceptibles de conciliación ni de ningún gravamen.

**"ARTICULO 355.** *Ninguna de las ramas u órganos del poder público podrá decretar auxilios o donaciones en favor de personas naturales o jurídicas de derecho privado.*

*El Gobierno, en los niveles nacional, departamental, distrital y municipal podrá, con recursos de los respectivos presupuestos, celebrar contratos con entidades privadas sin ánimo de lucro y de reconocida idoneidad con el fin de impulsar programas y actividades de interés público acordes con el Plan Nacional y los planes seccionales de Desarrollo. El Gobierno Nacional reglamentará la materia.”*

Respecto de este último punto, la Corte Constitucional mediante sentencia C-490 de 1993, refiriéndose al carácter de contribución parafiscal de los recursos pertenecientes al Sistema General de Seguridad Social en Salud, indicó:

*“Los recursos parafiscales fueron introducidos en Colombia en el año de 1928 al crearse la contribución cafetera. Dichos recursos han sido ya objeto de tres pronunciamientos unánimes de la Corte Constitucional, a propósito del fondo panelero, de las cajas de compensación familiar y del fondo nacional del café, los cuales fueron declarados constitucionales, tal y como se analiza a continuación.*

*“En efecto, en una ocasión la Corporación afirmó que estos recursos “surgen en Francia -a mediados del presente siglo- cuando el entonces ministro Robert Schuman calificó como parafiscales algunos de los ingresos públicos que, a pesar de ser fruto de la soberanía fiscal del Estado, contaban con ciertas y determinadas características que los diferenciaban claramente de otro tipo de ingresos. Los recursos parafiscales eran aquellos cobrados a una parte de la población, destinados específicamente a cubrir intereses del grupo gravado, que no engrosaban el monto global del presupuesto nacional. Posteriormente la teoría de la hacienda pública ha desarrollado prolíficamente este concepto y aunque las definiciones no son ciertamente unívocas, existe en todas ellas un denominador común: se trata de una técnica de intervención del Estado en la economía, destinada a extraer ciertos recursos de un sector económico, para ser invertidos en el propio sector, al margen del presupuesto nacional. En suma, una característica esencial de los recursos parafiscales es su especial afectación. La doctrina ha coincidido también en diferenciar claramente a las contribuciones parafiscales de categorías clásicas tales como: los impuestos y las tasas. A diferencia de las tasas, las contribuciones parafiscales son obligatorias y no confieren al ciudadano el derecho a exigir del Estado la prestación de un servicio o la transferencia de un bien. Se diferencian de los impuestos en la medida en que carecen de la generalidad propia de este tipo de gravámenes, tanto en materia de sujeto pasivo del tributo, cuanto que tienen una especial afectación y no se destinan a las arcas generales del tesoro público. La doctrina suele señalar que las contribuciones parafiscales se encuentran a medio camino entre las tasas y los impuestos, dado que de una parte son fruto de la soberanía fiscal del Estado, son obligatorias, no guardan relación directa ni inmediata con el beneficio otorgado al contribuyente. Pero, de otro lado, se cobran solo a un gremio o colectividad específica y se destinan a cubrir las necesidades o intereses de dicho gremio o comunidad.”*  
(...)

*“Para sistematizar, la Corte observa que los recursos parafiscales tienen tres elementos materiales, a saber:*

*“1) **Obligatoriedad:** el recurso parafiscal es de observancia obligatoria por quienes se hallen dentro de los supuestos de la norma creadora del mencionado recurso, por tanto, el Estado tiene el poder coercitivo para garantizar su cumplimiento.*

*“2) **Singularidad:** en oposición al impuesto, el recurso parafiscal tiene la característica de afectar un determinado y único grupo social o económico.*

*“3) **Destinación Sectorial:** los recursos extraídos del sector o sectores económicos o sociales determinados se revierten en beneficio exclusivo del propio sector o sectores”.*

*Estas precisiones jurisprudenciales se hallan en fiel concordancia con la definición legal que sobre contribuciones parafiscales estipula el artículo 29 del decreto 111 de 1996 o Estatuto Orgánico del Presupuesto Público.*

*Poniendo en un extremo los elementos que anuncian la parafiscalidad, y en el otro los aportes para salud y pensiones, se tiene: 1) los mencionados aportes son de observancia obligatoria para empleadores y empleados, teniendo al efecto el Estado poder coercitivo para garantizar su cumplimiento; 2) dichos aportes afectan, en cuanto sujetos pasivos, a empleados y empleadores, que a su turno conforman un específico grupo socio-económico; 3) el monto de los citados aportes se revierte en beneficio exclusivo del sector integrado por empleadores y empleados. Consecuentemente **ha de reconocerse que los aportes a salud y pensiones son de naturaleza parafiscal.**”*

*No obstante, lo expresado, a título ilustrativo la Sala estima pertinente agregar lo siguiente: el artículo 29 del decreto 111 de 1996 contempla las características de las contribuciones parafiscales bajo los siguientes términos: “Son contribuciones parafiscales los gravámenes establecidos con carácter obligatorio por la ley, que afectan a un determinado y único grupo social y económico y se utilizan para beneficio del propio sector”.*

*(...)*

*De otro lado debe observarse también que, en contraste con la individualidad de la tasa, la contribución parafiscal tiene una connotación colectiva. Es decir, mientras en la tasa se da por regla general una relación económica de proporcionalidad entre un servicio o beneficio y un usuario individualmente considerado; por su parte la contribución parafiscal se enmarca en una relación económica que identifica como sujeto pasivo y beneficiario a la vez, a un grupo socioeconómico. Asimismo, en lo atinente al cotejo de la contribución parafiscal y el impuesto, el contraste se hace aún más radical, toda vez que la generalidad que éste muestra en su ejecución presupuestal (en tanto recaudo y subsiguiente gasto) **lo ubica en una posición tan abstracta como distinta de la naturaleza particular y concreta del tributo parafiscal.**” (Negrilla fuera de texto)*

Finalmente, debe advertirse que de conformidad con lo señalado en el artículo 8 de la Resolución 1716 de 2019 del Ministerio de Salud y Protección Social, los actores del Sistema General de Seguridad Social en Salud presuntamente responsables de apropiación indebida o injustificada de los recursos del mismo, pueden acogerse a una de las siguientes opciones para proceder a efectuar el reintegro de estos en cualquier etapa previa a la firmeza del acto administrativo definitivo que ordene el respectivo reintegro:

*“Artículo 8. Reintegro de los recursos apropiados o reconocidos sin justa causa. En cualquier etapa previa a la firmeza del acto administrativo definitivo que ordene el reintegro de los recursos apropiados o reconocidos sin justa causa, el deudor podrá acogerse a alguna de las siguientes opciones, cuando aplique:*

*1. Consignar el valor objeto de reintegro en la cuenta bancaria que para el efecto disponga la entidad que esté adelantando el procedimiento, junto con la actualización de acuerdo a la variación del IPS, desde el momento en que existió la apropiación o reconocimiento sin justa causa, hasta la fecha del reintegro efectivo de los mismos.*

*2. Solicitar que se realice el descuento de las sumas a reintegrar, de los recursos que le llegare a reconocer la ADRES por concepto de:*

*2.1. El proceso de compensación y los demás recursos del régimen contributivo.*

*2.2. El pago de solicitudes de recobro por tecnologías en salud no financiadas con recursos de la UPC.*

*2.3. La liquidación mensual de afiliados.*

*2.4. El pago de reclamaciones por atenciones en salud e indemnizaciones originados en accidentes de tránsito, que involucren vehículos no identificados o no asegurados con póliza SOAT, eventos catastróficos o terroristas.*

*2.5. Los demás recursos del aseguramiento en salud, prestaciones económicas, procesos administrativos, judiciales y extrajudiciales, devolución de ingresos por mayor recaudo, entre otros.*

*Tratándose de la ADRES, el deudor podrá solicitar que los recursos a integrar se le descuenten hasta en doce (12) cuotas mensuales de la misma cuantía, que no podrán ser inferiores a 5.000 UVT. Dicha entidad informará el valor que se descontará mensualmente, de acuerdo con las cuotas mensuales solicitadas, y autorizará el descuento programado, para lo cual deberá tener en cuenta los valores que históricamente se le hayan reconocido en el proceso señalado por el deudor.*

*3. Solicitar que se realice el descuento de las sumas a reintegrar de los valores que le llegare a reconocer este Ministerio por transferencias del mismo concepto,*

*4. Solicitar y suscribir un acuerdo de pago en los términos señalados en el artículo 9 de la presente resolución.*

*Parágrafo 1. El deudor que consigne autorice el descuento o suscriba un acuerdo de pago con ADRES, deberá identificar los registros o los números de ítems asociados a la*

*radicación de las solicitudes de recobros o reclamaciones sobre los cuales está efectuando el reintegro de recursos, en el formato que se establezca para tal fin. En todo caso, la unidad mínima para efectos del reintegro es el valor del registro para los recursos del aseguramiento en salud y del ítem para los recursos de recobros y reclamaciones. (...)*

Por lo anterior, de manera atenta propongo las siguientes,

#### IV. EXCEPCIONES

##### **1. LEGALIDAD DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS OBJETO DE MEDIO DE CONTROL – FALTA DE COMPETENCIA FUNCIONAL DE LA SUPERINTENDENCIA NACIONAL DE SALUD PARA ADELANTAR EL PROCEDIMIENTO ESPECIAL DE REINTEGRO.**

Aduce el demandante, que la Superintendencia Nacional de Salud vulneró el debido proceso pues es su responsabilidad la vigilancia de la actuación de todos los actores del sistema y no un simple cumplidor de funciones notariales.

De conformidad con la norma, en los eventos en que se detecte apropiación irregular de recursos del sector salud, corresponde a la entidad ADMINISTRADORA DE RECURSOS DEL SISTEMA GENERAL DE SEGURIDAD SOCIAL EN SALUD, ADRES en el ejercicio de sus competencias o actividades como participante o actor en el flujo de caja, adelantar las gestiones necesarias con miras a obtener la restitución de los referidos recursos.

Ahora bien, por disposición del artículo 3° del Decreto 1281 de 2002, la orden de restitución de recursos debe ser precedida de un procedimiento consistente en dos etapas, siendo la primera adelantada por la autoridad que detectó la apropiación irregular, quien deberá solicitar a la entidad responsable la solicitud de explicaciones o aclaraciones a que haya lugar respecto a los rubros catalogados como irregulares (deberán presentarse dentro de los veinte días hábiles siguientes a la comunicación del hecho); y una segunda etapa consistente en la orden de restitución de los recursos no aclarados o subsanados, la cual estará a cargo de la Superintendencia Nacional de Salud quien en todo caso ordenará el reintegro inmediato de los recursos y adelantará las acciones que considere pertinentes para ello.

Sobre el tópico en estudio, se considera pertinente traer a colación la naturaleza jurídica del referido procedimiento descrito por el entonces Ministerio de la Protección Social, con ocasión de la sentencia C-607 de 2012, mediante la cual se estudió la constitucionalidad del mencionado artículo, así:

*“El administrador fiduciario realiza actividades de verificación en los pagos efectuados a las entidades recobrantes, consistentes en cruces de información de bases de datos, según lo establecido en el artículo 6 del Decreto 1281 de 2002. Un ejemplo de dicha actividad, está en que el administrador fiduciario realiza cruces de información entre los datos contenidos en los recobros*

*presentados por las entidades y la contenida en la base de datos de la Registradora Nacional del Estado Civil, evidenciándose algunas veces que hubo pagos aprobados por servicios NO POS, prestados con posterioridad a la fecha del fallecimiento de los usuarios, razón por la cual se le solicita a las entidades recobrantes las aclaraciones respectivas por tratarse de recobros que han sido indebidamente pagados. La anterior situación motiva al administrador de los recursos para solicitarle al Operador del Sistema General de Seguridad Social las aclaraciones o el reintegro de los recursos, dentro del término de 20 días, obviamente precisándole los hallazgos de las sumas apropiadas indebidamente o sin justa causa. **Una vez agotado el término, si el Operador del Sistema General de Seguridad Social no subsana o aclara la situación, el Consorcio le solicita a la Superintendencia Nacional de Salud ordene el reintegro inmediato de los recursos involucrados en las auditorías realizadas**" (Negrilla intencional)*

En el mismo sentido, sobre las etapas que caracterizan el procedimiento de reintegro, la misma corporación, señaló:

*"El artículo 3 del Decreto Ley 1281 de 2002 regula el reintegro de recursos apropiados o reconocidos sin justa causa. Dicha disposición puede ser entendida en dos etapas, **la primera**, que se desarrolla por los participantes en el flujo de caja, específicamente la norma dispone que (i) cuando el administrador fiduciario del Fosyga o cualquier entidad o autoridad pública, en el ejercicio de sus competencias o actividades como participante o actor en el flujo de caja, (ii) detecte que se presentó apropiación sin justa causa de recursos del sector salud, en los eventos que señale el reglamento, (iii) solicitará en forma inmediata las aclaraciones respectivas o su reintegro, (iv) el cual procederá a más tardar dentro de los veinte días hábiles siguientes a la comunicación del hecho, (v) cuando la situación no sea subsanada o aclarada en el plazo señalado se informará de manera inmediata y con las pruebas correspondientes a la Superintendencia Nacional de Salud.*

*En una **segunda etapa**, procede la intervención de la Superintendencia Nacional de Salud quien ordenará el reintegro inmediato de los recursos y adelantará las acciones que considere pertinentes" (Subrayado y Negrilla Nuestro).*

Para la época de los hechos la administración de los recursos del Fondo de Solidaridad y Garantía se encontraba a cargo del Consorcio SAYP 2011, siendo esta la autoridad administrativa competente para adelantar la etapa preliminar del procedimiento de que trata el artículo 3° del Decreto Ley 1281 de 2002, en los eventos en que se detecte que se presentó apropiación sin justa causa de recursos por parte de los actores del sistema; y correspondiendo a la Superintendencia Nacional de Salud, ordenar la restitución de los recursos que no hayan sido aclarados o subsanados dentro de la actuación preliminar adelantada por el referido administrador.

Así las cosas, la Superintendencia Nacional de Salud, en consideración a los reintegros de los recursos apropiados o reconocidos sin justa causa, solamente interviene cuando el

administrador fiduciario del Fosyga o cualquier entidad o autoridad pública, en el ejercicio de sus competencias o actividades como participante o actor en el flujo de caja, hayan realizado las actuaciones administrativas pertinentes para solicitar el reintegro de los recursos que en atención a sus funciones, estima que fueron apropiados o reconocidos sin justa causa.

Tampoco podría la Superintendencia adicionar etapas no previstas al trámite, pues los vigilados conocen de antemano la consecuencia de no reintegrar en el plazo previsto en la primera etapa (20 días), esto es, la remisión inmediata a la Superintendencia de la documentación que soporta el hallazgo para que ésta ordene el reintegro inmediato de los recursos.

En otras palabras, no puede dilatarse o diferirse ni la remisión a la Superintendencia ni la emisión de la orden de reintegro, volviendo a preguntarse al vigilado por una situación que ya ha sido plenamente establecida, pues tal circunstancia iría en detrimento de los principios de eficiencia, eficacia, economía y celeridad. Lo anterior incluye la imposibilidad de aplicar el procedimiento general postergando así en el tiempo, la emisión de una decisión inmediata entorno a una situación determinada con arreglo al debido procedimiento y a las formas propias del trámite, que se dio en la primera etapa.

En conclusión, la competencia de la Superintendencia Nacional de Salud para proferir las Resolución No 010378 de 2019 y la resolución 2022590000001197 -6 de 2022, encuentran fundamento en la normatividad descrita, y en particular en el artículo 3 del Decreto Ley 1281 del 2002, que al respecto señala:

*“Artículo 3. Reintegro de recursos apropiados o reconocidos sin justa causa. Cuando el administrador fiduciario del Fosyga o cualquier entidad o autoridad, en el ejercicio de sus competencias o actividades como participante o actor en el flujo de caja, detecte que se presentó apropiación sin justa causa de recursos del sector salud, en los eventos que señale el reglamento, solicitará en forma inmediata las aclaraciones respectivas o su reintegro, el cual procederá a más tardar dentro de los veinte días hábiles siguientes a la comunicación del hecho. Cuando la situación no sea subsanada o aclarada en el plazo señalado se informará de manera inmediata y con las pruebas correspondientes a la Superintendencia Nacional de Salud quien ordenará el reintegro inmediato de los recursos y adelantará las acciones que considere pertinentes”.*

En este orden de ideas, el cargo expuesto por el demandante carece de respaldo normativo, conforme a las consideraciones expuestas y la excepción propuesta debe declararse probada.

## 2. FIRMEZA DE LA DEVOLUCIÓN DE LOS RECURSOS DEL SGSSS

Para la expedición de la orden de restitución de recursos de que trata el presente asunto se tuvo en cuenta la reglamentación que rige la materia, contenida en el Decreto 1281 de 2002 y demás normas que lo complementan.

Asimismo, se observó por esta Superintendencia, que el Ministerio de Salud y Protección Social impartió precisas instrucciones a la UNION TEMPORAL respecto a la aplicación de las nuevas disposiciones que vinieron a establecer algunas reglas relacionadas con los procesos de recobros, reclamaciones y reconocimiento y giro de recursos del aseguramiento en salud, aplicables tanto para las entidades promotoras de salud como para las autoridades que adelanten dichos procesos, cada uno en lo que corresponda.

En criterio de este Despacho, es necesario analizar las disposiciones mencionadas por el actor en conjunto, para encontrar las particularidades que el Legislador ha incorporado en cuanto a la determinación de los recursos de la salud que por cuestiones de *movilidad social*<sup>[8]</sup> y *mejoramiento del flujo de recursos y de la calidad de la prestación de servicios*<sup>[9]</sup>, quedarían en firme.

Igualmente, para determinar el límite temporal de la firmeza se deben considerar las fechas de entrada en vigor de las normas que la instituyeron, las cuales sirven de parámetro para esclarecer el término de los dos años.

Es importante recordar que estamos frente a un **nuevo fenómeno normativo** que beneficia a ciertos actores del Sistema, al sanear algunas de las obligaciones relacionadas con reconocimientos y giros de los recursos del aseguramiento en salud -por la complejidad que caracteriza el flujo de los recursos financieros y los múltiples actores intervinientes- brindando también seguridad jurídica a partir de las definiciones que adopte la autoridad o entidad competente entre otros, en los procedimientos de reintegro de recursos de que trata el artículo 3° del Decreto Ley 1281 de 2002 y solo, respecto de las apropiaciones o reconocimientos sin justa causa de recursos del SGSSS a los que dicha autoridad aplique efectivamente la firmeza.

En tal sentido, vale la pena aclarar que el nuevo fenómeno normativo previsto en las Leyes que pasan a comentarse **no es de aplicación automática ni extensiva**, sino que corresponde su determinación a la autoridad o entidad competente, en tratándose del caso concreto, al Administrador Fiduciario del Fosyga conforme al trámite previsto en el artículo 3° del Decreto Ley 1281 de 2002 donde se garantiza la vinculación y derecho de defensa del actor requerido. Así, además de la definición que realice la autoridad o entidad competente sobre la procedencia de la firmeza respecto de los reconocimientos y giros de los recursos del aseguramiento en salud en el marco del procedimiento de reintegro, se deberá por supuesto considerar las reglas establecidas y las fechas de entrada en vigor de dichas normas.

---

[1] Capítulo II Movilidad Social, Ley 1753 de 2015, “Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 “Todos por un nuevo país”, dentro del cual se incluyó el artículo 73 relacionado con la firmeza

[2] Artículo 1°. Objeto de la Ley 1797 de 2016

Así, en la implementación de la firmeza -por su novedad- es posible que surjan ciertas expectativas en los actores mientras se habitúan al concepto, siendo claro que dicho beneficio no puede darse de forma generalizada, desmedida o desproporcionada o hacerse extensivo a otros supuestos no previstos por el Legislador; por tanto, su aplicación debe estar circunscrita al alcance fijado y a la verificación de las condiciones y requisitos previstos en cada caso, como quiera que la **regla general es la procedencia de la restitución de los recursos del SGSSS apropiados o reconocidos sin justa causa.**

### 3. PROCEDENCIA DEL COBRO DE INTERESES.

Frente a los **intereses de mora cobrados**, se reitera que la Superintendencia Nacional de Salud al adelantar la segunda etapa del procedimiento especial de reintegro, no está facultada para pronunciarse sobre los aspectos de fondo que debieron ser resueltos en una etapa distinta a la que a esta le compete, dentro de los cuales se encuentra el relacionado con los intereses cobrados, ni sobre la procedibilidad o no de ordenar la restitución de recursos del FOSYGA, hoy ADRES, pues al emitir la orden de restitución solo se verifica que se cuente con la información necesaria suministrada por el ente que da inicio a la primera etapa y de la cual se presume su legalidad, para ordenar el reintegro de recursos y poder cobrar los mismos de una manera más eficiente.

Ahora bien en relación con los recursos que se pueden interponer contra el acto administrativo de orden de restitución que expide la Superintendencia Nacional de Salud, esta entidad como ya se manifestó, a pesar de proferir un acto de ejecución que da fuerza al cobro realizado en la primera etapa, concede el recurso de reposición, para garantizar el debido proceso de la segunda etapa, lo que quiere decir que esta instancia solo puede entrar a estudiar los vicios que se presenten en el transcurso de la misma, es decir las eventuales inconsistencias que se presenten entre la información remitida por el Ministerio de Salud y Protección Social, el administrador fiduciario del FOSYGA o la entidad que haya dado inicio a la primera etapa, y la orden de restitución emitida por la Superintendencia Nacional de Salud, ello atendiendo a la presunción de legalidad que abarca las actuaciones proferidas por la entidad que inicia la primera etapa, y la garantía al debido proceso que debió conceder para que el sujeto requerido ejerciera en dicha etapa su derecho de defensa y contradicción al definirse en la misma una situación jurídica, como la de acreedor.

Es importante indicar igualmente, que esta Superintendencia, a través de la orden de reintegro, no tiene la competencia para hacer la liquidación de los dineros que adeude la entidad requerida, sino que por el contrario se soporta íntegramente en las sumas y cobros efectuados por el administrador fiduciario del FOSYGA y/o Ministerio de Salud y Protección Social, o entidad que haya iniciado la primera etapa del procedimiento de restitución de recursos, mediante documentos que gozan de presunción de legalidad informados a esta Superintendencia y se reitera entonces que, conforme a la distribución de competencias y funciones que fija la Ley y el reglamento, no es esta la instancia habilitada, desde ningún punto de vista, para realizar dichas determinaciones.

Así en aplicación del artículo 3 del Decreto Ley 1281 de 2002, la competencia de la Superintendencia Nacional de Salud para efectos de expedir la orden de reintegro o

restitución de recursos procede al concluirse la primera etapa del procedimiento y consiste en la verificación de las pruebas o soportes en relación al cobro o el informe del mismo remitido por la entidad encargada de adelantar la primera etapa para que así se pueda proceder de manera inmediata a expedir la orden de restitución que permita el cobro de los recursos.

Nótese que la Ley no constituyó a la Superintendencia Nacional de Salud en una segunda instancia para discutir la procedencia o no del cobro de recursos a favor del FOSYGA, sino que el tenor literal de la norma señala lo siguiente:

*“Cuando la situación **no sea subsanada o aclarada** en el plazo señalado se informará de manera inmediata y con las pruebas correspondientes a la **Superintendencia Nacional de Salud** quien ordenará el reintegro inmediato de los recursos y adelantará las acciones que considere pertinentes.”*

Por lo tanto, como se ha reiterado, no está habilitado para resolver las diferencias o conflictos que surjan en la primera etapa del proceso de restitución de recursos, pues la autoridad encargada del mismo, al quedar sus actuaciones de cobro y la definición de la deuda en firme, es quien remite a esta entidad una obligación cierta y exigible, ante la cual el sujeto requerido se ha abstraído del pago.

Es así como la intervención de la Superintendencia tiene un fin único al iniciarse la segunda etapa del proceso de restitución, consistente en “adelantar las actuaciones orientadas al reintegro” o, en otras palabras: “ordenar el reintegro inmediato de los recursos” (Decreto Ley 1281 de 2002), sin perjuicio de que, además, adelante las acciones que considere pertinentes, como por ejemplo el inicio de procesos administrativos sancionatorios.

Considera entonces que el legislador estableció el procedimiento del artículo 3 del Decreto Ley 1281 de 2002 y otros similares, como el del artículo 13 del mismo, con el objeto de proteger el uso y la destinación de los recursos públicos del sector salud y no, la de “cuestionar la buena fe” de los actores del sistema, que lleguen a ser parte de los mismos, pues es claro que, en el ordenamiento colombiano opera la presunción de buena fe (C.P. 83), presunción que en todo caso, admite prueba en contrario. Por lo tanto, la finalidad de este procedimiento es la de lograr la eficiencia y oportunidad en el manejo de los recursos del sector (art. 1 Dec 1281).

De lo que se concluye que verificarse que este argumento controvierte un aspecto de fondo de competencia de la autoridad que inició el proceso en primera instancia, es la ADRES (quien debe ser vinculada al presente proceso) quien se encuentra facultado para controvertir las actuaciones administrativas de la primera etapa.

#### **4. CUMPLIMIENTO DEL ORDENAMIENTO LEGAL Y DE LAS FUNCIONES ASIGNADAS A LA SUPERINTENDENCIA NACIONAL DE SALUD.**

De la revisión del texto de la demanda, para abordar su estudio, se encuentra que la demandante no soporta en argumentos las razones por las cuales no adeude recursos apropiados sin justa causa, pues en dicho aspecto se limita a indicar, que existió un indebido

proceso, a la liquidación de los intereses y otros argumentos que debieron ser debatidos y resueltos en la primera etapa, por lo que son situaciones totalmente ajenas a las funciones de la Superintendencia Nacional de Salud.

Ahora bien, en relación con los recursos que se pueden interponer contra el acto administrativo de orden de restitución que expide la Superintendencia Nacional de Salud, esta entidad como ya se manifestó, a pesar de proferir un acto de ejecución que da fuerza al cobro realizado en la primera etapa, concede el recurso de reposición, para garantizar el debido proceso de la segunda etapa, lo que quiere decir que esta instancia solo puede entrar a estudiar los vicios que se presenten en el transcurso de la misma, es decir las eventuales inconsistencias que se presenten entre la información remitida por el Ministerio de Salud y Protección Social, el administrador fiduciario del FOSYGA hoy ADRES o la entidad que haya dado inicio a la primera etapa, y la orden de restitución emitida por la Superintendencia Nacional de Salud, ello atendiendo a la presunción de legalidad que abarca las actuaciones proferidas por la entidad que inicia la primera etapa, y la garantía al debido proceso que debió conceder para que el sujeto requerido ejerciera en dicha etapa su derecho de defensa y contradicción al definirse en la misma una situación jurídica, como la de acreedor.

En este orden de ideas, esta Superintendencia, no está facultada para pronunciarse sobre los aspectos de fondo que debieron ser resueltos en una etapa distinta a la que a esta le compete, ni sobre la procedibilidad o no de ordenar la restitución de recursos del FOSYGA hoy ADRES, pues al emitir la orden de restitución solo se verifica que se cuente con la información necesaria suministrada por el ente que da inicio a la primera etapa y de la cual se presume su legalidad, para ordenar el reintegro de recursos y poder cobrar los mismos de una manera más eficiente.

En este sentido brilla por su ausencia argumento alguno por parte del demandante en el cual se cuestione algún aspecto relacionado con vicios que eventualmente se puedan generar en la segunda etapa, sino que por el contrario en últimas, sus argumentos se encuentran encaminados a aspectos que debieron resolverse en la primera etapa, lo cual escapa de la competencia de la Superintendencia Nacional de Salud.

Es importante indicar igualmente, que esta Superintendencia, a través de la orden de reintegro, no tiene la competencia para hacer la liquidación de los dineros que adeude la entidad requerida, sino que por el contrario se soporta íntegramente en las sumas y cobros efectuados por el administrador fiduciario del FOSYGA hoy ADRES y/o Ministerio de Salud y Protección Social, o entidad que haya iniciado la primera etapa del procedimiento de restitución de recursos, mediante documentos que gozan de presunción de legalidad informados a esta Superintendencia y se reitera entonces que, conforme a la distribución de competencias y funciones que fija la Ley y el reglamento, no es esta la instancia habilitada, desde ningún punto de vista, para realizar dichas determinaciones.

Así en aplicación del artículo 3 del Decreto Ley 1281 de 2002, la competencia de la Superintendencia Nacional de Salud para efectos de expedir la orden de reintegro o restitución de recursos procede al concluirse la primera etapa del procedimiento y consiste en la verificación de las pruebas o soportes en relación al cobro o el informe del mismo

remitido por la entidad encargada de adelantar la primera etapa para que así se pueda proceder de manera inmediata a expedir la orden de restitución que permita el cobro de los recursos.

Nótese que la Ley no constituyó a la Superintendencia Nacional de Salud en una segunda instancia para discutir la procedencia o no del cobro de recursos a favor del FOSYGA hoy ADRES, sino que el tenor literal de la norma señala lo siguiente:

*” Cuando la situación no sea subsanada o aclarada en el plazo señalado se informará de manera inmediata y con las pruebas correspondientes a la Superintendencia Nacional de Salud quien ordenará el reintegro inmediato de los recursos y adelantará las acciones que considere pertinentes.”*

Por lo tanto, no está habilitada mi representada, para resolver las diferencias o conflictos que surjan en la primera etapa del proceso de restitución de recursos, pues la autoridad encargada del mismo, al quedar sus actuaciones de cobro y la definición de la deuda en firme (con el vencimiento del término de 20 días), es quien remite a esta entidad una obligación cierta y exigible, ante la cual el sujeto requerido se ha abstraído del pago.

Es así como la intervención de la Superintendencia tiene un fin único al iniciarse la segunda etapa del proceso de restitución, consistente en “adelantar las actuaciones orientadas al reintegro” o, en otras palabras: “ordenar el reintegro inmediato de los recursos” (Decreto <Ley> 1281 de 2002), sin perjuicio de que, además, adelante las acciones que considere pertinentes, como por ejemplo el inicio de procesos administrativos sancionatorios.

El legislador estableció el procedimiento del artículo 3 del Decreto Ley 1281 de 2002 y otros similares, como el del artículo 13 del mismo, con el objeto de proteger el uso y la destinación de los recursos públicos del sector salud y no, la de” cuestionar *la buena fe* “de los actores del sistema, que lleguen a ser parte de estos, pues es claro que, en el ordenamiento colombiano opera la presunción de buena fe (C.P. 83), presunción que, en todo caso, admite prueba en contrario. Por lo tanto, la finalidad de este procedimiento es la de lograr la eficiencia y oportunidad en el manejo de los recursos del sector (art. 1 Decreto 1281).

Es de advertir que si bien los sujetos requeridos en el proceso de restitución de recursos, gozan del derecho al debido proceso y concretamente los derechos de defensa y contradicción, estos últimos a su vez constituyen un deber por parte de los sujetos requeridos, y deben ser ejercidos en los términos perentorios que señale la ley y en ausencia de norma especial, en los términos que señale el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, ante la autoridad administrativa correspondiente que en el presente caso fue el Consorcio SAYP por lo que no ser ejercidos no podrían ser estos válidamente ejercidos ante esta entidad en una etapa diferente del proceso.

## **5. FALTA DE COMPETENCIA POR PARTE DE SUPERINTENDENCIA NACIONAL DE SALUD PARA REALIZAR EL PAGO DE LOS RECURSOS DEL SGSSS APROPIADOS O RECONOCIDOS SIN JUSTA CAUSA Y REINTEGRADOS A LA ADRES (FOSYGA)**

Se debe precisar que al patrimonio de la Superintendencia Nacional de Salud no ingresa el valor los recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud apropiados o reconocidos sin justa causa, por lo que no se podría imponer una orden condenatoria de devolver una suma de dinero que nunca entro en el referido patrimonio.

Ténganse en cuenta que la fuentes de los recursos del SGSSS, son las cotizaciones, la sobre prima del Seguro Obligatorio de Tránsito (SOAT), los aportes del presupuesto general de la nación, los recursos propios de los municipios, los recursos del sistema general de participaciones, las rentas cedidas y las regalías, recursos que son gestionados por la ADRES, Municipio o Distritos y Departamentos, recursos que tiene por objeto atender los riesgos profesionales, el régimen contributivo, lo no incluido en el PBS contributivo, el régimen subsidiado, la atención de evento catastróficos, la salud pública, lo no incluido en el PBS Subsidiado y la atención en salud de la población no asegurada y a su vez los beneficiarios de los recursos son los afiliados, las EPS del régimen contributivo y subsidiado, las ARS, las ESE y las IPS.

De acuerdo con el artículo 3 del Decreto 1281 de 2002, la Superintendencia Nacional de Salud no adelanta el proceso de compensación de las sumas de dinero del sistema General de Seguridad Social en Salud apropiadas o reconocidas sin justa causa contra el flujo de recursos del Sistema, la referida norma es del siguiente tenor:

*“Una vez quede en firme el acto administrativo que ordena el reintegro, de conformidad con el procedimiento definido, la ADRES o quien haga sus veces o cualquier entidad o autoridad pública que, en el ejercicio de sus competencias o actividades como participante o actor en el flujo de recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud, compensará su valor contra los reconocimientos que resulten a favor del deudor por los diferentes procesos que ejecuta ante la entidad. En todo caso, los valores a reintegrar serán actualizados con el Índice de Precios al Consumidor (IPC).”*

Teniendo en cuenta lo anterior la Superintendencia Nacional de Salud no tendría la competencia ni la obligación realizar el eventual desembolso de las sumas de dinero que se ordenaron reintegrar, dado que no interviene en el flujo de los recursos del SGSSS.

## 6. EXCEPCIÓN GENÉRICA.

Solicito respetuosamente al Despacho, se sirva declarar probadas las excepciones propuestas y todas aquellas excepciones de mérito que no hubiesen sido presentadas, pero que hayan sido de acuerdo con la ley, debidamente probadas dentro del proceso que nos ocupa, de conformidad con el aforismo latino *iura nov it curia*.

## V. PRUEBAS

- 1.- Téngase como pruebas las aportadas al proceso y las normas vigentes sobre la materia, las cuales por ser del orden nacional no requieren ser aportadas.
- 2.- Expediente administrativo que ordena el reintegro a favor de ADRES.

## VII. PETICIÓN

Como corolario de todo lo anterior y de lo expuesto por esta Superintendencia Nacional de Salud en cada uno de los actos administrativos, cuyos planteamientos nuevamente reitero, le solicito muy respetuosamente a ese Despacho al momento de proferir su fallo, se declare probadas las excepciones propuestas y se deniegue así mismo las suplicas de la demanda y además se condene en costas, agencias en derecho y demás gastos procesales al demandante.

## VIII. NOTIFICACIONES

La Superintendencia Nacional de Salud recibe notificaciones personales en su sede administrativa ubicada en la Carrera 68 A No. 24 B- 10. Edificio Plaza Claro Torre 3 Piso 9 de la ciudad Bogotá D.C., correo electrónico: [snsnotificacionesjudiciales@supersalud.gov.co](mailto:snsnotificacionesjudiciales@supersalud.gov.co)

A la suscrita en el correo electrónico: [yadira.garzón@supersalud.gov.co](mailto:yadira.garzón@supersalud.gov.co)

Del señor Juez,



**YADIRA EMILIA GARZON AVELLANEDA**  
C.C. No. 39.736.745 de Funza Cund.  
T.P. No. 234.820 del C.S. de la J.



ESCRITURA PÚBLICA : 5000 =====

CINCO MIL =====

FECHA: TREINTA (30) DE AGOSTO DE DOS MIL VEINTIDÓS (2022)

OTORGADA EN LA NOTARÍA SETENTA Y TRES (73) DEL CIRCULO DE

BOGOTÁ, D.C. = =====

ACTO O CONTRATO: PODER GENERAL.=====

PERSONAS QUE INTERVIENEN =====IDENTIFICACION

DE: SUPERINTENDENCIA NACIONAL DE SALUD

NIT 860.062.187-4

A:=====

1. José Antonio Carrillo Barreiro, C.C. 80.818.539 y T.P. 209.861
2. Gilma Patricia Bernal León, C.C. No. 41.663.135 y T.P. 35.629
3. Melba Johanna Rodríguez Gutiérrez, C.C. 35.530. 525 y T.P. 245.999
4. Paul Giovanni Gómez Díaz, C.C. 80.007.115 y T.P. 136.009
5. Liliana Moncada Vargas, C.C. 36.457.742 y T.P. 161.323
6. Liliana Astrid Escobar Cotrino, C.C. 1.123.732.305 y T.P. 297.531
7. Oscar Bravo Moreno, C.C. No.1.085.303.964 y T.P. 275.558
8. Dora Ángela Ortiz Sánchez, C.C. 53.089.237 y T.P. 191.206
9. Iván Darío Rodríguez Pinzón, C.C. 80.194.960 y T.P. 190.337
10. María Camila Mejía Olmos, C.C. 53.080.012 y T.P. 205.897
11. Ángela María Ramírez Rodríguez, C.C. 1.010.165.525 y T.P. 204.937
12. Mario Andrés Cadena, C.C. 1.094.919.498 y T.P. 277.635
13. Alexander García Jiménez, C.C. 1.010.175.216 y T.P. 241.662
14. Alejandra Medina Lozano, C.C. 1.018.469.996 y T.P. 305.854
15. Ángela María Rojas Rodríguez, C.C. 1.026.285.080 y T.P. 282.953
16. Adriana Moreno Muñoz, C.C. 35.253.883 y T.P. 158.155
17. Carlos Andrés Méndez Casallas, C.C. 80.099.677 y T.P. 224.230
18. Yadira Emilia Garzón Avellaneda, C.C. 39.736.745 y T.P. 234.820

24-08-21  
11081732305/AOC

Cadena SA. No. 899595A

Cadena SA. No. 899595A

18-03-22

19. Maria Antonia González Posada, C.C. 1.020.832.940 y T.P. 388.865

En la ciudad de Bogotá, Distrito Capital, República de Colombia, en la Notaría setenta y tres (73) del Círculo de Bogotá, Distrito Capital, cuyo Notario Encargado es el Doctor **HECTOR FABIO CORTES DIAZ (Resolución No. 10268 del 29 de Agosto de 2022)**, en la fecha señalada en el encabezado se otorgó la escritura pública que se consigna en los siguientes términos:=====

**Comparecieron con minuta enviada por correo electrónico:=====**

**ULAHÍ DAN BELTRÁN LÓPEZ** identificado con cédula de ciudadanía No. 3.745.316 en calidad de **SUPERINTENDENTE NACIONAL DE SALUD**, Código 0030 Grado 25 nombrado mediante Decreto No. 1712 de 2022, de conformidad con la facultad de representación legal otorgada en el numeral 34 del artículo 7º del Decreto 1080 de 2021, manifestó lo siguiente:=====

**PRIMERA:** Que obrando en el carácter y representación indicados y, con el fin de ejercer la representación y defensa judicial, extrajudicial y administrativa de la **SUPERINTENDENCIA NACIONAL DE SALUD**, con NIT 860.062.187-4, confiere mediante el presente instrumento público **PODER GENERAL** a los siguientes abogados: =====

[1] José Antonio Carrillo Barreiro, mayor de edad, domiciliado en Bogotá, identificado con cédula de ciudadanía No. 80.818.539 de Bogotá D.C., y tarjeta profesional No. 209.861 del Consejo Superior de la Judicatura; [2] Gilma Patricia Bernal León, mayor de edad, domiciliada en Bogotá D.C., identificada con cédula de ciudadanía No. 41.663.135 de Bogotá D.C., y tarjeta profesional No. 35.629 del Consejo Superior de la Judicatura; [3] Melba Johanna Rodríguez Gutiérrez, mayor de edad, domiciliada en Facatativá (Cundinamarca), identificada con cédula de ciudadanía No. 35.530.525 de Facatativá Cundinamarca y tarjeta profesional 245.999 del Consejo Superior de la Judicatura; [4] Paul Giovanni Gómez Díaz, mayor de edad, domiciliado en Bogotá D.C., identificado con cédula



Ca415429481



República de Colombia

Página 3

5000



Aa076922582

de ciudadanía No. 80.007.115 de Bogotá D.C., y tarjeta profesional No. 136.009 del Consejo Superior de la Judicatura; [5] Liliana Moncada Vargas, mayor de edad, domiciliada en Bogotá D.C., identificada con cédula de ciudadanía No. 36.457.742 de San Alberto (Cesar) y tarjeta profesional No. 161.323 del Consejo Superior de la Judicatura; [6] Liliana Astrid Escobar Cotrino, mayor de edad, domiciliada en Bogotá D.C., identificada con cédula de ciudadanía No. 1.123.732.305 de El Molino (La Guajira) y tarjeta profesional No. 297.531 del Consejo Superior de la Judicatura; [7] Oscar Bravo Moreno, mayor de edad, domiciliado en Bogotá D.C., identificado con cédula de ciudadanía No. 1.085.303.964 de Pasto (Nariño) y tarjeta profesional No. 275.558 del Consejo Superior de la Judicatura; [8] Dora Ángela Ortiz Sánchez, mayor de edad, domiciliada en Bogotá D.C., identificada con cédula de ciudadanía No. 53.089.237 de Bogotá D.C., y tarjeta profesional No. 191.206 del Consejo Superior de la Judicatura; [9] Iván Darío Rodríguez Pinzón, mayor de edad, domiciliado en Bogotá D.C., identificado con cédula de ciudadanía No. 80.194.960 de Bogotá D.C., y tarjeta profesional No. 190.337 del Consejo Superior de la Judicatura; [10] María Camila Mejía Olmos, mayor de edad, domiciliada en Bogotá D.C., identificada con cédula de ciudadanía No. 53.080.012 de Bogotá D.C., y tarjeta profesional No. 205.897 del Consejo Superior de la Judicatura; [11] Ángela María Ramírez Rodríguez, mayor de edad, domiciliada en Bogotá D.C., identificada con cédula de ciudadanía No. 1.010.165.525 de Bogotá D.C., y tarjeta profesional No. 204.937 del Consejo Superior de la Judicatura; [12] Mario Andrés Cadena, mayor de edad, domiciliado en Bogotá D.C., identificado con cédula de ciudadanía No. 1.094.919.498 de Armenia (Quindío) y tarjeta profesional No. 277.635 del Consejo Superior de la Judicatura; [13] Alexander García Jiménez, mayor de edad, domiciliado en la ciudad de Bogotá D.C., identificado con cédula de ciudadanía No. 1.010.175.216 de Bogotá D.C. y



cadena

HECTOR FABIO CORTES VARGAS  
 1798  
 CIRCULO DE BOGOTA D.C.

24-06-21

11082COYMYCAS214

18-03-22

18-03-22

Cadena S.A.

1117155

J995CA99

Ca415429481

tarjeta profesional No. 241.662 del Consejo Superior de la Judicatura; [14] Alejandra Medina Lozano, mayor de edad, domiciliada en Bogotá D.C., identificada con cédula de ciudadanía No. 1.018.469.996 de Bogotá D.C., y tarjeta profesional No. 305.854 del Consejo Superior de la Judicatura; [15] Ángela María Rojas Rodríguez, mayor de edad, domiciliada en Bogotá D.C., identificada con cédula de ciudadanía No. 1.026.285.080 y tarjeta profesional No. 282.953 del Consejo Superior de la Judicatura; [16] Adriana Moreno Muñoz, mayor de edad, domiciliada en la ciudad de Bogotá D.C., identificada con cédula de ciudadanía No. 35.253.883 de Fusagasugá (Cundinamarca) y tarjeta profesional No. 158.155 del Consejo Superior de la Judicatura; [17] Carlos Andrés Méndez Casallas, mayor de edad, domiciliado en Bogotá D.C., identificado con cédula de ciudadanía No. 80.099.677 de Bogotá D.C., y tarjeta profesional No. 224.230 del Consejo Superior de la Judicatura; ; [18] Yadira Emilia Garzón Avellaneda, identificada con cédula de ciudadanía No. 39.736.745, y con tarjeta profesional No. 234.820; [19] María Antonia González Posada, identificada con cédula de ciudadanía No. 1.020.832.940, y con tarjeta profesional No. 388.865 para que adelanten la defensa y representación judicial y extrajudicial en los procesos y conciliaciones extrajudiciales asignadas, en los que sea parte y/o actúe como demandante, demandado, coadyuvante, llamada en garantía, convocante o convocada, o tenga algún interés la Superintendencia Nacional de Salud.=====

**SEGUNDA:** Los profesionales quedan ampliamente facultados, para la representación judicial y extrajudicial de la Superintendencia Nacional de Salud, conforme a lo establecido en las facultades de que trata el artículo 77 de la Ley 1564 de 2012, quedando investidos para atender todo tipo de diligencias tales como: presentar demandas, contestar demandas, llamar en garantía, asistir a audiencias iniciales con la facultad expresa para conciliar, asistir a audiencias de pruebas, interrogatorios de parte, inspecciones judiciales, presentar incidentes, y



Ca415429482

en general todas las actuaciones procesales, de modo que, en ningún caso la Superintendencia Nacional de Salud quede sin representación judicial. Los mandatarios tendrán la facultad expresa para conciliar en las audiencias de conciliación extrajudicial ante las diferentes Procuradurías Delegadas Administrativas Judiciales, Personerías Municipales y Distritales y/o cualquier autoridad con facultad conciliatoria, de acuerdo con lo establecido en el Decreto 1069 del 2015, Título 4 Capítulo 3 artículo 2.2.4.3.1.1.1, y siguientes. =====

**PARÁGRAFO PRIMERO:** Los asuntos objeto de conciliación o de cualquier otro medio alternativo de solución de conflictos deberán ser sometidos al Comité de Conciliación, en el cual se adelantará el estudio y análisis del caso y resolverá sobre la procedencia o improcedencia de la conciliación, señalando la posición institucional. =====

**PARÁGRAFO SEGUNDO:** Para el ejercicio del mandato se otorgan facultades para desistir, sustituir, reasumir y conciliar. Los asuntos en los que se pretenda adelantar una acción de repetición, celebrar un contrato de transacción, desistir de las pretensiones, coadyuvar el desistimiento de las mismas o representar a la Superintendencia Nacional de Salud en cualquier mecanismo alternativo de solución de conflictos no enunciados en el presente poder, los mandatarios deben presentar ante el Comité de Conciliación, de acuerdo con lo establecido en el Decreto 1069 de 2015, título 4 Capítulo 3 la correspondiente ficha, para que se adelante el estudio, análisis pertinente y se resuelva en esta instancia administrativa sobre la procedencia o improcedencia de la acción de repetición, la conciliación, transacción o coadyuvancia del desistimiento, según sea el caso. ===

**PARÁGRAFO TERCERO:** El presente poder general faculta a los mandatarios, para que, en caso de ser vulnerado algún derecho fundamental en cabeza de esta Superintendencia y frente a los procesos objeto de representación judicial, puedan iniciar, tramitar y llevar hasta su culminación las acciones

24-06-21

110834/COYMOCA52

Cadena S.A.

No. 99-95540

Cadena S.A.

No. 99-95540

18-03-22

111728 AbJB95CA

constitucionales pertinentes ante las respectivas autoridades jurisdiccionales.==

**TERCERA:** Los mandatarios no podrán notificarse del auto admisorio de la demanda en los casos en que previamente no haya sido remitida la notificación electrónica a la Superintendencia Nacional de Salud, por el canal institucional idóneo para el efecto, ni adelantar conciliaciones sin previo estudio por parte del Comité de Conciliación de esta Entidad. En ninguna circunstancia podrán recibir dinero en efectivo o en consignación por ningún concepto, estas sumas de dinero las deberá recibir directamente la Superintendencia Nacional de Salud. De igual forma, queda absolutamente prohibida la disposición de los derechos litigiosos, sin previa autorización de la Superintendencia Nacional de Salud. =====

**CUARTA:** Los apoderados aquí constituidos deberán informar periódicamente a la Superintendencia Nacional de Salud, de todas y cada una de las gestiones y actividades desplegadas en los procesos judiciales y conciliaciones extrajudiciales asignadas para su gestión jurídica y relacionadas con esta actividad. =====

**QUINTA:** Los apoderados quedan investidos de todas las facultades legales que sean inherentes al desarrollo del mandato conferido y responderán por su ejercicio en los términos que la ley establece al mandatario. =====

**SEXTA:** El presente mandato estará vigente mientras subsista el nombramiento del Doctor Ulahi Dan Beltrán López como Superintendente Nacional de Salud; y frente a cada uno de los abogados, mientras subsista la relación legal y reglamentaria o contractual con la Superintendencia Nacional de Salud. =====

**=====HASTA AQUI LA MINUTA PRESENTADA=====**

**LECTURA DE ESTE PODER:** LA PODERDANTE declara que ha leído personalmente la presente escritura y que ha confrontado todos los datos especiales que en ella aparecen, como fechas, cifras numéricas, números de cuentas, números de escrituras, de cédulas de ciudadanía y otros, razón por la



Ca415429483



# República de Colombia

Página 7

5000



Aa076922584



República de Colombia

Papel notarial para uso exclusivo de copias de escrituras públicas, certificados y documentos del archivo notarial

cual exonera a la Notaria de los posibles errores que sobre estos puntos aparezcan en el instrumento.=====

**CONSTANCIAS NOTARIALES:** Artículo 9 Decreto Ley 960 de 1970: El(La) Notaria(a) responde de la Regularidad formal del instrumento que autoriza, pero no de la veracidad de las declaraciones de los interesados. Tampoco responde de la capacidad o aptitud legal de estos para celebrar el acto o contrato respectivo. Arts 35 y 102 del Decreto Ley 960 de 1970 :Se advirtió a los otorgantes de ésta escritura de la obligación que tienen de leer la totalidad de su texto, a fin de verificar la exactitud de todos los datos consignados en ella, con el fin de aclarar, modificar o corregir lo que les pareciere; la firma de la misma demuestra su aprobación total del texto. En consecuencia, el(la) Notario(a) NO asume responsabilidad alguna por errores o inexactitudes establecidas con posterioridad a la firma de los otorgantes y del (de la) Notario(a). En tal caso, éstos deben ser corregidos mediante el otorgamiento de una nueva escritura, suscrita por todos los que intervinieron en la inicial y sufragada por los mismos. =

**IMPUESTO DE IVA:** De conformidad con lo dispuesto en el Estatuto Tributario, por el otorgamiento de la presente escritura se cancela la suma de \$ por concepto de Impuesto a las ventas a la tarifa del diecinueve por ciento (19%) sobre los derechos notariales. =====

**NOTAS DE ADVERTENCIA:** Se advierte a los otorgantes, que son responsables legalmente en el evento que se utilice este instrumento con fines fraudulentos o ilegales. =====

**OTORGAMIENTO Y AUTORIZACIÓN:** Leído el presente instrumento público por los otorgantes, lo firman en prueba de su asentimiento, junto con el (la) suscrito(a) Notario(a), quien en esta forma lo autoriza. =====

La presente escritura pública se elaboró en las hojas de papel notarial números:



24-06-21  
11084258 / COYMSCA

Cadena S.A. No. 89933390

Cadena S.A. No. 89933390

18-03-22

AA076922581 AA076922582 AA076922583 AA076922584 AA076922585 =====

=====

Derechos Notariales

Superintendencia

Fondo Nacional de Notariado

RESOLUCIÓN 00755 DE 26/01/2022 DE LA SUPERINTENDENCIA DE  
NOTARIADO Y REGISTRO.=====

=====

=====

=====

=====

=====

=====

=====

=====

=====

=====

ESTA HOJA FORMA PARTE DE LA ESCRITURA PÚBLICA :



Ca415429485

REPÚBLICA DE COLOMBIA

RESIDENCIA DE LA REPÚBLICA  
SECRETARÍA JURÍDICA

Revisó

Aprobó

MINISTERIO DE SALUD Y PROTECCIÓN SOCIAL

DECRETO NÚMERO 1712 DE 2022

19 AGO 2022

*Por el cual se termina un encargo y efectúa un nombramiento ordinario*

EL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA

En ejercicio de las facultades constitucionales y legales, especialmente las que le confieren el numeral 13 del artículo 189 de la Constitución Política y los artículos 2.2.5.3.1 del Decreto 1083 de 2015 y 1 del Decreto 1507 de 2022

DECRETA:

**ARTÍCULO 1. Terminación de Encargo.** Dar por terminado a partir de la fecha el encargo de las funciones del empleo Superintendente Código 0030 Grado 25 de la Superintendencia Nacional de Salud a la doctora **GINNA FERNANDA ROJAS PUERTAS**, identificada con cédula de ciudadanía número 20.533.080, quien actualmente desempeña el cargo de Secretario General Código 0037 Grado 23 de la Superintendencia Nacional de Salud.

**ARTÍCULO 2. Nombramiento.** Nómbrase al doctor **ULAHÍ DAN BELTRÁN LÓPEZ**, identificado con cédula de ciudadanía número 3.745.316, en el empleo de empleo Superintendente Código 0030 Grado 25 de la Superintendencia Nacional de Salud

**ARTÍCULO 3.- Comunicación.** - El presente Decreto se comunicará a través de la Secretaría General del Ministerio de Salud y Protección Social.

**ARTÍCULO 4.- Vigencia.** - El presente decreto rige a partir de la fecha de su expedición.

COMUNÍQUESE, PUBLÍQUESE Y CÚMPLASE

19 AGO 2022

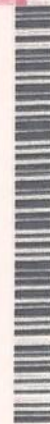
Dado en Bogotá, D.C., a los

LA MINISTRA DE SALUD Y PROTECCIÓN SOCIAL,

DIANA CAROLINA CORCHO MEJÍA

HECTOR FABIO CORTES DIAZ  
19 AGO 2022  
SECRETARÍA GENERAL DE SALUD Y PROTECCIÓN SOCIAL

Ca415429485



18-03-22

No. 599-035346

Cadena S.A.

11176UJ59AC895A8

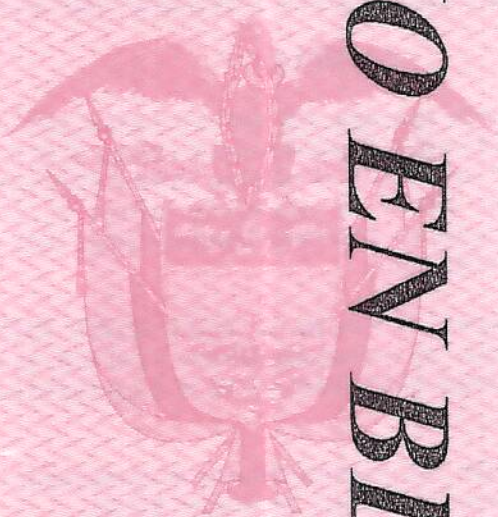
República de Colombia

Papel notarial para uso exclusivo de escrituras públicas, certificados y documentos del archivo notarial



cadena

# ESPACIO EN BLANCO





República de Colombia

Página 9

5000



Aa076922585



Ca415429484

ESTA HOJA FORMA PARTE DE LA ESCRITURA PÚBLICA : 5000 =====

FECHA: TREINTA (30) DE AGOSTO DE DOS MIL VEINTIDÓS (2022)

OTORGADA EN LA NOTARÍA SETENTA Y TRES (73) DEL CÍRCULO DE BOGOTÁ, D.C. = =====

LA PODERDANTE

ULAHÍ DAN BELTRÁN LÓPEZ

CC No. 3.745.316

DIRECCIÓN: CRA 68A N° 24B-10 Torre 3 piso 10

TELÉFONO: 744 20 00 Bogotá

CORREO ELECTRONICO: ulahi.beltran@superpud.gov.co

ACTIVIDAD ECONOMICA: Funcionario público

EN CALIDAD DE SUPERINTENDENTE NACIONAL DE SALUD



HECTOR FABIO CORTES DIAZ

NOTARIO SETENTA Y TRES (73) DEL CÍRCULO DE BOGOTÁ D.C.

ENCARGADO

24-06-21  
11085AC254/COYNB

18-03-22

Cadena SA

**PRIMERA (1) COPIA DE LA ESCRITURA PUBLICA NUMERO (5000) DE FECHA (30) DE AGOSTO DEL AÑO (2022) TOMADA DE SU ORIGINAL, CONFORME AL ARTICULO 41 DECRETO 2148 DE 1983.**

**QUE SE EXPIDE EN BOGOTÁ A LOS (05) DÍAS DEL MES DE SEPTIEMBRE DE DOS MIL VEINTIDOS (2022) EN (6) FOLIOS ÚTILES.**

**LA PRESENTE COPIA SE EXPIDE CON DESTINO A:**

**INTERESADO.**



**HECTOR FABIO CORTES DIAZ.**

**NOTARIO SETENTA Y TRES DEL CIRCULO DE BOGOTÁ (E).**

**EL SUSCRITO NOTARIO SETENTA Y TRES DEL CIRCULO DE BOGOTÁ D.C. (E).**

**CERTIFICA QUE EL PODER EN MENCIÓN NO CONTIENE NOTA DE REVOCATORIA, MODIFICACIÓN O ACLARACIÓN ALGUNA Y SE ENCUENTRA VIGENTE CON LAS FACULTADES INHERENTES A EL PARA CONSTANCIA SE FIRMA HOY (05) DE SEPTIEMBRE DE DOS MIL VEINTIDOS (2022).**



**HECTOR FABIO CORTES DIAZ.**

**NOTARIO SETENTA Y TRES DEL CIRCULO DE BOGOTÁ (E).**

## PROCESO 11001-33-41-045-2022-00443-00 CONTESTACIÓN DE LA DEMANDA Y LLAMAMIENT EN GARANTÍA ZURICH

Diego Eduardo Gamboa Prada <diego.gamboa@utfosyga2014.com>

Vie 13/01/2023 14:34

Para: Juzgado 45 Administrativo Seccion Primera - Bogotá - Bogotá D.C.

<jadmin45bta@notificacionesrj.gov.co>;Correspondencia Sede Judicial CAN - Bogotá - Bogotá D.C.

<correscanbta@cendoj.ramajudicial.gov.co>

📎 6 archivos adjuntos (2 MB)

Poder CARVAJAL 2022-443 (45JA).pdf; Poder especial Rdo. 2022-00443 Diego Gamboa; PODER SERVIS Y GRUPO ASD- 2022-00443 .pdf; PODER GRUPO ASD Y SERVIS-PROCESO 2022-00443 (JA 45); Contestación demanda reintegro 2022-00443.pdf; LLAMAMIENTO EN GARANTÍA ZURICH 2022-00443.pdf;

Bogotá D.C., 13 DE ENERO 2023

Doctora

**MARIA CAROLINA TORRES ESCOBAR**

JUEZ (o quién haga sus veces)

Juzgado 45 Administrativo Oral del Circuito de Bogotá D.C

[jadmin45bta@notificacionesrj.gov.co](mailto:jadmin45bta@notificacionesrj.gov.co)

[correscanbta@cendoj.ramajudicial.gov.co](mailto:correscanbta@cendoj.ramajudicial.gov.co)

Ciudad

|                    |                    |                                                                                                                                                                                                                  |
|--------------------|--------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>Referencia:</b> | <b>Radicado:</b>   | <b>11001-33-41-045-2022-00443-00</b>                                                                                                                                                                             |
|                    | <b>Proceso:</b>    | Nulidad y Restablecimiento del Derecho                                                                                                                                                                           |
|                    | <b>Demandante:</b> | ALIANSA SALUD EPS                                                                                                                                                                                                |
|                    | <b>Demandado:</b>  | NACION – MINISTERIO DE SALUD Y PROTECCIÓN SOCIAL –<br>SUPERINTENDENCIA NACIONAL DE SALUD – UNION TEMPORAL<br>FOSYGA 2014 – ADMINISTRADORA DE LOS RECURSOS DEL<br>SISTEMA GENERAL DE LA SEGURIDAD SOCIAL EN SALUD |

**Asunto: CONTESTACIÓN DE LA DEMANDA Y LLAMAMIENT EN GARANTÍA ZURICH**

**DIEGO EDUARDO GAMBOA PRADA**, identificado con cédula de ciudadanía número 1.110.444.324, abogado en ejercicio, portador de la Tarjeta Profesional No 335.661 del Consejo Superior de la Judicatura y domiciliado en Bogotá D.C., obrando conforme al poder conferido por (i) **CARVAJAL TECNOLOGÍA Y SERVICIOS S.A.S.** (antes, ASSENDA S.A.S.), (ii) **SERVIS OUTSOURCING INFORMÁTICO SOCIEDAD POR ACCIONES SIMPLIFICADA. – SERVIS S.A.S.** (antes, SERVIS OUTSOURCING INFORMÁTICO SOCIEDAD ANÓNIMA – SERVIS S.A.), y (iii) **GRUPO ASESORÍA EN SISTEMATIZACIÓN DE DATOS SOCIEDAD POR ACCIONES SIMPLIFICADA – GRUPO ASD S.A.S** (antes, ASESORÍA EN SISTEMATIZACIÓN DE DATOS SOCIEDAD ANÓNIMA – A.S.D. S.A.) sociedades colombianas con domicilio principal en Cali -la primera de ellas- y en Bogotá D.C. -las dos restantes-, integrantes de la **UNIÓN TEMPORAL FOSYGA 2014**, de manera atenta me dirijo al Despacho con el fin de contestar la demanda interpuesta por la **ENTIDAD PROMOTORA DE SALUD – ALIANSA SALUD**, y realizar LLAMAMIENTO EN GARANTÍA en los términos contenidos en los documentos adjuntos.



**Diego Eduardo Gamboa Prada**  
Abogado de Defensa Judicial I

Calle 32 No. 13-07  
Bogotá - Colombia

Cel. 318 3377712

Bogotá D.C,

Doctora

**MARIA CAROLINA TORRES ESCOBAR**

Juez (o quién haga sus veces)

Juzgado 45 Administrativo Oral del Circuito de Bogotá D.C

[jadmin45bta@notificacionesrj.gov.co](mailto:jadmin45bta@notificacionesrj.gov.co)

[correscanbta@cendoj.ramajudicial.gov.co](mailto:correscanbta@cendoj.ramajudicial.gov.co)

Ciudad

**Referencia:** **Radicado:** 11001-33-41-045-2022-00443-00  
**Proceso:** Nulidad y Restablecimiento del Derecho  
**Demandante:** ALIANSALUD EPS  
**Demandado:** NACION – MINISTERIO DE SALUD Y PROTECCIÓN SOCIAL –  
SUPERINTENDENCIA NACIONAL DE SALUD – UNION TEMPORAL  
FOSYGA 2014 – ADMINISTRADORA DE LOS RECURSOS DEL SISTEMA  
GENERAL DE LA SEGURIDAD SOCIAL EN SALUD

**Asunto:** CONTESTACIÓN DE LA DEMANDA

**DIEGO EDUARDO GAMBOA PRADA**, identificado con cédula de ciudadanía número 1.110.444.324, abogado en ejercicio, portador de la Tarjeta Profesional No 335.661 del Consejo Superior de la Judicatura y domiciliado en Bogotá D.C., obrando conforme al poder conferido por (i) **CARVAJAL TECNOLOGÍA Y SERVICIOS S.A.S.** (antes, ASSEDA S.A.S.), (ii) **SERVIS OUTSOURCING INFORMÁTICO SOCIEDAD POR ACCIONES SIMPLIFICADA. – SERVIS S.A.S.** (antes, SERVIS OUTSOURCING INFORMÁTICO SOCIEDAD ANÓNIMA – SERVIS S.A.), y (iii) **GRUPO ASESORÍA EN SISTEMATIZACIÓN DE DATOS SOCIEDAD POR ACCIONES SIMPLIFICADA – GRUPO ASD S.A.S** (antes, ASESORÍA EN SISTEMATIZACIÓN DE DATOS SOCIEDAD ANÓNIMA – A.S.D. S.A.) sociedades colombianas con domicilio principal en Cali -la primera de ellas- y en Bogotá D.C. -las dos restantes-, integrantes de la **UNIÓN TEMPORAL FOSYGA 2014**, de manera atenta me dirijo al Despacho con el fin de contestar la demanda interpuesta por la **ENTIDAD PROMOTORA DE SALUD – ALIANSALUD**, en los siguientes términos:

## 1. ASUNTO PREVIO:

### 1.1. OPORTUNIDAD PARA CONTESTAR LA DEMANDA:

**1.1.1.** Mediante auto proferido el 7 de octubre de 2022, notificado en estado el día 10 del mismo mes y año, el Despacho admitió la demanda incoada por la EPS ALIANSALUD contra la Superintendencia Nacional de Salud, la Administradora de los Recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud-ADRES (en lo sucesivo simplemente ADRES), el Ministerio de Salud y Protección Social y las sociedades que integraron la Unión Temporal FOSYGA 2014 y ordenó que su **notificación se realizara de forma personal**, con observancia de lo preceptuado en el artículos 199 de la Ley 1437 de 2011, este último modificado por el artículo 48 de la Ley 2080 de 2021.

**1.1.2.** El **04 de noviembre de 2022**, mis poderdantes recibieron en sus direcciones electrónicas para notificaciones judiciales<sup>1</sup>, correo proveniente del Juzgado 45 Administrativo del Circuito de Bogotá, en el cual se notificó la citada providencia y se compartió el expediente digital.

Por lo expuesto, nos encontramos dentro de la oportunidad legal, de acuerdo a lo establecido en los artículos 172 y 199 del CPACA para emitir un pronunciamiento de fondo, en los siguientes términos:

---

<sup>1</sup> Carvajal Tecnología y Servicios S.A.S.: [impuesto.carvajal@carvajal.com](mailto:impuesto.carvajal@carvajal.com) y Grupo ASD S.A.S. y Servis S.A.S.: [clizarazo@grupoasd.com.co](mailto:clizarazo@grupoasd.com.co)

## 2. FRENTE A LAS PRETENSIONES DECLARATIVAS Y DE CONDENA:

Actuando en nombre y representación de (i) **CARVAJAL TECNOLOGÍA Y SERVICIOS S.A.S.** (ii) **GRUPO ASESORÍA EN SISTEMATIZACIÓN DE DATOS, SOCIEDAD POR ACCIONES SIMPLIFICADA – GRUPO ASD S.A.S** y (iii) **SERVIS OUTSOURCING INFORMÁTICO SOCIEDAD POR ACCIONES SIMPLIFICADA. – SERVIS S.A.S.** como integrantes de la **Unión Temporal Fosyga 2014**, **ME OPONGO** a todas y cada una las declaraciones y condenas solicitadas por la entidad demandante, de conformidad con los argumentos de hecho y de derecho, que a continuación expongo:

**2.1. FRENTE A LA PRETENSIÓN PRIMERA: ME OPONGO** que se declare la nulidad de las Resoluciones expedidas por la Superintendencia Nacional de Salud, en lo sucesivo SNS, por las razones que se esgrimen puntualmente en los siguientes numerales:

**2.1.1. FRENTE A LA PRETENSIÓN 1.1.: ME OPONGO** a que se declare la nulidad de la Resolución 010378 del 4 de diciembre de 2019, expedida por la Superintendencia Nacional de Salud, por las siguientes razones:

**2.1.1.1.** El proceso de reintegro fue producto del procedimiento diseñado por el Ministerio de Salud y Protección Social, el cual se adelantó con estricta observancia de lo previsto en la normativa vigente en ese momento (Resolución 3361 de 2013).

**2.1.1.2.** La Unión Temporal FOSYGA 2014, evidenció que existió apropiación y/o reconocimiento sin justa causa de los recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud (en adelante SGSSS, respecto de 58 recobros contentivos de 63 ítems por valor de \$12.009.612, por concepto de “Base de datos Única De Afiliados - BDUA”, para el periodo comprendido entre el 27 de octubre de 2014 y el 23 de febrero de 2015, por lo tanto era su deber como el de todos los actores o participantes del Sistema ponerlo en conocimiento, como en efecto lo hizo y la SNS ordenó el reintegro de los recursos

**2.1.1.3.** Previo a la emisión de la Resolución, ALIANSALUD EPS, tuvo conocimiento de los hallazgos se le otorgó la oportunidad para emitir pronunciamiento dentro del término dispuesto por la normativa vigente

**2.1.1.4.** De la respuesta emitida por la EPS, se estableció: (i) Que no se produjo apropiación o reconocimiento sin justa causa de 57 ítems. y (ii) que se efectuó el reconocimiento y/o aprobación sin justa causa frente a 6 ítems por valor de \$1.812.150, los cuales fueron confirmados, como quiera que la información allí suministrada no tuvo la entidad para desvirtuar estos hallazgos.

**2.1.1.5.** La EPS demandante, reintegró la suma de doscientos noventa mil cuatrocientos ochenta y ocho pesos \$ 290.488, correspondiente a los seis ítems reconocidos sin justa causa,

**2.1.1.6.** Esta información se puso en conocimiento de la firma contratada por el Ministerio de Salud y Protección Social para realizar la interventoría del Contrato de Consultoría No. 043 de 2013 y contó con su concepto favorable y los resultados del proceso se informaron a ALIANSALUD EPS para que efectuara el respectivo reintegro de las sumas reconocidas y/o apropiadas sin justa causa.

**2.1.1.7.** La Unión Temporal en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 15 de la Resolución 3361 de 2013, remitió a la Superintendencia Nacional de Salud la documentación soporte de los hallazgos, para que en el marco de su competencia desplegara las actuaciones a lugar y de ser el caso diera curso al reintegro de recursos, quien después de valorarlas emitió la orden de reintegro que se discute en la presente controversia.

**2.1.2. FRENTE A LA PRETENSIÓN 1.2: ME OPONGO** a la declaratoria de nulidad de la Resolución 2022590000001197-6 del 28 de marzo de 2022, expedida por la SNS, por medio de la cual se resolvió el recurso de reposición interpuesto contra la Resolución 010378 del 4 de diciembre de 2019, teniendo en cuenta que es un acto administrativo que goza de presunción de legalidad, consagrada en el artículo 88 del CPACA, toda vez que no ha sido desvirtuada por la Jurisdicción Contencioso Administrativa y se profirió por una autoridad pública en ejercicio de funciones administrativas como las de inspección, vigilancia y control del Sistema General de

Seguridad Social en Salud, que le fueron atribuidas por la Ley y demás actos administrativos, tales como: la Ley 100 de 1993 Libro Segundo, Título Cuarto, artículo 230 "Régimen sancionatorio", párrafo 2º, el Decreto Ley 1281 de 2002, artículo 3, la Ley 1122 de 2007, artículo 37, numeral 1º, artículo 40, literales a) y f), el Decreto 2462 de 2013, artículo 6, numeral 5º, la Resolución 3361 de 2013, artículo 15. Es decir, la referida Resolución no va en contra vía de la Constitución Política y la Ley, nacieron a la vida jurídica en aras de la protección de los recursos públicos, prevista en el artículo 15 del Decreto Ley 1281 de 2002.

**2.1.2.1** Los actos administrativos objeto de la presente controversia si bien fueron proferidos por una entidad ajena a mis representadas, esto es la Superintendencia Nacional de Salud, dicha entidad conforme a la normatividad aplicable valoró las pruebas aportadas por la entidad demandante, dio curso a las actuaciones que estimó pertinentes y ordenó a la accionante el reintegro de los recursos.

**2.2. FRENTE A LA PRETENSIÓN SEGUNDA: ME OPONGO** a que se declare a título de restablecimiento del derecho que ALIANSALUD no está obligada a reintegrar a la ADRES las sumas de dinero establecidas en la Resolución 010378 del 04 de diciembre de 2019, modificada por la Resolución No. 2022590000001197-6 del 28 de marzo de 2022, por las razones que a continuación se exponen:

**2.2.1.** Las sumas solicitadas en los actos administrativos emitidos por la SUPERINTENDENCIA NACIONAL DE SALUD, son el resultado del propio actuar de la EPS, el cual no se puede atribuir en modo alguno a mis representadas, pues el proceso de reintegro se hizo con observancia de lo previsto en la normativa vigente (Artículo 3 del Decreto Ley 1281 de 2002 y la Resolución 3361 de 2013), para ese momento, y fue la demandante la que no desvirtuó el resultado, por lo tanto, existe un deber de coherencia entre su actuar y lo solicitado, por lo que resulta improcedente que a título de restablecimiento, solicite la devolución de las sumas que le fueron reconocidas cuando no debieron pagarse ni salir de los rubros del Sistema General de Seguridad Social en Salud- SGSSS.

En consecuencia, no hay lugar al restablecimiento pretendido por la EPS ALIANSALUD, como quiera que cada uno de los actores que participaron en las etapas del proceso de reintegro de recursos obraron conforme a lo dispuesto en la normativa vigente (Decreto Ley 1281 de 2002, artículo 3º y Resolución 3361 de 2013) y fue la EPS quien no logró desvirtuar todos los hallazgos evidenciados.

**2.2.2.** El SGSSS fue el único que resultó afectado con el reconocimiento de esos recobros a ALIANSALUD EPS, pues es con cargo a este que se surte su pago el cual es administrado en la actualidad por la ADRES, por expresa disposición legal.

**2.2.3.** El proceso de reintegro de recursos se adelantó en aras de la protección de los recursos del SGSSS, propendiendo por su correcta utilización conforme lo dispuesto en el numeral 11 del artículo 3 de la Ley 1437 de 2011, el artículo 3 del Decreto Ley 1281 de 2002.

**2.2.4.** Por otra parte y no menos importante es que la parte demandante no demuestra que desvirtuó todos los hallazgos de cara al proceso de reintegro de recursos y tampoco desacredita su procedencia en esta instancia, además, no hay lugar a ninguna devolución de recursos a ALIANSALUD EPS toda vez que no se evidencia en el escrito de la demanda ni en el acervo probatorio allegado por la actora que ésta efectuó el reintegro ordenado en las Resoluciones 010378 del 04 de diciembre de 2019, modificada por la Resolución No. 2022590000001197-6 del 28 de marzo de 2022 expedidas por la Superintendencia Nacional de Salud.

**2.2.5.** Finalmente, debe señalarse que la UNIÓN TEMPORAL FOSYGA 2014, o las sociedades que la integraban, NO disponían sobre los recursos del entonces Fondo de Solidaridad y Garantía –FOSYGA (hoy recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud administrados por la ADRES), que son aquellos con los cuales se surte el reconocimiento económico de los recobros por prestaciones no incluidas en el entonces Plan Obligatorio de Salud –POS hoy Plan de Beneficios en Salud, y no existe ninguna disposición legal o interpretación jurisprudencial que establezca la obligación de pago de los recobros por beneficios extraordinarios no incluidos en el POS o la devolución de las sumas de dinero que eran objeto de reintegro de recursos con recursos de terceros diferentes a los del Sistema General de Seguridad Social en Salud.

- Por lo tanto, no es viable la restitución de las sumas reclamadas a cargo de mis representadas, las cuales no solo no fueron las receptoras de las sumas reclamadas, sino que no tenían a su cargo la administración de los recursos del SGSSS.

**2.2.6. FRENTE A LA PRETENSIÓN SEGUNDA): ME OPONGO** a que se declare a título de restablecimiento del derecho que ALIANSALUD no está obligada a reintegrar a la ADRES las sumas de dinero establecidas en la Resolución 010378 del 4 de diciembre de 2019, modificada por la Resolución No. 2022590000001197-6 del 28 de marzo de 2022, por las razones que a continuación se exponen:

**2.2.6.1.** En primera medida, porque, en el curso del proceso y los anexos allegados con el expediente, no se observa soporte que acredite los descuentos de que trata este numeral y en segunda porque el proceso de reintegro se adelantó en cabal cumplimiento de la resolución 3361 de 2013 y prueba de ello es que en la comunicación UTF2014-RNG-6584, con base en la respuesta otorgada por la entidad demandante se informó que no se produjo apropiación de 57 ítems, así como el hecho que ALIANSALUD EPS, no logró desvirtuar los hallazgos que le fueron informados respecto de los seis ítems restantes.

**2.2.6.2.** En consecuencia, la EPS estaba obligada a reintegrar las sumas solicitadas en el acto administrativo emitido por la SNS como consecuencia de su propio actuar, el cual no se puede atribuir en modo alguno a la ADRES y mucho menos a mis representadas, pues el proceso de reintegro se hizo con observancia de lo previsto en la normativa vigente y fue la demandante la que no logró desvirtuar los hallazgos, por lo tanto, existe un deber de coherencia entre su actuar y lo solicitado, por lo que resulta improcedente que, a título de restablecimiento, solicite la devolución de unos recursos que le fueron reconocidos cuando no debieron pagarse ni salir de los rubros del SGSSS.

**2.2.6.3.** En consecuencia, no hay lugar al restablecimiento pretendido por la EPS ALIANSALUD, como quiera que cada uno de los actores que participaron en las etapas del proceso de reintegro de recursos obraron conforme a lo dispuesto en la normativa vigente (Decreto Ley 1281 de 2002, artículo 3º y Resolución 3361 de 2013) y fue la EPS quien no logró desvirtuar todos los hallazgos evidenciados.

-El SGSSS fue el único que resultó afectado con el reconocimiento de esos recobros a la EPS ALIANSALUD, pues es con cargo a este que se surte su pago el cual es administrado por la ADRES, por expresa disposición legal.

- Aun en el evento de haber efectuado el reintegro, las sumas reclamadas por la EPS no ingresaron al patrimonio de las sociedades integrantes de la Unión Temporal ni de esta última, por lo tanto, no se puede pretender que con su patrimonio se asuma una responsabilidad que le es del todo ajena

**2.2.6.4.** En el proceso de reintegro de recursos adelantado por la Unión Temporal FOSYGA 2014 a la EPS ALIANSALUD, se garantizó el debido proceso y se dio aplicación estricta a lo dispuesto en la Ley, en los actos administrativos proferidos por el Ministerio de Salud y Protección Social y en lo pactado en el Contrato de Consultoría No. 043 de 2013 suscrito con ese ente Ministerial; por lo tanto una vez se detectó el hallazgo, se comunicó a la EPS para que rindiera las respectivas aclaraciones, se validaron las respuestas emitidas por la entidad recobrante, se envió a la firma interventora(JAHV McGregor SAS) y como resultado del análisis se solicitó a la EPS ALIANSALUD, que reintegrara lo que se pagó sin justa causa, para lo cual se le concedió el término señalado en la norma para que realizara el reintegro de los recursos y en vista que no lo hizo, mis representadas dieron aplicación a lo dispuesto en la normativa vigente, remitiendo la documentación soporte del hallazgo a la Superintendencia Nacional de Salud, para lo de su competencia.

Finalmente, el proceso de reintegro de recursos se adelantó en aras de la protección de los recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud, propendiendo por su correcta utilización conforme lo dispuesto en el numeral 11 del artículo 3 de la Ley 1437 de 2011, el artículo 3 del Decreto Ley 1281 de 2002.

**2.3. FRENTE A LA PRETENSIÓN TERCERA: ME OPONGO** al pago a favor de ALIANSALUD por concepto de intereses moratorios o en subsidio la aplicación del ajuste por IPC y el reconocimiento del interés legal del 6% o en su defecto, la aplicación del ajuste por IPC, a cargo de la ADRES y mucho menos de mis representadas teniendo en cuenta las siguientes razones:

**2.3.1.** No existe mérito para la reclamación y condena propuesta por la EPS a las sociedades que represento en su calidad de contratistas el Estado, con base en el Contrato No. 043 de 2013, el cual solo produciría efectos entre los cocontratantes esto es entre el Ministerio de Salud y Protección Social hoy representado por la ADRES, sin que resulte oponible a terceros como la EPS. Además, respecto al contrato en cita es preciso señalar que media acta de liquidación bilateral suscrita el 30 de octubre de 2020, sin salvedades específicas y concretas en la que a su vez le antecede un contrato de transacción suscrito el 18 de julio de 2018.

Se enfatiza entonces que mis representadas, bajo las directrices impartidas por el Ministerio de Salud y Protección Social al detectar la presencia de la presunta apropiación sin justa causa de recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud, se debía solicitar en forma inmediata las aclaraciones respectivas como efectivamente lo hizo en el asunto que nos ocupa y como éstas no fueron satisfechas, se solicitó su posterior reintegro y como la situación no fue aclarada en el plazo señalado, se informó con las pruebas correspondientes a la SNS para que adelantara las acciones que estimara pertinentes y fue quién ordenó el reintegro inmediato de los recursos.

**2.3.2.** En el asunto que nos ocupa, la Unión Temporal FOSYGA 2014 en el marco del contrato de consultoría cumplió su obligación, pero fue la entidad accionante quien no logró desvirtuar los hallazgos, según consta en el material probatorio allegado con la demanda.

Adicionalmente, no se configuran los supuestos necesarios para que ante una eventual condena se predique la solidaridad de la Unión Temporal y sus integrantes para con la ADRES ni con la SNS, pues no se puede perder de vista que las obligaciones solidarias tienen su fuente en la ley, los contratos o el testamento, y en el presente caso no se dispuso ni en la ley ni en un negocio jurídico ni mucho menos en una disposición testamentaria, dicha obligación frente a mis representadas y el sustento legal y jurisprudencial permite concluir que tal y como se afirma en la excepción denominada "INEXISTENCIA DE LA OBLIGACIÓN DE PAGO CON RECURSOS PROPIOS POR PARTE DE LA UNIÓN TEMPORAL FOSYGA 2014" Los recursos que se cuestionan, no son ni han sido administrados por mis representadas, esta responsabilidad no está en cabeza de terceros sino de manera exclusiva en el Estado.

De acuerdo con lo anterior, no existe un hecho imputable a mis representadas ni un nexo de causalidad con los perjuicios materiales que se reclaman, los cuales permitan atribuirles alguna responsabilidad, pues adicionalmente se configura la culpa exclusiva de la demandante. Por lo tanto, al no tener ninguna incidencia causal en la producción del daño cuya indemnización reclama la actora, no es posible predicar una responsabilidad solidaria. Además, tampoco existen normas legales ni convencionales que permitan predicar la solidaridad entre las demandadas.

**2.3.3.** En todo caso, estas solicitudes individualmente consideradas y de manera mancomunada como acá se presentan, resultan imprósperas como quiera que constituyan una obligación accesoria a las pretensiones principales, las cuales estimamos debe declararse improcedentes, teniendo en cuenta que los ítems de los recobros objeto del proceso de reintegro fueron reconocidos sin justa causa.

**2.3.4.** No es procedente la condena al pago de intereses moratorios o la aplicación del ajuste por IPC o el reconocimiento del interés legal del 6%, como quiera que la EPS ALIANSALUD no realizó el reintegro de los recursos apropiados sin justa causa y sobre los que pretende se le reconozcan los rubros antes referidos, en ese sentido esta pretensión no tendría ningún sustento legal para su reconocimiento.

**2.3.5.** Aunado a lo anterior, se hace necesario recordar que el interés moratorio es aquel que con objeto sancionatorio se aplica una vez se haya vencido el plazo para que se reintegre el capital cedido o entregado en calidad de préstamo y no se haga el reintegro o el pago, el cual sólo opera una vez vencidos los plazos pactados.

**2.3.6.** Para que se pueda hablar de interés moratorio aplicable, se hace necesaria la concurrencia de todos los criterios y elementos que hacen exigible la obligación, así como su posterior vencimiento. Así las cosas, existe un deber de coherencia entre el actuar de la demandante y lo solicitado por esta, siendo pues improcedente que solicite la devolución de unas sumas que le fueron reconocidas cuando las mismas no debieron pagarse por ir en contravía de lo preceptuado en la normativa vigente para el momento en que se adelantó la auditoría, además que tampoco efectuó el reintegro de los recursos ordenados en las Resoluciones expedidas por la SNS, por lo que ahora no puede alegar la necesidad de liquidar intereses moratorios cuando dichas sumas no debieron salir de los rubros del SGSSS.

**2.3.7.** La indexación o actualización pretendida es una medida excepcional, que no procede sobre derechos eventuales o meras expectativas, de manera que tal y como se señaló previamente, en el evento de accederse a las pretensiones, el derecho a la devolución de las sumas pretendidas nacería o surgiría con el reconocimiento que se haga en la sentencia que resuelva la presente controversia. En consecuencia, no habría lugar a ordenar la indexación porque el derecho al pago de la obligación se constituiría en el fallo judicial.

La Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Laboral M.P. José Roberto Herrera Vergara, del 28 de agosto de 2001, planteó consideraciones especiales frente a la procedencia o no de la indexación, argumentos que respaldan la improcedencia de la indexación solicitada, siendo importante resaltar lo siguiente:

"3. La indización o indexación siempre ha sido, sin lugar a duda, **una medida excepcional**. Es la respuesta del derecho, legislado y jurisprudencial, al fenómeno de la "inflación". Un mecanismo de revalorización de ciertas obligaciones dinerarias, cuyo objetivo es poner en equilibrio la ecuación económica gravemente desbalanceada por una fuerte pérdida del poder adquisitivo del peso, de la cual se beneficiaría al deudor de ella ante la consecuencial depreciación de su prestación, con claro detrimento del acreedor, quien en últimas se vería obligado, en virtud de unas reglas jurídicas nominalistas, a recibir un pago incompleto.

El carácter relativo de la indexación emerge de una exigencia de la ley, a la cual el juez debe someterse en virtud del imperativo categórico contenido en el artículo 230 de la Constitución Política. La estructura del régimen general de las obligaciones impide que de manera indiscriminada los jueces, amparados en el principio de equidad, procedan a revalorizar cualquier obligación, porque ello iría en detrimento de la seguridad jurídica en las relaciones económicas menoscabándose toda convivencia social. El artículo 2224 del Código Civil, tiene alcance general, es de un claro tenor y único sentido: "Si se ha prestado dinero sólo se debe la suma en el contrato"; en igual dirección apunta el canon 1627 ejusdem: "El pago se hará bajo todos respectos en conformidad al tenor de la obligación; sin perjuicio de lo que en casos especiales dispongan las leyes" (negrillas de la CORTE). Aquí subyace el basamento del nominalismo colombiano. La Ley o los contratantes mismos, empero, pueden disponer cosa contraria; pero, de ninguna manera, se puede proferir, una regla general por vía de doctrina contra esta preceptiva del orden jurídico vigente. No se trata, pues, de un derecho de todos los acreedores, ni deviene en forma automática por el simple transcurso del tiempo, ni se predica de cualquier obligación, a menos que sea una exigencia legal, por venir expresamente ordenada en una regla de derecho vigente, verbi gratia, en asuntos de indemnización de daños (artículo 16 de la Ley 446 de 1998).

(...) 5. Mas, existen aspectos puntuales sobre esta materia que en esta oportunidad la Sala de Casación Laboral precisa, a fin de rectificar los criterios que en ocasiones anteriores se han esbozado:

(...)"c) **No se indexan, pues, en primer lugar, las obligaciones condicionales suspensivas, es decir, las pendientes "de un acontecimiento futuro, que puede suceder o no", según las voces del artículo 1530 del Código Civil, en tanto enerva la adquisición del derecho mientras él no se cumpla (art. 1536 ib). En segundo término, tampoco se revalorizan los derechos eventuales.** Estos, conforme a la teoría de las obligaciones, son los que emanan de un acto, hecho o negocio jurídico en formación (in nuce), o incompleto o imperfecto, como los que han reunido uno o varios de los elementos necesarios para su exigencia, pero les falta otro u otros de ocurrencia futura. Mucho menos, no está demás decirlo, **pueden ser valorizadas las meras**

**expectativas de derechos**, respecto de las cuales no cabe hablar, siquiera, de obligación". (Subraya y negrita fuera de texto original).

**2.3.8.** Finalmente, y como ya se ha expresado el proceso de reintegro de recursos se adelantó de conformidad con lo establecido en el Decreto Ley 1281 de 2022 artículo 3º, y la Resolución 3361 de 2013, normas que fueron expedidas en desarrollo del mandato Constitucional previsto en el artículo 48:

"ARTÍCULO 48. La Seguridad Social es un servicio público de carácter obligatorio que se prestará bajo la dirección, coordinación y control del Estado, en sujeción a los principios de eficiencia, universalidad y solidaridad, en los términos que establezca la Ley...**No se podrán destinar ni utilizar los recursos de las instituciones de la Seguridad Social para fines diferentes a ella...**" (Negrilla fuera del texto original).

Adicionalmente, el artículo 154 de la Ley 100 de 1993 dispuso:

"ARTÍCULO 154. El Estado intervendrá en el servicio público de Seguridad Social en Salud, conforme a las reglas de competencia de que trata esta Ley, en el marco de lo dispuesto en los artículos 48, 49, 334 y 365 a 370 366, 367, 368, 369 de la Constitución Política. Dicha intervención buscará principalmente el logro de los siguientes fines:

(...)

**g) Evitar que los recursos destinados a la seguridad social en salud se destinen a fines diferentes"** (Negrilla fuera del texto original).

En cada una de las etapas de dicho proceso, se observaron las reglas del Debido Proceso, se concedió a la entidad la oportunidad y los términos para que efectuara las respectivas explicaciones como se ha mencionado, sin embargo, la EPS no pudo desvirtuar los hallazgos. Es decir, que el actuar de la demandada y de mis representadas fue de pleno derecho, razón por la cual no hay lugar al reconocimiento de intereses moratorios ni ningún otro tipo de sanciones de carácter pecuniario.

**2.4. FRENTE A LA PRETENSIÓN CUARTA: ME OPONGO** a que se ordene el cumplimiento de la sentencia y el pago de intereses moratorios, de acuerdo con lo establecido en los artículos 192 y 195 del CPACA, toda vez que se trata de hechos futuros e inciertos que deberán ser analizados por el Despacho, no obstante, se reitera que mis representadas no le adeudan ninguna suma de dinero a la demandante y además por tratarse de una pretensión consecuencial de las principales, las cuales se consideran improcedentes, ésta tampoco está llamada a prosperar, más aún cuando el proceso de reintegro de recursos se adelantó con observancia de la normativa vigente. Además, los intereses moratorios que pretende la demandante no tendrían sustento legal en el entendido que la EPS ALIANSALUD no realizó el reintegro de los recursos al Sistema General de Seguridad Social en Salud.

**2.5. FRENTE A LA PRETENSIÓN QUINTA: ME OPONGO** a la solicitud de condena a mis representadas por concepto del pago de costas, y solicito no declarar la prosperidad de esta pretensión, en atención a que el inicio de esta demanda obedece exclusivamente a acciones imputables a la Entidad Promotora de Salud demandante que se han explicado a lo largo de este escrito.

Adicionalmente como quiera que esta pretensión es consecuencial de las demás pretensiones, las cuales no prosperan en contra de la demandada y de mis representadas, está también resulta improcedente.

### **3. FRENTE A LOS HECHOS EN QUE SE CENTRA LA CONTROVERSIA:**

Respecto de los hechos que fundamentan la demanda me pronuncio en los siguientes términos:

**3.1. AL HECHO 1.:** Para contestar se separa:

**3.1.1. ES CIERTO** que las sociedades mencionadas integraron la figura asociativa de la Unión Temporal FOSYGA 2014, las cuales suscribieron el 10 de octubre de 2013 documento de

conformación para participar en el concurso de méritos abierto CMA-DAFS No 001 de 2013 del Ministerio de Salud y Protección Social Dirección de Administración de Fondos de la Protección Social.

**3.1.2.** . El documento suscrito con el Ministerio de Salud y Protección Social se encuentra contenido en el Contrato de Consultoría 043 de 2013 que tenía por objeto consistió en “Realizar la auditoría en salud, jurídica y financiera a las solicitudes de recobro por servicios extraordinarios no incluidos en el plan general de beneficios y a las reclamaciones por Eventos Catastróficos y Accidentes de Tránsito – ECAT con cargo a los recursos de las subcuentas correspondientes del Fondo de Solidaridad y Garantía – FOSYGA del Sistema General de Seguridad Social en Salud.” El cual ya finalizó su objeto contractual mediante la suscripción de Acta de liquidación bilateral sin salvedades específicas.

**3.2. AL HECHO 2: ES CIERTO** que entre el mencionado ente Ministerial y mis representadas suscribieron el Contrato de Consultoría 043 de 2013 que tuvo por objeto el referido en la cláusula citada por la demandante.

**3.3. AL HECHO 3: ES CIERTO** que a través de la comunicación UTF2014-RNG-3696 del 27 de julio de 2016, la Unión Temporal FOSYGA 2014 solicitó a la EPS ALIANSALUD aclaración por posible apropiación o reconocimiento sin justa causa, por concepto de “Cruce de Base de datos Única de Afiliados - BDUA”, respecto de 58 recobros contentivos de 63 ítems por un monto involucrado de \$12.009.612 los cuales se pagaron en el período comprendido entre el 27 de octubre de 2014 y el 23 de febrero de 2015.

**3.3.1.** Esta solicitud se realizó teniendo en cuenta que, con posterioridad a la auditoría realizada a los recobros radicados por esa entidad, se evidenció que existió apropiación sin justa causa de 58 recobros contentivos de 63 ítems; por lo anterior y en cumplimiento de lo establecido en la Resolución 3361 de 2013 (norma vigente en ese momento) y específicamente en aplicación de lo previsto en el artículo 4.

**3.3.2.** En el documento Reintegro de recursos por concepto de recobros y reclamaciones que puede ser consultado en la página web de ADRES (<https://servicios.adres.gov.co/Transparencia/Manuales-y-A9cnicos/Proceso-Reintegro-de-Recursos-Apropiados-y-reconocidos-sin-justa-causa-por-Concepto-de-Recobros-y-Reclamaciones>), están definidas las causales por las cuales había lugar a solicitar el reintegro de recursos, , dentro de las cuales se encuentra la de base de datos única de afiliados BDUA:

| ENTIDADES RECOBRANTES |                                                                                  |                                                                                                                                                                                                                                                                           |
|-----------------------|----------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Nº                    | CAUSAL DE REINTEGRO                                                              | DESCRIPCIÓN                                                                                                                                                                                                                                                               |
| 1                     | Base de datos única de afiliados - BDUA                                          | Comprobar la afiliación de un usuario al Sistema General de Seguridad Social en Salud a través de la entidad recobrante para la fecha de prestación del servicio, el régimen al que pertenece y la correspondencia de la identificación de este.                          |
| 2                     | Base de datos de la registraduría nacional del estado civil – RNEC               | Constatar si el usuario estaba fallecido para la fecha de prestación del servicio.                                                                                                                                                                                        |
| 3                     | Porcentaje de pago en fallos de tutela                                           | Examinar la correcta aplicación de los porcentajes para pago según norma vigente u orden judicial.                                                                                                                                                                        |
| 4                     | Duplicados o pagos dobles                                                        | Verificación de los soportes físicos de aquellos recobros en los que existe coincidencia en diferentes variables en la base de datos, para descartar que se trata de recobros duplicados o que se hayan realizado dos o más pagos sobre una misma prestación.             |
| 5                     | Licencias de maternidad y paternidad e incapacidad por enfermedad general        | Corresponde a la revisión de la existencia de pagos de recobros por estos conceptos sin que medie orden judicial.                                                                                                                                                         |
| 6                     | Pagos a afiliados del régimen subsidiado sin que medie un fallo de tutela (CTC). | Identificar si existen pagos de recobros de prestaciones de salud autorizadas por Comité Técnico Científico en el régimen subsidiado, dado que la ADRES únicamente reconoce recobros de usuarios del régimen subsidiado si una orden judicial lo señala de forma expresa. |
| 7                     | Régimen de excepción                                                             | Consiste en detectar recobros pagados a usuarios del régimen de excepción sin que exista una orden judicial.                                                                                                                                                              |
| 8                     | Medicamentos y procedimientos PBS                                                | Se fundamenta en establecer si la fecha de prestación del servicio, el medicamento, procedimiento, dispositivo médico o insumo está incluido en el plan de beneficios vigente para esa fecha.                                                                             |
| 9                     | Valores máximos de medicamentos                                                  | Se basa en la evidencia de recobros pagados por un mayor valor al establecido en las normas de regulación de precios vigentes para la fecha de prestación del servicio.                                                                                                   |
| 10                    | Mayores valores pagados                                                          | Cuando el valor total pagado en las diferentes presentaciones del recobro es mayor al valor inicial recobrado.                                                                                                                                                            |
| 11                    | Diferencia MIPRES                                                                | Revisión de la consistencia entre las cantidades prescritas y recobradas.                                                                                                                                                                                                 |
| 12                    | Consistencia requisitos esenciales                                               |                                                                                                                                                                                                                                                                           |
| 13                    | Enfermedad Huérfana                                                              |                                                                                                                                                                                                                                                                           |
| 14                    | Diferencias entre cantidades SII MYT y facturadas                                |                                                                                                                                                                                                                                                                           |

En atención a las etapas establecidas en la normatividad referida en precedencia, se concedió a la EPS ALIANSALUD el término para responder de treinta (30) días hábiles (plazo establecido en la mencionada Resolución (artículo 5), siguientes al recibo de la comunicación.

**3.4. AL HECHO 4: ES CIERTO** que mediante la comunicación 4052-POS-3268 del 29 de agosto de 2016 ALIANSALUD respondió la solicitud de aclaraciones (UTF2014-RNG-3696 del 27 de julio de 2016).

sin embargo, no presentó argumentos y pruebas suficientes para desvirtuar los hallazgos evidenciados, por tal motivo, una vez analizados los casos se elaboró el informe correspondiente que fue analizado por la firma interventora JAHV McGregor, y posteriormente la Superintendencia Nacional de Salud expidió el acto administrativo con la orden de reintegro de recursos.

**3.5. AL HECHO 5:** Para responder se separa:

**3.5.1. ES CIERTO**, que en la comunicación No. 4052-POS-3268 del 29 de agosto de 2016, la EPS ALIANSALUD indicó: “se procedió a revisar cada uno de los estados de las identificaciones de la base suministrada por ustedes, en los sistemas de información de la compañía confrontándolos contra la fecha de servicio”.

**3.5.2. NO ES CIERTO**, que con ello ALIANSALUD EPS, haya desvirtuado los hallazgos informados por la Unión Temporal Fosyga 2014, en comunicación No. UTF2014-RNG-3696.

**3.6. AL HECHO 6:** Para responder se separa:

**3.6.1. NO ES CIERTO**, en la respuesta allegada por ALIANSALUD, la EPS indicó: “De acuerdo al hallazgo en cada uno de los casos, se registran las conclusiones en la columna BT de la base de datos contenida en el CD que se anexa con la presente respuesta, el cual también incluye base de planillas de pago según fecha de prestación de servicios”

**3.6.2.** De acuerdo a lo manifestado por la demandante, se puede afirmar que existe una base que es parte integral de la respuesta No. 4052-POS-3268 y que a ella se acompañaron unas **planillas de pagos según fecha de prestación del servicio**, afirmación que difiere con el hecho y el cómo fue redactado en el entendido que en el mismo se habla de **documentos relativos a la prestación del servicio**, observación que cobra interés pues la causal de reintegro, no atañe a esta circunstancia sino al estado de afiliación en la base de BDUA al momento de la prestación del servicio.

**3.6.3.** De la base Excel y de las observaciones allí registradas se logró concluir que la EPS ALIANSALUD, justificó que no existía apropiación injustificada de recursos respecto de 57 ítems, razón por la cual no se continuó con el proceso de reintegro de recursos.

**3.6.4.** De los 6 (seis) ítems restantes por valor de \$1.812.150, la demandante, no justificó la pertinencia del reconocimiento en el pago, razón por la cual, se confirmó la apropiación sin justa causa y en consecuencia se solicitó el reintegro de los recursos y sus respectivos intereses, de conformidad con la Resolución 3361 de 2013 .

**3.6.5.** En la respuesta a la que hace referencia este hecho, la demandante admite y **deberá tenerse como confesión** que era procedente el proceso de reintegro de 5 ítems por valor de \$570.506.

| nombre_entida     | adicado_comunica | tivo_col | Campc | radicacion_fs | ACCION                | JUSTIFICACION         |
|-------------------|------------------|----------|-------|---------------|-----------------------|-----------------------|
| E.P.S. ALIANSALUD | UTF2014-RNG-3696 | 3696     | 5     | 104302060     | Procede a Restitución | Procede a Restitución |
| E.P.S. ALIANSALUD | UTF2014-RNG-3696 | 3696     | 6     | 104507616     | Procede a Restitución | Procede a Restitución |
| E.P.S. ALIANSALUD | UTF2014-RNG-3696 | 3696     | 7     | 104507932     | Procede a Restitución | Procede a Restitución |
| E.P.S. ALIANSALUD | UTF2014-RNG-3696 | 3696     | 8     | 104507932     | Procede a Restitución | Procede a Restitución |
| E.P.S. ALIANSALUD | UTF2014-RNG-3696 | 3696     | 59    | 105837090     | Procede a Restitución | Procede a Restitución |

**3.6.6.** De acuerdo con la confesión realizada por ALIANSALUD EPS, esta procede a realizar la devolución de doscientos noventa mil cuatrocientos ochenta y ocho Pesos \$ 290.488, los cuales corresponden a aquellos ítems en los que se aceptó que procedía el reintegro.

**3.7. AL HECHO 7:** Para responder se separa:

**3.7.1. ES CIERTO**, que en la comunicación No. 4052-POS-3268 del 29 de agosto de 2016, la demandante, presenta el siguiente resumen:

|                                                             |    |              |
|-------------------------------------------------------------|----|--------------|
| ✓ El resumen final de la revisión integral es el siguiente: |    |              |
| ITEMS No procede a restitución                              | 58 | \$11.439.106 |
| ITEMS procede a restitución                                 | 5  | \$570.506    |
| Intereses                                                   |    | \$74.658     |
| Total Consignado                                            |    | \$645.164    |

**3.7.2. NO ES CIERTO**, pues como se expuso en el numeral que antecede, la Unión Temporal Fosyga 2014, tomó en cuenta la información entregada por **ALIANSA** **ALUD** **EPS** y de ella se puede concluir que el proceso de reintegro debía seguir respecto de 6 recobros

**3.8. AL HECHO 8:** Para responder se separa:

**3.8.1. ES CIERTO** que mediante comunicación UTF2014-RNG-6584 del 10 de marzo de 2017, se comunicó a la EPS demandante el informe del resultado de análisis y la solicitud de reintegro de recursos y se solicita el reintegro de 6 ítems por reconocimiento sin justa causa por valor \$1.812.150 intereses por \$272.839,60, decisión que fue avalada por la firma interventora JAHV McGregor S.A.S.

**3.8.2.** Lo anterior, teniendo en cuenta que la EPS ALIANSA **ALUD**, no logró aclarar los hallazgos frente con lo cual se confirmó su reconocimiento y/o apropiación sin justa causa, por cuanto correspondían a inconsistencias respecto a la Base de Datos Única de Afiliados BDU**A**, correspondiente al periodo comprendido el 27 de octubre de 2014 y el 23 de febrero de 2015.

**3.9. AL HECHO 9: ES CIERTO**, que mediante comunicación UTF2014-RNG-6584 del 10 de marzo de 2017, se informó a ALIANSA **ALUD** **EPS**, que **NO** se produjo apropiación o reconocimiento sin justa causa de 57 ítems y que por esta razón no se continuaría el proceso de reintegro de los mismos.

**3.10. AL HECHO 10: ES CIERTO**, que mediante comunicación UTF2014-RNG-6584 del 10 de marzo de 2017, se informó a ALIANSA **ALUD** **EPS**, que respecto de 6 ítems, no se aclararon los hallazgos, es decir que se confirmó la apropiación sin justa causa, en consecuencia, conforme las disposiciones de la Resolución 3361 de 2013, se solicitó el reintegro de recursos por la suma de \$1.812.150 y \$272.839,60 por concepto de aplicación del índice de precios al consumidor IPC, en el término de 20 días hábiles siguientes al recibo de la comunicación.

**3.11. AL HECHO 11: ES CIERTO** que mediante la comunicación 4052-POS-3346 de fecha 27 de marzo de 2017, recibida en la Unión Temporal el mismo día, ALIANSA **ALUD** dio respuesta al informe de análisis y solicitud de reintegro de recursos, respecto de la causal “Cruce de Base de Datos Única de Afiliados- BDU**A**”, correspondientes a los recobros pagados en el período comprendido entre el 27 de octubre de 2014 y el 23 de febrero de 2015.

**3.12. AL HECHO 12:** Para responder se separa:

**3.12.1. ES CIERTO** que la EPS ALIANSA **ALUD** en la comunicación 4052-POS-3346 del 27 de marzo de 2017, informó que no procedía la restitución de 4 ítems y que, en relación a dos ítems, se había efectuado el reintegro el 29 de agosto de 2016.

**3.12.2. NO LES CONSTA** a mis representadas que la EPS haya efectuado el reintegro por concepto de estos ítems, toda vez que no eran administradoras de recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud. No obstante, de acuerdo con las pruebas allegadas por la demandante, se observa consignación a órdenes del Consorcio SAYP 2011, por valor de \$ 645.164. Por tal motivo se deberá demostrar en el proceso que esta suma fue responde a a ese concepto:

| Resumen del Lote       |  |  |  |                            |  |  |  |  |  |  |  |
|------------------------|--|--|--|----------------------------|--|--|--|--|--|--|--|
| Estado:                |  |  |  | Autorizado en Proceso      |  |  |  |  |  |  |  |
| Tipo de Movimiento:    |  |  |  | Proveedores Interbancarios |  |  |  |  |  |  |  |
| Cuenta Origen:         |  |  |  | Cuenta Ahorros *****1184   |  |  |  |  |  |  |  |
| Naturaleza:            |  |  |  | Pagos                      |  |  |  |  |  |  |  |
| Nombre del Lote:       |  |  |  | 30EFOSY29081608            |  |  |  |  |  |  |  |
| Fecha de Aplicación:   |  |  |  | Agosto 29 de 2016          |  |  |  |  |  |  |  |
| Valor del Lote:        |  |  |  | \$645.164,00               |  |  |  |  |  |  |  |
| Cantidad de Registros: |  |  |  | 1                          |  |  |  |  |  |  |  |

| Detalle de Movimientos |               |                     |                        |       |                  |               |              |                       |            |             |                |
|------------------------|---------------|---------------------|------------------------|-------|------------------|---------------|--------------|-----------------------|------------|-------------|----------------|
| Secuencia              | Estado        | Nombre Tercero      | Identificación Tercero | Banco | Tipo Cuenta      | Número Cuenta | Valor        | Número de Transacción | Referencia | Descripción | Causa de Error |
| 1                      | Enviado a Red | CONSORCIO SAYP 2011 | CC 900462447           | BBVA  | Cuenta Corriente | 309013431     | \$645.164,00 | --                    | 2016-08-29 | PAGO COEPS  | --             |
| Página 1 de 1          |               |                     |                        |       |                  |               |              |                       |            |             |                |

**3.12.3. NO ES CIERTO** que, en la comunicación enviada por la EPS, se fundamentó la no procedencia de los hallazgos en 4 ítems, toda vez que las justificaciones, resultan contradictorias con la normatividad vigente para la fecha de prestación del servicio.

**3.13. AL HECHO 13: ES CIERTO**, mediante comunicación UTF2014-RNG-7132 del 12 de mayo de 2017, radicada con NURC 1-2017-0764666 del 15 de mayo de 2017, la Unión Temporal Fosyga 2014, informo a la SNS que el entonces administrador fiduciario de los recursos del Fosyga, mediante comunicación CMP-16041-16, había reportado que el 29 de agosto de 2016 la EPS realizó el reintegro de \$ 570.506 por concepto de capital y \$ 74.658 por concepto de intereses.

**3.14. AL HECHO 14: NO LES CONSTA** a mis representadas, pues se trata de una afirmación que responde a un tercero esto es, elAdministrador Fiduciario del entonces FOSYGA, hoy ADRES y adicionalmente, la comunicación en cita no obra en el acervo probatorio, razón por la cual deberá demostrarse en el proceso.

**3.14.1.** Se insiste que mis representadas no tenían como función u obligación contractual administrar los recursos del entonces FOSYGA, es decir, no eran receptoras de las devoluciones referidas por la entidad demandante, por tanto, **NO LES CONSTA** si ALIANSALUD efectuó los pagos señalados, esta afirmación deberá ser demostrada en el proceso.

**3.15. AL HECHO 15: ES CIERTO**, mediante comunicación UTF2014-RNG-7132 del 12 de mayo de 2017, radicada con NURC 1-2017-0764666 del 15 de mayo de 2017, la Unión Temporal Fosyga 2014, remitió a la SNS los documentos para el proceso de reintegro de recursos del Fosyga, apropiados o reconocidos sin justa causa, de la EPS ALIANSALUD, teniendo en cuenta el concepto favorable de la firma interventora, con corte al 9 de marzo de 2017.

**3.16. AL HECHO 16: ES CIERTO**, de acuerdo con las pruebas aportadas por la parte demandante, que la SNS profirió la Resolución 010378 del 4 de diciembre de 2019 y que se notificó el 15 de enero de 2020 en ejercicio de sus facultades, en virtud del procedimiento de reintegro de recursos apropiados o reconocidos sin justa causa, con ocasión de los hallazgos detectados a unos recobros que fueron presentados por dicha entidad y pagados con ocasión del trámite de auditoría que surtieron

**3.17 AL HECHO 17:** Para responder se separa:

**3.17.1 ES CIERTO** que la SNS en la Resolución 010378 de 2019 hace alusión a los antecedentes del caso y efectuó consideraciones en relación con la naturaleza de los recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud, así como efectuó consideraciones respecto del alcance de su competencia en el procedimiento de reintegro de recursos.

**3.17.2** Respecto a la afirmación que alude la demandante se encuentra contenida en la Resolución 010378 de 2019, efectuada por la SNS Es preciso anotar que el Decreto Ley 1281 de 2002 en el artículo 3, señala: “Cuando el administrador fiduciario del Fosyga o cualquier entidad o autoridad pública, en el ejercicio de sus competencias o actividades como participante o actor en el flujo de caja, detecte que se presentó apropiación sin justa causa de recursos del sector salud, en los eventos que señale el reglamento, solicitará en forma inmediata las aclaraciones respectivas o su reintegro, el cual procederá a más tardar dentro de los veinte días hábiles a la comunicación del hecho”.

**3.17.3** En consecuencia, cuando la situación no sea subsanada o aclarada en el plazo señalado se informará de manera inmediata y con las pruebas correspondientes a la **Superintendencia Nacional de Salud quien ordenará el reintegro inmediato de los recursos y adelantará las acciones que considere pertinentes” (Negrilla fuera de texto original)**, lo que implica que **NO ES CIERTO** que la competencia de la SNS en el proceso de reintegro de recursos

solo se circunscribe a “verificar la existencia de soportes documentales que den cuenta del hallazgo y ordenar el reintegro inmediato de los recursos”, pues debía adelantar las acciones que considerara pertinentes en el marco ese proceso.

**3.18 AL HECHO 18:** Para responder se separa:

**3.18.1. ES CIERTO** que en el referido acto administrativo la Superintendencia Nacional de Salud, reiteró los hallazgos por concepto de base de datos única de afiliados – BDUA – correspondientes a los recobros pagados comprendidos entre el 27 de octubre de 2014 y el 23 de febrero de 2015 y en consecuencia ordenó a la EPS ALIANSALUD el reintegro de recursos a favor de la ADRES por el monto de \$1.521.662 por concepto de capital y \$256.822,41 por concepto de actualización con base en el índice de precios al consumidor con corte a 4 de mayo de 2017.

**3.18.2. NO LES CONSTA** a mis representadas si la SNS no analizó de fondo la información remitida por la Unión Temporal FOSYGA 2014 al expedir la Resolución 010378 de 2019, teniendo en cuenta que no participaron en las actuaciones internas desplegadas por esta para expedir los actos administrativos, pues en ese sentido la SNS es autónoma. No obstante, de las pruebas aportadas con la demanda se evidencia la interposición del recurso de reposición contra la Resolución mencionada.

.

**3.19 AL HECHO 19: ES CIERTO** conforme a las pruebas aportadas que la EPS ALIANSALUD presentó recurso de reposición contra la Resolución 010378 de 2019 en la fecha señalada.

**3.20 AL HECHO 20: NO LES CONSTA** a mis representadas las actuaciones desplegadas la EPS, y corresponde a esta demostrar su dicho. No obstante, **NO ES CIERTO** que se le haya violado el debido proceso en el trámite de reintegro de recursos, pues las actuaciones desplegadas se ajustaron a lo dispuesto en la Ley.

**3.20.1.** Es del caso indicar que, en la Resolución 3361, de 2013 se señalaron las etapas y actividades a seguir en el curso del proceso de reintegro de recursos, el cual inició con el envío a la EPS ALIANSALUD de las solicitudes de aclaración por los hallazgos evidenciados, siguió con el análisis de las respuestas otorgadas por la entidad, y posteriormente, previo concepto favorable de la firma Jahv McGregor, contratada por el Ministerio de Salud y Protección Social para la interventoría del Contrato de Consultoría No. 043 de 2013, se solicitó a la EPS el reintegro de los recursos, de conformidad con lo consagrado en el artículo 7 ibidem, pues sin este concepto la firma auditora no podía solicitar el reintegro de recurso a las Entidades Promotoras de Salud, así se dispuso en el “Manual Operativo de Reintegro de Recursos Apropriados o Reconocidos sin justa causa”:

|                                                                                                       |                                                                       |  |                                        |            |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------|--|----------------------------------------|------------|
| <br>Libertad y Orden | <b>FONDO DE SOLIDARIDAD Y GARANTÍA FOSYGA</b>                         |  | FECHA                                  | 29/12/2016 |
|                                                                                                       | <b>MANUAL OPERATIVO</b>                                               |  | PAGINA                                 | 29         |
|                                                                                                       | <b>REINTEGRO DE RECURSOS APROPIADOS O RECONOCIDOS SIN JUSTA CAUSA</b> |  | SAYP-PR-MYT-Reintegro de Recursos .v07 |            |

| PROCESO DE REINTEGRO DE RECURSOS |                                                                      |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                             |                    |                                                                                                               |                                                   |
|----------------------------------|----------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------|
| No                               | ACTIVIDAD                                                            | DESCRIPCION                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                 | FRECUENCIA         | RESPONSABLES                                                                                                  | CONTROL                                           |
| 6                                | Remitir informe y comunicación del resultado a la Firma Interventora | Remitir a la Firma Interventora, para que esta emita su concepto, el informe que deberá mantener la estructura definida en las consideraciones generales que hacen parte de este manual, dentro de los veinticinco (25) días calendario contemplado en la actividad 5, en el que se indique, sobre la totalidad de los hallazgos, si hubo o no apropiación indebida por las entidades recobrantes, reclamantes o personas naturales. El informe deberá ser remitido con copia al Ministerio de Salud y Protección Social o a quien haga sus veces.<br><br>Los informes deben ser consolidados por línea de reintegro y por periodo de evaluación, lo anterior sin perjuicio de que la entidad que adelanta el proceso de reintegro de recursos efectúe la revisión o el análisis correspondiente dentro del término que señala el artículo 6 de la Resolución 3361 de 2013. | 25 días calendario | Firma auditora de recobros y reclamaciones o quien esté adelantando el procedimiento de reintegro de recursos | Generar Informe para concepto de la interventoría |
| 7                                | Realizar verificación de informe                                     | Dentro de los 15 días calendario, siguientes a la recepción del informe sobre el análisis del resultado de las solicitudes de aclaraciones, la Firma Interventora realizará verificación de la información contenida en el mismo:                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                           | 15 días calendario | Firma Interventora                                                                                            | Generar acta de reunión                           |
|                                  |                                                                      | ¿Resultado favorable de la verificación del informe?<br><br><b>No:</b> Existe una no conformidad respecto al informe, Continúa con la actividad 8<br><b>Si:</b> Continúa con la actividad 11.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                               |                    |                                                                                                               |                                                   |
| 8                                | Realizar reunión de verificación                                     | La Firma Interventora citará dentro de este mismo término reunión de verificación con la Firma auditora de recobros y reclamaciones o quien esté adelantando el procedimiento de reintegro de recursos en caso de existir no conformidad respecto al informe.<br><br>¿Continúa no conformidad?<br><br><b>No:</b> Continúa con la actividad 11.<br><b>Si:</b> Continúa en la actividad 9.<br><br>En caso de que la no conformidad continúe, se puede dar el siguiente caso:<br><br>¿Se identificaron nuevos ítems y/o valores superiores?<br><br><b>No:</b> Continúa en la actividad 9.<br><b>Si:</b> Continúa en la actividad 2.                                                                                                                                                                                                                                            |                    |                                                                                                               |                                                   |
| 9                                | Realizar ajustes y emitir alcance                                    | La Firma auditora de recobros y reclamaciones o quien esté adelantando el procedimiento de reintegro de recursos realizará ajustes, si hay lugar a ello, y remitirá nuevamente el informe a la Firma Interventora.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                          | 5 días calendarios | Firma auditora de recobros y reclamaciones o quien esté adelantando el procedimiento de reintegro de recursos | Generar nuevamente el Informe                     |

|                                                                                                       |                                                                |  |                                        |            |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------|--|----------------------------------------|------------|
| <br>Libertad y Orden | FONDO DE SOLIDARIDAD Y GARANTÍA FOSYGA                         |  | FECHA                                  | 29/12/2016 |
|                                                                                                       | MANUAL OPERATIVO                                               |  | PAGINA                                 | 29         |
|                                                                                                       | REINTEGRO DE RECURSOS APROPIADOS O RECONOCIDOS SIN JUSTA CAUSA |  | SAYP-PR-MYT-Reintegro de Recursos .v07 |            |

| PROCESO DE REINTEGRO DE RECURSOS |                                                               |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                      |                    |                                                                                                               |                                               |
|----------------------------------|---------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------|
| No                               | ACTIVIDAD                                                     | DESCRIPCION                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                          | FRECUENCIA         | RESPONSABLES                                                                                                  | CONTROL                                       |
| 10                               | Revisar informe                                               | La Firma Interventora revisará el informe emitido por la Firma Auditora de Recobros y Reclamaciones.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                 | 10 días calendario | Firma auditora de recobros y reclamaciones o quien esté adelantando el procedimiento de reintegro de recursos |                                               |
| 11                               | Emitir concepto del informe de reintegro de recursos          | La Firma Interventora emitirá concepto en el que conste que la conclusión sobre la existencia de apropiación o reconocimiento sin justa causa, está soportada en la información allegada y que el proceso se surtió con observancia de las normas.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                   | 10 días calendario | Firma Interventora                                                                                            | Generar concepto del informe                  |
| 12                               | Comunicar resultado a la persona natural o jurídica requerida | Con el concepto de la interventoría, en que conste que la conclusión sobre la existencia de apropiación o reconocimiento de recursos sin justa causa, está soportada en la información allegada al procedimiento y que el mismo se surtió con observancia de las normas que regulan la materia, la Firma auditora de recobros y reclamaciones o quien esté adelantando el procedimiento de reintegro de recursos enviará a la Persona Natural o Jurídica Requerida, un comunicado con el resultado cuando se identifique que existió apropiación o reconocimiento sin justa causa, el cual debe contener como mínimo: <ol style="list-style-type: none"> <li>La solicitud de reintegrar los recursos junto con la liquidación de intereses, dentro de los veinte (20) días hábiles siguientes al recibo de la comunicación, mencionando las opciones relacionadas en el artículo 9° de la resolución 3361 de 2013.</li> <li>El valor a reintegrar por concepto de recursos apropiados o reconocidos sin justa causa.</li> <li>La determinación de si las sumas adeudadas deben ser devueltas junto con los intereses de mora calculados con base en la tasa de interés moratorio establecida para los impuestos administrados por la DIAN o con la actualización mediante la aplicación del Índice de Precios al Consumidor (IPC).</li> <li>La identificación de las Subcuentas del Fondo de Solidaridad y Garantía (FOSYGA), a las cuales se deben reintegrar los recursos.</li> </ol> Adicionalmente se debe informar a la Entidad Recobrante o Reclamante el número de la Cuenta Bancaria del FOSYGA, el nombre del banco, el titular de la misma, dependiendo el tipo de recursos a reintegrar.<br>La Firma auditora de recobros y reclamaciones o quien esté adelantando el procedimiento de reintegro de recursos, realiza seguimiento a la respuesta de la persona natural o jurídica requerida (Continúa en la Actividad 15) | 5 días calendario  | Firma auditora de recobros y reclamaciones o quien esté adelantando el procedimiento de reintegro de recursos | Generar comunicación escrita a los requeridos |
|                                  |                                                               |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                      |                    |                                                                                                               |                                               |

**3.20.1.** Una vez la Unión Temporal contó con el concepto favorable de la firma interventora, le comunicó a la actora el resultado obtenido, esto es, los ítems que aplicaban para reintegro de recursos y le concedió el término señalado en la norma para que realizara la devolución de las sumas de dinero, y en vista que la misma no reintegró los dineros, mis representadas dieron aplicación a lo dispuesto en la normativa vigente y remitió la documentación soporte del hallazgo a la SUPERINTENDENCIA NACIONAL DE SALUD, para lo de su competencia.

**3.21. AL HECHO 21: NO ES CIERTO,** en este punto la EPS discute que de acuerdo con los argumentos que fueron puestos de presente en el recurso de reposición, se acreditó que no era procedente el reintegro de recursos, afirmación que difiere con la realidad, sí tenemos en cuenta que:

**3.21.1.** En el curso del proceso de reintegro, iniciado mediante comunicación No. UTF2014-RNG-3696, se informó a la EPS demandante, que para desvirtuar los hallazgos la entidad podía allegar: (i) copia del formulario de afiliación a la EPS en el que conste la fecha de su radicación y corresponde al periodo del suministro de la prestación en salud NO POS recobrada, (ii) el soporte de pago de aportes del mes en el que se suministró el medicamento o el servicio NO POS al afiliado y que corresponde a la fecha de lo recobrado, o (iii) la epicrisis que debe cumplir con los requisitos señalados en el anexo técnico 2 de la Resolución 3347 de 2000 y las normas que la modifiquen, adicionen o sustituyan.

**3.21.2.** Sin embargo, pese al término que se concedió a ALIANSALUD EPS, esta no logró desvirtuar los hallazgos, razón por la cual se dio curso al proceso de reintegro de recursos respecto de 6 ítems, pese a las afirmaciones no demostradas de la actora..

**3.21.3.** A pesar que el recurso no estaba dirigido en contra de mis representadas, se observa que para sustentar la anterior afirmación, ALIANSALUD EPS, incorporó como sustento un acápite denominado apropiación justificada de recursos en donde efectuó un estudio

recobro por recobro, pero de este no se desprende la falta de procedencia del reintegro, pues se limitó a soportar su afirmación con facturas de venta, que en nada guardan relación con la causal de reintegro, que no era otra que el estado del afiliado o beneficiario en BDUA al momento de la prestación del servicio.

**3.22. AL HECHO 22: ES CIERTO**, según se desprende del material probatorio allegado con la demanda, pero se precisa que la fecha del documento es del 25 de junio de 2020.

**3.23. AL HECHO 23:** Para responder se separa

**3.23.1. NO LES CONSTA** a mis representadas, el contenido de la respuesta emitida por la ADRES el 11 de agosto de 2020 con destino a la SNS, con radicado propio No. 1-2020-413486, teniendo en cuenta que hace referencia al actuar de un tercero y que no se evidencia dentro de los soportes aportados con la demanda, razón por la cual deberá probarse en el curso del proceso.

**3.23.2.** Sin perjuicio de lo anterior, se observa en la documental aportada por la actora oficio emitido por ADRES, de fecha 28 de julio de 2020, con radicado No. 0000441696, dirigido al Dr. Deivis Miguel Morris Diaz, en calidad de Coordinador del Grupo del Fondo de Solidaridad y Garantías – Fosyga de la SNS, en el cual informó el estado de la obligación relacionada con 116 actos administrativos emitidos por la SNS, dentro de los cuales se cita la resolución 010378 de 2019 y se informa que, se relaciona el resumen del capital e indexación o intereses moratorios de conformidad con el régimen jurídico aplicable a la fecha de envío del informe por la Unión Temporal a esa Superintendencia, esto es, el artículo 3° del Decreto Ley 1281 de 2002, la Resolución 3361 de 2013 aclarando que tanto los intereses como la indexación del capital varían hasta el momento de pago o fecha de autorización de descuento por parte de la entidad.

|    |         |               |       |            |              |            |
|----|---------|---------------|-------|------------|--------------|------------|
| 54 | ALIANSA | 1-2017-076466 | 10378 | 04/12/2019 | 1.521.662,00 | 422.405,18 |
|----|---------|---------------|-------|------------|--------------|------------|

Imagen tomada de los anexos de la demanda

**3.24. AL HECHO 24: ES CIERTO**, de acuerdo con las pruebas aportadas al proceso, que en la Resolución No. 2021590000015496-6 de 2021,se ordenó esta incorporación.

**3.25. AL HECHO 25: ES CIERTO**, conforme los documentos aportados con la demanda.

**3.26. AL HECHO 26: ES CIERTO**, en atención a la documental que obra en el expediente.

**3.27. AL HECHO 27: NO LES CONSTA** a mis representadas los argumentos que trae a colación ALIANSA EPS en relación con las consideraciones efectuadas por la SNS en la Resolución 2022590000001197-6 del 28 de marzo de 2022, en la medida que se refieren a un tercero, aunado a esto no profirieron el acto administrativo objeto de reproche.

**3.27.1.** El Decreto Ley 1281 de 2002 en el artículo 3, señala: “Cuando el administrador fiduciario del Fosyga o cualquier entidad o autoridad pública, en el ejercicio de sus competencias o actividades como participante o actor en el flujo de caja, detecte que se presentó apropiación sin justa causa de recursos del sector salud, en los eventos que señale el reglamento, solicitará en forma inmediata las aclaraciones respectivas o su reintegro, el cual procederá a más tardar dentro de los veinte días hábiles a la comunicación del hecho.

**3.27.2.** Cuando la situación no sea subsanada o aclarada en el plazo señalado se informará de manera inmediata y con las pruebas correspondientes a la **Superintendencia Nacional de Salud quien ordenará el reintegro inmediato de los recursos y adelantará las acciones que considere pertinentes**” (Negrilla fuera de texto original), lo que quiere decir que, la competencia de la Superintendencia en el proceso de reintegro de recursos no solo se circunscribía a “verificar la existencia de soportes documentales que den cuenta del hallazgo y ordenar el reintegro inmediato de los recursos”, sino que debía adelantar las acciones que considerara pertinentes en el marco de ese proceso.

**3.28. AL HECHO 28: ES CIERTO** que la Resolución 2022590000001197-6 del 28 de marzo de 2022, modificó la Resolución 010378 de 2019, en relación con la cuantía que debía reintegrar la EPS ALIANSA EPS por concepto de indexación de capital calculado mediante aplicación del índice de precios al consumidor, en este sentido en la referida Resolución se ordenó a la EPS demandante el pago de: \$1.521.662 por concepto de capital y \$422.405,18 por concepto de

actualización con base en el índice de precios al consumidor IPC, la cual fue calculada hasta el 25 de julio de 2020 y la que se generara hasta la fecha en que la entidad realizara el reintegro efectivo de los recursos.

**3.29. AL HECHO 29:** Se trata de una actuación que atañe de forma exclusiva a la actora, no obstante, **ES CIERTO**, Según se desprende de la documental aportada como prueba con la demanda y sus anexos.

**3.30. AL HECHO 30:** A pesar que se trata de un hecho ajeno a mis representadas en el cual no tuvieron participación alguna, **ES CIERTO**, Según se desprende de los documentos que obran en el expediente..

**3.31. AL HECHO 31:** Para responder se separa

**3.31.1. ES CIERTO** según se desprende de las pruebas aportadas por la actora que ALIANSALUD radicó el 28 de julio de 2022 ante la Procuraduría General de la Nación solicitud de conciliación extrajudicial para agotar requisito de procedibilidad con la finalidad de presentar demanda contra las Resoluciones 010378 de 2019 y 2022590000001197-6 del 2022, solicitud que correspondió por reparto a la Procuraduría 82 Judicial I para Asuntos Administrativos.

**3.31.2. NO ES CIERTO**, que la audiencia de conciliación se llevó a cabo el día 16 de septiembre de 2019, se precisa que la misma se adelantó el 16 de septiembre de 2022.

#### **4. FUNDAMENTO NORMATIVO Y RAZONES JURÍDICAS DE LA DEFENSA:**

##### **4.1. DEL SISTEMA GENERAL DE SEGURIDAD SOCIAL EN SALUD:**

**4.1.1.** De conformidad con lo establecido en los artículos 48 y 49 de la Constitución Política, tanto la Seguridad Social como la salud son servicios públicos a cargo del Estado. Es tarea del Estado, en ambos casos, desarrollar labores de dirección, coordinación y control con sujeción a los principios de eficiencia, universalidad y solidaridad.

La Constitución Política facultó al legislador para crear un sistema de seguridad social. Así, por medio de la Ley 100 de 1993, se estableció el Sistema de Seguridad Social Integral, adoptado con el fin de garantizar los derechos irrenunciables de la persona y la comunidad, para la obtención de una calidad de vida acorde con la dignidad humana, mediante la protección de las contingencias que la afecten, en el que se crearon obligaciones al Estado y a la sociedad, y se dispuso de instituciones y recursos con el fin de garantizar la cobertura de las prestaciones de carácter económico, de salud y demás servicios complementarios. En el preámbulo de la Ley 100 de 1993, se dispuso:

"La Seguridad Social Integral es el conjunto de instituciones, normas y procedimientos, de que disponen la persona y la comunidad para gozar de una calidad de vida, mediante el cumplimiento progresivo de los planes y programas que el Estado y la sociedad desarrollen para proporcionar la cobertura integral de las contingencias, especialmente las que menoscaban la salud y la capacidad económica, de los habitantes del territorio nacional, con el fin de lograr el bienestar individual y la integración de la comunidad"

Se creó, el Sistema de Seguridad Social como un conjunto armónico de entidades públicas y privadas, normas y procedimientos, conformado por los regímenes generales establecidos para pensiones, salud, riesgos profesionales y los servicios sociales complementarios que se definen en la ley (Ley 100 de 1993, artículo 8°).

**4.1.2.** En relación con la administración y financiación del Sistema General de Seguridad Social en Salud, el Título II de la Ley 100 de 1993, dispone:

"ARTÍCULO 218. CREACIÓN Y OPERACIÓN DEL FONDO. Créase el Fondo de Solidaridad y Garantía, como una cuenta adscrita al Ministerio de Salud que se manejará por encargo fiduciario, sin personería jurídica ni planta de personal propia, de conformidad con lo establecido en el Estatuto General de la Contratación de la Administración Pública de que trata el artículo 150 de la Constitución Política."

**4.1.3.** El Decreto 780 de 2016 “Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Salud y Protección Social”, norma que compiló el Decreto 1283 de 1996, el cual reglamentaba el funcionamiento del Fondo de Solidaridad y Garantía del Sistema General de Seguridad Social en Salud, precisa las instancias competentes para el manejo de los recursos del fondo y que la ordenación del gasto está en cabeza del Ministro de Salud o a quien éste delegue, así:

**“Artículo 2.6.1.4. Dirección del Fondo.** La Dirección y control integral del FOSYGA está a cargo del Ministerio de Salud y Protección Social quien a través de la Dirección de Administración de Fondos de la Protección Social o quien haga sus veces garantizará el adecuado cumplimiento y desarrollo de sus objetivos.”

**“Artículo 2.6.1.8. Capacidad para contratar.** La capacidad para contratar y comprometer, lo mismo que la ordenación del gasto, sobre las apropiaciones del FOSYGA estarán en cabeza del Ministro de Salud y Protección Social o en quien este delegue, en los términos de la Ley Orgánica de Presupuesto.”

**4.1.4.** De conformidad con lo dispuesto por el artículo 218 de la Ley 100 de 1993, el Fondo de Solidaridad y Garantía “FOSYGA”, es una cuenta adscrita al Ministerio de Salud y Protección Social e igualmente por disposición normativa (Decreto 780 de 2016, artículo 2.6.1.8.) la ordenación del gasto está en cabeza del citado Ministerio.

Teniendo en cuenta lo anterior y al tenor de lo dispuesto en el artículo 49 de la Constitución, la prestación de servicios de salud es un servicio público a cargo del Estado, que para el caso que nos ocupa se materializa en el Ministerio de Salud y Protección Social – Fondo de Solidaridad y Garantía “FOSYGA”, y no en la Unión Temporal FOSYGA 2014, figura asociativa de carácter privado.

Cabe anotar que la regulación y ámbito de competencias de los diferentes actores que integran el Sistema General de Seguridad Social en Salud se encuentra dispuesta en las leyes 100 de 1993, 1122 de 2007, 1438 de 2011 y sus decretos reglamentarios.

**4.1.5.** Posteriormente, en virtud de lo previsto en el artículo 66 de la Ley 1753 de 2015 “Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 “Todos por un nuevo país”, **se creó la Entidad Administradora de los Recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud (SGSSS) ADRES**, como una Entidad adscrita al Ministerio de Salud y Protección Social, asimilada a una empresa industrial y comercial del Estado, con personería jurídica, autonomía administrativa y financiera y patrimonio independiente, encargada de administrar los recursos que hacen parte del Fondo de Solidaridad y Garantía (FOSYGA), los del Fondo de Salvamento y Garantías para el Sector Salud (FONSAET), los que financien el aseguramiento en salud, los copagos por concepto de prestaciones no incluidas en el plan de beneficios del Régimen Contributivo, los recursos que se recauden como consecuencia de las gestiones que realiza la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social (UGPP).

El objetivo y las funciones de la ADRES se encuentran previstos en el Decreto 1429 del 1 de septiembre de 2016. En el artículo 21 del mencionado decreto, se dispuso que la Administradora de los Recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud - ADRES asumiría sus funciones a partir del 10 de abril de 2017, no obstante, dicha norma fue modificada por el artículo 1º del Decreto 546 del 30 de marzo de 2017, en el cual se dispuso que la mencionada entidad asumiría la administración de los recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud a partir del 1 de agosto de 2017.”

## **4.2. DE LA NATURALEZA JURÍDICA DE LA UNIÓN TEMPORAL FOSYGA 2014 Y EL CONTRATO DE CONSULTORÍA No. 043 DE 2013:**

**4.2.1.** Los artículos 6º y 7º de la Ley 80 de 1993, conocida como Estatuto General de Contratación Pública, disponen:

**“ARTICULO 6º. DE LA CAPACIDAD PARA CONTRATAR.** Pueden celebrar contratos con las entidades estatales las personas consideradas legalmente capaces en las disposiciones vigentes. También podrán celebrar contratos con las entidades estatales, los consorcios y Uniones Temporales”.

**“ARTICULO 7º. DE LOS CONSORCIOS Y UNIONES TEMPORALES.** Para los efectos de esta ley se entiende por: (...) 2. Unión Temporal: cuando dos o más personas en forma conjunta presentan una misma propuesta para la adjudicación, celebración y ejecución de un contrato, respondiendo solidariamente por el cumplimiento total de la propuesta y del objeto contratado, pero las sanciones por el incumplimiento de las obligaciones derivadas

de la propuesta y del contrato se impondrán de acuerdo con la participación en la ejecución de cada uno de los miembros de la unión temporal."

PARAGRAFO 1. Los proponentes indicarán si su participación es a título de consorcio o unión temporal... Los miembros del consorcio y de la Unión Temporal deberán designar la persona que, para todos los efectos, representará al Consorcio o Unión Temporal y señalarán las reglas básicas que regulen las relaciones entre ellos y su responsabilidad".

(...)

"PARAGRAFO 3°. En los casos que se conformen sociedades bajo cualquiera de las modalidades previstas en la ley con el único objeto de presentar una propuesta, celebrar y ejecutar un contrato estatal, la responsabilidad y sus efectos se regirá por las disposiciones previstas en esta ley para los Consorcios". (Negrilla fuera del texto original)

De acuerdo con las normas antes transcritas la Unión Temporal constituye un acuerdo conforme al cual dos o más personas se agrupan para presentar una propuesta para la adjudicación, celebración y ejecución de un contrato, respondiendo solidariamente por el cumplimiento del contrato. Una de las principales características es que No tiene personería jurídica propia, razón por la cual dentro de los procesos judiciales quienes deben comparecer son las personas naturales o jurídicas que las integran.

De otra parte, de conformidad con el Artículo 2.6.1.8 del Decreto 780 de 2016, la capacidad para contratar y comprometer, lo mismo que la ordenación de gastos sobre las apropiaciones del FOSYGA está en cabeza del Ministerio de Salud y Protección Social actualmente de la ADRES.

**4.2.2.** En virtud de lo anterior, **la Unión Temporal FOSYGA 2014** integrada por CARVAJAL TECNOLOGÍA Y SERVICIOS S.A.S. (antes, ASSEDA S.A.S.), GRUPO ASESORÍA EN SISTEMATIZACIÓN DE DATOS, SOCIEDAD POR ACCIONES SIMPLIFICADA – GRUPO ASD S.A.S (antes, ASESORÍA EN SISTEMATIZACIÓN DE DATOS SOCIEDAD ANÓNIMA – A.S.D. S.A.) y SERVIS OUTSOURCING INFORMÁTICO SOCIEDAD POR ACCIONES SIMPLIFICADA. – SERVIS S.A.S. (antes, SERVIS OUTSOURCING INFORMÁTICO SOCIEDAD ANÓNIMA – SERVIS S.A.), suscribió con el Ministerio de Salud y Protección Social, el 10 de diciembre de 2013, el Contrato de Consultoría No. 043, cuyo objeto es, según la cláusula primera es: ***"Realizar la auditoría en salud, jurídica y financiera a las solicitudes de recobro por servicios extraordinarios no incluidos en el plan general de beneficios y a las reclamaciones por Eventos Catastróficos y Accidentes de Tránsito –ECAT con cargo a los recursos de las subcuentas del Fondo de Solidaridad y Garantía – FOSYGA del Sistema General de Seguridad Social en Salud"***

El Contrato de Consultoría N° 043 de 2013 en su cláusula séptima, disponía como obligación específica la de: *"Auditar los recobros por servicios extraordinarios no incluidos en el Plan General de Beneficios y las reclamaciones ECAT con cargo a las subcuentas correspondientes del Fosyga, con el criterio técnico necesario y cumpliendo con todas las disposiciones contenidas en la normativa vigente y aplicable que regulan el funcionamiento del FOSYGA; así como con las previsiones incorporadas en los manuales, procesos, procedimientos e instrucciones impartidas por el Ministerio o quien haga sus veces, cuando ello se requiera, garantizando la calidad del resultado de la auditoría efectuada, que se radiquen a partir del 1 de enero de 2014 y en general respecto de aquellos que le indique el Ministerio, o quien haga sus veces."*

Además en el párrafo de la mencionada cláusula se estableció el alcance del objeto, en los siguientes términos: *"Las labores de auditoría en salud, jurídica y financiera requeridas se desarrollarán sobre las solicitudes de recobros NO POS y las reclamaciones ECAT que se radiquen ante el Fosyga a partir del 1° de enero de 2014; así como respecto de aquellas que por cualquier motivo no hubiesen podido culminar el trámite correspondiente con la firma contratada para adelantar dichas tareas para los recobros y reclamaciones radicados ante el mencionado Fondo, hasta el 31 de diciembre de 2013."*

Como se desprende de lo anteriormente enunciado, en la ejecución del Contrato N° 043 de 2013, la referida Unión Temporal se encontraba estrictamente sometida a la ley, los actos administrativos que regulan la materia y las instrucciones del Ministerio de Salud y Protección Social. En el contrato no se le reconocía discrecionalidad alguna en el ejercicio de la gestión de auditoría en salud jurídica y financiera de los recobros y reclamaciones ECAT, y no tuvieron a su cargo la administración de los recursos del entonces FOSYGA.

**4.2.3.** Ahora bien, desde el punto de vista temporal el Contrato de Consultoría N° 043 de 2013, establecía un período definido de ejecución que materialmente comenzaría con las solicitudes de recobros NO POS y reclamaciones ECAT radicadas ante el FOSYGA partir del 1 de enero de 2014, así como “respecto de aquellas que por cualquier motivo no hubiesen podido culminar el trámite correspondiente con la firma contratada para adelantar dichas tareas para los recobros y reclamaciones radicados ante el mencionado Fondo, hasta el 31 de diciembre de 2013” (párrafo de la cláusula primera del Contrato 043 de 2013). En la práctica, el primer paquete auditado por la Unión Temporal FOSYGA 2014, fue el contentivo de los recobros radicados hasta el 31 de diciembre de 2013, esto es, el paquete 1213.

En cuanto a la finalización del contrato inicialmente en la cláusula tercera se estableció como plazo de ejecución cuarenta y ocho (48) meses y quince (15) días o hasta que se agotara la disponibilidad presupuestal que ampara el valor de este, lo que ocurriera primero, contados a partir de la fecha de suscripción del acta de inicio, pero se precisó que en todo caso el plazo de ejecución no podría superar el 31 de diciembre de 2017. Posteriormente, el plazo de ejecución fue modificado hasta el **31 de octubre de 2018**.

En el mismo sentido, se indica que, pese a que el contrato terminó el 31 de octubre de 2018, la Unión Temporal FOSYGA 2014 sólo auditó los recobros radicados efectivamente hasta el 30 de marzo de 2018, a partir de abril de 2018 la obligación de auditar estaba por fuera de nuestro alcance porque contractualmente no había respaldo presupuestal. Se destaca que mediante la suscripción de la Prórroga No. 1 y Otrosí modificatorio No. 2 a este contrato, suscrito el día 28 de diciembre de 2017, se estipuló lo siguiente:

**“CLÁUSULA TERCERA: El plazo de ejecución será hasta el 31 de octubre de 2018, término que incluye además de la práctica de auditoría integral de recobros y reclamaciones hasta el agotamiento de la disponibilidad presupuestal que ampara dicha actividad, la realización de las actividades del proceso de reintegro de recursos apropiados o reconocidos sin justa causa, así como la ejecución del proceso de remisión de los recobros que hacen parte de los procesos judiciales.”** (Subraya y resaltado fuera de texto).

A partir del 1 de agosto de 2017, el Contrato de Consultoría No. 043 de 2013, fue subrogado a la ADRES en cumplimiento de lo previsto en el artículo 24 del Decreto 1429 de 2016, modificado por el artículo 4° del Decreto 546 de 2017 y por el artículo 1° del Decreto 1264 de 2017.

A pesar de que el contrato finalizó el 31 de octubre de 2018 como ya se indicó, el mismo se liquidó a través de Acta de Liquidación Bilateral suscrita el **30 de octubre de 2020**, conforme se aporta a la presente contestación sin salvedades específicas y concretas previa suscripción de contrato de transacción en el año 2018.

#### **4.3. DEL PROCEDIMIENTO PARA EL REINTEGRO DE RECURSOS:**

##### **4.3.1. MARCO NORMATIVO:**

El artículo 48 de la Constitución Política de Colombia establece que “(...) No se podrán destinar ni utilizar los recursos de las instituciones de la Seguridad Social para fines diferentes a ella”, es decir que su finalidad es atender las necesidades del servicio de salud y asegurar la efectividad del derecho por lo que no pueden ser utilizados para propósitos diferentes a los relacionados con la seguridad social.

En desarrollo de dicho precepto constitucional y en concordancia con lo regulado en el artículo 3° del Decreto Ley 1281 de 2002, modificado por el artículo 7 de la Ley 1949 de 2019, que estableció que cuando se presente apropiación sin justa causa de los recursos del SGSSS se solicitará su restitución<sup>2</sup>, de tal manera que, con el fin de proteger estos recursos surgió el procedimiento de reintegro por apropiación o reconocimiento sin justa causa.

<sup>2</sup> **ARTÍCULO 3o. REINTEGRO DE RECURSOS APROPIADOS O RECONOCIDOS SIN JUSTA CAUSA.** <Artículo modificado por el artículo 7 de la Ley 1949 de 2019. El nuevo texto es el siguiente:> Cuando la Administradora de los Recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud (ADRES) o quien haga sus veces o cualquier entidad o autoridad pública que en el ejercicio de sus competencias o actividades como participante o actor en el flujo de recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud detecte que se presentó apropiación sin justa causa de los mismos, solicitará la aclaración del hallazgo a la persona involucrada, para lo cual remitirá la información pertinente, analizará la respuesta dada por la misma y, en caso de establecer que se configuró la apropiación o reconocimiento sin justa causa de recursos, ordenará su reintegro, actualizado al Índice de Precios al Consumidor, IPC, dentro de los plazos establecidos por el Ministerio de Salud y Protección Social.

Una vez quede en firme el acto administrativo que ordena el reintegro, de conformidad con el procedimiento definido, la ADRES o quien haga sus veces o cualquier entidad o autoridad pública que, en el ejercicio de sus competencias o actividades como

La Resolución 460 de 2011, fijó el procedimiento para el reintegro de los recursos del Fondo de Solidaridad y Garantía - Fosyga apropiados o reconocidos sin justa causa, el cual se actualizó a través de las resoluciones 3361 de 2013, 4358 de 2018 y 1716 de 2019, que señalan, entre otras cosas, los requisitos para la solicitud de aclaración, la respuesta por parte del persona requerido, el análisis de la respuesta, la elaboración del informe, así como las opciones para que el sujeto requerido efectuara el reintegro.

El artículo 3º de la Resolución 4358 de 2018 estableció que "La ADRES o cualquier participante en el flujo de los recursos del sector salud que en el marco de sus competencias detecte que se presentó una presunta apropiación o reconocimiento sin justa causa de recursos del sector salud, iniciará en forma inmediata el procedimiento de reintegro de recursos establecido en la presente resolución."

Posteriormente se modificó el procedimiento administrativo especial establecido para el reintegro de recursos del Sistema, apropiados o reconocidos sin justa causa, la citada resolución fue derogada por el artículo 17 de la Resolución 1716 de 2019.

El procedimiento de reintegro de recursos, apropiados o reconocidos sin justa causa, se componía de unas fases o etapas, las cuales se explican a continuación:

#### **4.3.2. INICIO DEL PROCEDIMIENTO Y/O IDENTIFICACIÓN DEL HALLAZGO<sup>3</sup>:**

En esta etapa el Administrador Fiduciario de los recursos del entonces FOSYGA o cualquier autoridad que en el ejercicio de sus competencias, obligaciones contractuales o actividades detectara una apropiación o reconocimiento sin justa causa de los recursos del sector salud, debía iniciar el procedimiento de reintegro de recursos en procura de su restitución.

#### **4.3.3. SOLICITUD DE ACLARACIÓN<sup>4</sup>.**

Cuando se tratara de los recursos del aseguramiento en salud definidos en el artículo 2.6.1.6.1 del Decreto 780 de 2016, una vez detectada la presunta apropiación o reconocimiento sin justa causa de los recursos del sector salud, se debía recopilar la información soporte de esta junto con los análisis técnicos del caso, las reglas sobre firmeza de los reconocimientos y giros de recursos del aseguramiento en salud y demás normatividad aplicable, se debía remitir la solicitud de aclaración en medio físico, a la persona natural o jurídica que presuntamente se apropió o a quien se le había reconocido sin justa causa recursos del sector salud, para que aclare la situación detectada, esta comunicación debía contener como mínimo la descripción de los registros que configuraban la presunta apropiación o el reconocimiento sin justa causa, con el soporte de los hallazgos el monto involucrado, el proceso que resultaría afectado por la apropiación o el reconocimiento sin justa causa de estos recursos y el número de cuenta y entidad bancaria en la cual se deban reintegrar los recursos.

#### **4.3.4. RESPUESTA A LA SOLICITUD DE ACLARACIÓN<sup>5</sup> :**

---

participante o actor en el flujo de recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud, compensará su valor contra los reconocimientos que resulten a favor del deudor por los diferentes procesos que ejecuta ante la entidad. En todo caso, los valores a reintegrar serán actualizados con el Índice de Precios al Consumidor (IPC).

Cuando la apropiación o reconocimiento a que alude este artículo sea evidenciada por el actor que recibe los recursos, este deberá reintegrarlos actualizados con el Índice de Precios al Consumidor (IPC), en el momento en que detecte el hecho.

En los casos en que la ADRES o quien haga sus veces o la autoridad o entidad pública que en el ejercicio de sus competencias o actividades como participante o actor en el flujo de recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud identifique en el proceso de reintegro actos u omisiones presuntamente constitutivos de infracciones de las normas del Sistema, informará de manera inmediata y con las pruebas correspondientes a la Superintendencia Nacional de Salud, para que adelante las investigaciones administrativas a que haya lugar.

PARÁGRAFO 1o. Los procesos que hubiesen sido allegados a la Superintendencia Nacional de Salud hasta la entrada en vigencia de la presente ley culminarán su trámite y se les aplicarán las reglas previstas en el régimen jurídico anterior. En todo caso, los recursos del aseguramiento en Salud apropiados o reconocidos sin justa causa involucrados en procedimientos en curso serán reintegrados actualizándolos con el Índice de Precios al Consumidor (IPC).

Los procesos de reintegro que a la entrada en vigencia de la presente ley no hayan sido recibidos en la Superintendencia Nacional de Salud, se regirán y culminarán su trámite bajo las disposiciones previstas en el presente artículo.

<sup>3</sup> Artículo 3 Resolución 3361 de 2013

<sup>4</sup> Artículo 4 Resolución 3361 de 2013

<sup>5</sup> Artículo 5 Resolución 3361 de 2013

La persona natural o jurídica requerida, tendría un término para presentar la respuesta a la solicitud de aclaración en medio físico, aplicando la metodología que se le informó.

El plazo para dar respuesta no podía exceder de dos (2) meses siguientes a la fecha de recepción de la comunicación enviada por la firma auditora. Así mismo, las entidades podían solicitar ampliaciones de plazo de respuesta antes de que venza el término otorgado, previa justificación, la cual se concedía hasta por un término igual al inicialmente otorgado, sin que superara los dos (2) meses siguientes a la fecha en que se recibió de la solicitud de aclaración.

En el evento en que la persona natural o jurídica no presentara la respuesta a la solicitud de aclaración o lo efectuara de forma extemporánea, quien estuviera adelantando el procedimiento de reintegro de recursos elaboraría el informe respectivo, y lo remitía a la Superintendencia Nacional de Salud, a fin de que esta adelantara las actuaciones a que hubiere lugar en el marco de sus competencias, orientadas al reintegro de los recursos del SGSSS.

#### **4.3.5. ANÁLISIS DE LA RESPUESTA<sup>6</sup>:**

Una vez recibida la respuesta a la solicitud de aclaración o del vencimiento del término para la respuesta, la entidad respectiva debía determinar, conforme a los criterios técnicos, si hubo o no apropiación o reconocimiento sin justa causa de los recursos del sector salud, y se elaboraba informe en el que se exponían las razones que sustentaban el resultado del análisis, de conformidad con la estructura que estableció el Ministerio de Salud y Protección Social en su oficio 201433200694881 de fecha 19 de Mayo de 2014, el cual se remitía a la firma interventora contratada por el Ministerio, para que emitiera su concepto al respecto, y posteriormente se enviaba a la persona requerida describiendo el procedimiento que se surtió.

#### **4.3.6. ELABORACIÓN DE INFORME Y COMUNICACIÓN DEL RESULTADO<sup>7</sup>:**

Una vez se obtenía el concepto favorable de la firma interventora, se enviaba a la persona requerida un informe con las razones que sustentan el resultado del análisis.

El informe debía contener, entre otras:

- La relación de los registros identificados como hallazgo, incluyendo el número de radicado del recobro o reclamación, su estado actual y la identificación de los que configuran la apropiación o reconocimiento sin justa causa.
- El valor de los recursos a reintegrar y reintegrados, discriminando los conceptos de capital, actualización de IPC o intereses y fecha de corte para los dos últimos
- La determinación de si las sumas adeudadas se deben devolver junto con la actualización del Índice de Precios al Consumidor (IPC) o con la liquidación de intereses a la tasa establecida para los impuestos administrados por la DIAN.
- La especificación del proceso que resulta afectado por la apropiación o el reconocimiento sin justa causa de los recursos.
- Las opciones de reintegro<sup>8</sup>. la subcuenta del entonces FOSYGA a la cual se debía realizar el reintegro.
- Número de cuenta y entidad bancaria a la cual se debe realizar el reintegro.

#### **4.3.7. REMISIÓN A LA SUPERINTENDENCIA DE SALUD DE LA DOCUMENTACIÓN<sup>9</sup>:**

Si no se evidenciaba el reintegro de los recursos por parte de la entidad requerida dentro de los 20 días siguientes al recibo de la comunicación del resultado, se remitía la información

---

<sup>6</sup> Artículo 6 Resolución 3361 de 2013

<sup>7</sup> Artículo 7 Resolución 3361 de 2013

<sup>8</sup> Artículo 7 Resolución 4358 de 2018

<sup>9</sup> Artículo 9 Resolución 3361 de 2013

correspondiente a la SNS para que adelantara las actuaciones a que estimara necesarias en el marco de sus competencias.

#### **4.4. DEL CASO CONCRETO:**

El procedimiento para el reintegro de los recursos del entonces FOSYGA (hoy SGSSS) que fueron reconocidos sin justa causa a ALIANSALUD EPS en los recobros pagados en el periodo comprendido entre el 27 de octubre de 2014 y 23 de febrero de 2015, objeto de la presente controversia, se desarrolló en atención a lo estipulado en la cláusula 7.2.1.18 del Contrato de Consultoría No. 043 de 2013 suscrito entre mis representadas y el Ministerio de Salud y Protección Social, la cual señaló:

"Responder al Ministerio por el proceso de restitución de los recursos del FOSYGA reconocidos o apropiados sin justa causa con ocasión de la ejecución de las obligaciones derivadas del contrato, dando aplicación a lo previsto en los artículos 3º y 4º del Decreto Ley 1281 de 2002, o en las normas que los desarrollen, modifiquen, adicionen o sustituyan; realizando para el efecto los requerimientos y trámites a que haya lugar de acuerdo con la normativa vigente y aplicable".

Y, atendiendo a lo previsto en la normativa vigente, esto es, el Decreto Ley 1281 de 2002 artículo 3 y la Resolución 3361 de 2013 expedida por el Ministerio de Salud y Protección Social.

**4.4.1.** La Unión Temporal FOSYGA 2014, detectó el presunto reconocimiento y/o apropiación sin justa causa de algunos recobros que fueron pagados a la EPS ALIANSALUD, situación que dio lugar a iniciar proceso de reintegro, por la causal de "Cruce de Base de Datos Única de Afiliados BDUA".

Esta causal consiste en que el usuario beneficiario de la prestación recobrada **debe estar afiliado al Sistema General de Seguridad Social en Salud y por lo tanto reportado en la Base Única de Afiliados -BDUA**, la revisión de esta base se realiza con el fin de tener absoluta certeza de la identidad y de la afiliación de la persona respecto de la cual se manifiesta que se suministró el servicio o tecnología en salud objeto de recobro, con el fin de evitar pagos indebidos con recursos del sector salud.

Resulta importante precisar que dicha base contiene la información consolidada de la población cubierta por los diferentes regímenes (contributivo y subsidiado) con plena identificación de los afiliados al Sistema de Seguridad Social en Colombia, y entre otros, tiene como propósito el control de la multifiliación, hacer seguimiento de los traslados entre administradoras y regímenes. Igualmente, es necesario destacar que quienes alimentan la BUDA son las Entidades Promotoras de Salud, entre otras.

**4.4.2.** En atención a lo anterior, la Unión Temporal FOSYGA 2014, atendiendo su deber como participante del Sistema, al detectar la presencia de una presunta apropiación sin justa causa de recursos del sector salud, puso esta situación en conocimiento de la SNS y para ello efectuó las siguientes actuaciones:

-Remitió a la EPS la comunicación UTF2014-RNG-3696 del 27 de julio de 2016, mediante la cual se solicitó que aclarara unos hallazgos respecto de **58 recobros que contenían 63 ítems** que involucraban un monto de \$12.009.612, y se le otorgó un término de 30 días para responder. Los puntos frente a los cuales se solicitó aclaración consistieron en:

- El usuario no figura en la Base de Datos Única de Afiliados.
- El usuario figura como fallecido en la Base de Datos Única de Afiliados.
- El usuario incluido en el recobro está reportado en un régimen diferente en la Base de Datos Única de Afiliados.
- El usuario incluido en el recobro figura afiliado a una EPS diferente en la Base de Datos Única de Afiliados.
- El usuario incluido en el recobro figura afiliado a una EPS diferente y reportado en un régimen diferente en la Base de Datos Única de Afiliados
- El usuario incluido en el recobro contiene un nombre diferente en la Base de Datos Única de Afiliados.
- El usuario incluido en el recobro contiene un número de identificación diferente en la Base de Datos Única de Afiliados.

-A su turno, se señaló que los conceptos descritos podían ser desvirtuados con documentos tales como: (i) la copia del formulario de afiliación a la EPS en el que conste la fecha de su radicación y corresponda al período del suministro de la prestación en salud No POS recobrada, (ii) el soporte de pago de aportes del mes en el que se suministró el medicamento o el servicio No POS al afiliado y corresponda a la fecha de lo recobrado, o (iii) la epicrisis que debe cumplir con los requisitos señalados en el anexo técnico 2 de la Resolución 3347 de 2000 y las normas que la modifiquen, adicionen o sustituyan.

- La entidad recobrante recibió la comunicación el 29 de julio de 2016, , radicó su respuesta ante la Unión Temporal el 29 de agosto de 2016, bajo el comunicado No. 4052-POS-3268, en el cual indicó que procedía la restitución de 5 ítems y la no procedencia respecto de 58 ítems.

- La Unión Temporal FOSYGA 2014, mediante la comunicación UTF2014-RNG-4624 del 20 de octubre de 2016, envió a la firma interventora JAHV McGregor S.A.S la información y análisis de este caso, para su revisión.

- La firma Interventora JAHV McGregor S.A., mediante comunicación JAHV - INT - 14966 -17-000000043576 del 09 de marzo de 2017, emitió concepto positivo sobre el informe del proceso de reintegro de recursos apropiados o reconocidos sin justa causa, por concepto de la casual "cruce de la base única de afiliados BDUA", correspondiente a los recobros que fueron pagados a la EPS ALIANSALUD en el periodo comprendido entre el 27 de octubre de 2014 y 23 de febrero de 2015.

- La Unión Temporal, mediante la comunicación UTF2014-RNG-6584 de fecha 10 de marzo de 2017, informó a la EPS ALIANSALUD las resultas del proceso de reintegro de recursos, en los siguientes términos:

- No se produjo apropiación o reconocimiento sin justa causa de 57 ítems, razón por la cual no se continuará con el proceso de reintegro de recursos.
- En 6 ítems, se estableció que no se aclararon los hallazgos o que la entidad aceptó, es decir que se confirma la apropiación sin justa causa, razón por la cual, se solicita el reintegro de recursos, para lo cual dispone de veinte (20) día(s) hábiles siguientes al recibo de la comunicación.

Es importante precisar que, pese a que la Unión Temporal indicó a la EPS los documentos que podía aportar para desvirtuar los hallazgos evidenciados, estos no se allegaron dado que la defensa de la demandante se centró en allegar las facturas de los servicios recobrados, las cuales, entre otras cosas, difieren con la fecha de prestación del servicio, así como con la información que registra la página de ADRES, en compensados BDUA, como se explicó al dar respuesta al hecho 21.

- Con el concepto favorable de la firma interventora, la Unión Temporal FOSYGA 2014, mediante comunicación UTF2014-RNG-7132 del 12 de mayo de 2017, remitió a la Superintendencia Nacional de Salud el informe en el que se plasmaron las razones que sustentaban los hallazgos evidenciados en el trámite del proceso.

**4.4.3. Por su parte y en atención a la normatividad vigente la Superintendencia Nacional de Salud:**

-Expidió el correspondiente acto administrativo, la Resolución 010378 del 04 de diciembre de 2019, para el reintegro y conforme el artículo 1º, solicitó:

**ARTICULO PRIMERO. ORDENAR a ALIANSALUD ENTIDAD PROMOTORA DE SALUD S.A** identificada con NIT No. 830.113.831-Oreintegrara la Administradora de los Recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud - ADRES, la suma de: **UN MILLON QUINIENTOS VEINTIUN MIL SEISCIENTOS SESENTA Y DOS PESOS MCTE** (\$1 .521 .662,00)por concepto del capital involucrado, y **DOSCIENTOS CINCUENTA V SEIS MIL OCHOCIENTOS VEINTIDOS PESOS CON CUARENTA Y UN CENTAVOS MCTE** (\$25682241) par concepto de actualización con base en el índice de Precios al Consumidor - IPC-, la cual fue calculada par la Unión Temporal con fecha de corte a 4 de mayo de 2017 más la que se genere a partir del 5 de mayo de 2017 hasta la fecha en que la entidad realice el reintegro efectivo de dichos recursos.

-La SNS valoró las pruebas aportadas y dio curso a las actuaciones que estimó pertinentes, evidenciando una apropiación sin justa causa de recursos por parte de la EPS demandante y como consecuencia profirió la Resolución 010378 del 4 de diciembre de 2019 mediante la cual ordenó el reintegro de recursos al Sistema General de Seguridad Social en Salud.

**4.4.3.1** La EPS ALIANSALUD interpuso recurso de reposición contra la Resolución 010378 del 04 de diciembre de 2019, el cual se resolvió mediante la Resolución 2022590000001 197 -6 de 2022, en los siguientes términos:

**“ARTICULO 1. MODIFICAR** el artículo primero de la Resolución No. 010378 del 4 de diciembre de 2019, conforme lo expuesto en la parte motiva de este acto administrativo, el cual quedará así:

**ARTICULO PRIMERO:** ORDENAR a **ALIANSALUD ENTIDAD PROMOTORA DE SALUD S.A.**, identificada con el NIT. 830.113.831-0, reintegrar a favor de la Administradora De Los Recursos Del Sistema General De Seguridad Social en Salud SGSSS (ADRES), identificada con el NIT. 901.037.916-1, la suma de **UN MILLÓN QUINIENTOS VEINTIÚN MIL SEISCIENTOS SESENTA Y DOS PESOS M/CTE (\$1.521.662,00)** por concepto de capital involucrado y **CUATROCIENTOS VEINTIDÓS MIL CUATROCIENTOS CINCO PESOS CON DIECIOCHO CENTAVOS M/CTE (\$422.405,18)**, por concepto de actualización con base en el índice de precios al consumidor IPC, la cual fue calculada hasta el 25 de julio de 2020 y la que se genere hasta la fecha en que la entidad realice el reintegro efectivo de dichos recursos.

**PARÁGRAFO.** La actualización deberá efectuarse con base en el Índice de Precios al Consumidor – IPC, hasta el día en que se realice el reintegro efectivo de los recursos, de conformidad con lo expuesto en la parte motiva del presente acto administrativo.

**ARTICULO 2. MODIFICAR** el parágrafo del artículo segundo de la Resolución No. 010378 del 4 de diciembre de 2019, el cual quedará así:

**“PARÁGRAFO.** La **ALIANSALUD ENTIDAD PROMOTORA DE SALUD S.A.** deberá enviar copia del respectivo recibo de consignación a la Superintendencia Nacional de Salud- Delegada para Entidades Territoriales y Generadores, Recaudadores y Administradores de Recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud, en la en la Carrera 68A N.º 24B – 10 Edificio Plaza Claro, Torre 3, piso 10, de la ciudad de Bogotá D.C., a más tardar dentro de los cinco (5) días siguientes a la firmeza de la presente orden, so pena del inicio de las actuaciones administrativas sancionatorias correspondientes”.

**ARTÍCULO 3. CONFIRMAR** en sus demás partes la Resolución No. 010378 del 4 de diciembre de 2019, de acuerdo con lo expuesto en la parte motiva de este acto administrativo.

**4.4.4.** La EPS ALIANSALUD reconoció en la demanda la apropiación de recursos de manera indebida respecto de 2 ítems, por valor de doscientos noventa mil cuatrocientos ochenta y ocho pesos \$ 290.488, de los cuales mis representadas no pueden afirmar el reintegro de recursos al no ser administradora de dichos recursos y que según el acervo probatorio, fueron puestos a disposición de SAYP, sobre los 4 restantes no demostró ni evidenció el reintegro de los recursos ordenados en las Resoluciones expedidas por la Superintendencia Nacional de Salud por concepto de **“Cruce de la base de datos -BDUA”**, dentro de sus pretensiones busca la devolución de recursos que no fueron retenidos, descontados o transferidos y unos rubros como intereses moratorios, intereses legales y aplicación del ajuste del IPC, las cuales son improcedentes.

## **5. EXCEPCIONES:**

Además de la defensa y los argumentos expuestos al dar respuesta a las pretensiones y a los hechos de la demanda, así como las que resulten probadas en el proceso, que deben ser

declaradas de oficio por el Despacho de conformidad con lo previsto en el artículo 282 del Código General de Proceso, formulo las siguientes excepciones:

### **5.1. FALTA DE LEGITIMACIÓN EN LA CAUSA POR PASIVA:**

La legitimación en la causa es un elemento de la denominada “capacidad para ser parte” y, considerada desde la parte pasiva procesal, exige que aquel que es llamado a responder por la obligación demandada sea el titular de la relación jurídico sustancial debatida o, si se quiere, sea el deudor de la obligación reclamada.

Como lo ha determinado el Consejo de Estado, “el análisis sobre la legitimación material en la causa se contrae a dilucidar **si existe, o no, relación real de la parte demandada o de la demandante con la pretensión que ésta fórmula o la defensa que aquella realiza, pues la existencia de tal relación constituye condición anterior y necesaria para dictar sentencia de mérito favorable a una o a otra**. En consonancia con lo anterior, se ha indicado que la falta de legitimación en la causa no impide al fallador pronunciarse de fondo sobre el petitum de la demanda, comoquiera que la aludida legitimación constituye un elemento de la pretensión y no de la acción, en la medida en que se trata de “... una condición propia del derecho sustancial y no una condición procesal, que, cuando no se dirige correctamente contra el demandado, constituye razón suficiente para decidir el proceso adversamente a los intereses del demandante, por no encontrarse demostrada la imputación del daño a la parte demandada” (énfasis agregado)<sup>10</sup>.

Respecto de las sociedades que represento se configura la **falta de legitimación en la causa material por pasiva**, en el sentido que no fue quien expidió los actos administrativos que se reclama, expedidos por un tercero, esto es, la SNS y por el contrario tan solo emitió unas comunicaciones que fueron un insumo dentro del proceso, pero no expidió los actos definitivos que se reclaman.

**5.1.2.** En ese orden de ideas, al configurarse la falta de legitimación en la causa material por pasiva habrá de absolverse a mis representadas, toda vez que no son las llamadas a responder dentro de la presente controversia al haberse formulado las pretensiones frente a un particular que no solo no expidió los actos administrativos que se reclaman ni fue la receptora de las sumas reclamadas sino que nunca tuvo a su cargo la administración de los recursos del SGSSS y cumplió su objeto contractual el cual a la fecha se encuentra liquidado.

### **5.2. INEXISTENCIA DE CULPA EN CABEZA DE LAS UNIÓN TEMPORAL FOSYGA 2014 Y LAS SOCIEDADES QUE LAS CONFORMARON:**

**5.2.1.** Para efectos de predicar la responsabilidad patrimonial de mis representadas por los hechos y circunstancias que se aducen en la demanda, es necesario establecer si se configuran los elementos estructurales de la responsabilidad patrimonial, que se pueden resumir en la existencia de un hecho o conducta dañosa imputable, el daño y un nexo de causalidad.

La prosperidad de las pretensiones frente a mis representadas requerirá la demostración de una culpa o falla en su actuar, esto es, una violación del contenido obligacional que les fue impuesto, consistente, en haber adelantado el procedimiento de reintegro de recursos apropiados o reconocidos sin justa causa, desconociendo lo dispuesto en la normativa vigente y en las instrucciones de la entidad contratante, esto es, el Ministerio de Salud y Protección Social.

En los términos de la demanda, el hecho dañoso consistió en la orden de reintegro que emitió la autoridad competente, esto es, la **SUPERINTENDENCIA NACIONAL DE SALUD** (No la Unión Temporal) a ALIANSALUD EPS, a través de las Resoluciones 010378 del 04 de diciembre de 2019 y 2022590000001 197-6 del 28 de marzo de 2022, por concepto de 6 ítems que fueron aprobados a esa entidad en el trámite de auditoría y posteriormente pagados por el Administrador Fiduciario del entonces FOSYGA.

<sup>10</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera. Expediente No. 70001-23-31-000-1995-05072-01 (17720).

**5.2.2.** Tenemos como punto de partida que los actos administrativos que se cuestionan fueron proferidos por la Superintendencia Nacional de Salud en ejercicio de sus competencias, las comunicaciones de mis representadas si bien dieron curso al procedimiento no se traducen en los actos administrativos reclamados. Ahora bien, cómo se ha señalado, la orden de reintegro fue motivada por los siguientes hallazgos que no fueron desvirtuados por la EPS y que tenían sustento en la causal “**Cruce de la base de datos -BDUA**”, y que involucraban 6 ítems por un monto de \$1.521.662.

**5.2.3.** Las actuaciones desplegadas por cada uno de los actores que participaron en el proceso de reintegro de recursos que se adelantó a ALIANSALUD EPS, fueron con observancia del debido proceso y en aras de la protección de los recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud- SGSSS, de modo que es inexistente el hecho dañoso.

**5.2.3.** En relación al presunto daño que la EPS afirma haber sufrido, se tiene que tampoco existió, teniendo en cuenta que el único afectado fue el Sistema General de Seguridad Social en Salud, de donde salieron los recursos para el pago de los recobros inmersos en los casos antes señalados, y respecto al –nexo de causalidad– consistente en imputaciones fácticas y jurídicas como presupuesto para que surja la responsabilidad y por tanto el deber jurídico de restablecer los derechos a la demandante, tampoco es predicable frente a mis representadas, pues se insiste en que las actividades ejecutadas por la Unión Temporal FOSYGA 2014, conformada por mis representadas, se hicieron en cumplimiento estricto de la ley y de las obligaciones contractuales derivadas del Contrato de Consultoría No. 043 de 2013, suscrito con el Ministerio de Salud y Protección Social, por ende no es posible predicar vínculo de causalidad alguno o imputación jurídica a partir de ningún título de imputación, bien sea éste de carácter subjetivo u objetivo. Se insiste en que los únicos derechos que deben ser restablecidos son los del Sistema General de Seguridad Social en Salud- SGSSS, a través del reintegro de los dineros del sector salud que fueron reconocidos sin justa causa a ALIANSALUD EPS.

### **5.3. INEXISTENCIA DE LA OBLIGACIÓN DE DEVOLVER DE LAS SUMAS REINTEGRADAS POR ALIANSALUD EPS CON RECURSOS PROPIOS DE LA UNIÓN TEMPORAL FOSYGA 2014 ASÍ COMO DE LAS SOCIEDADES QUE LAS INTEGRAN- FALTA DE LEGITIMACIÓN EN LA CAUSA POR PASIVA:**

**5.3.1.** Aunado a los argumentos expuestos en la excepción de falta de legitimación en la causa por pasiva es preciso indicar que la **obligación de pago** de los recobros NO PBS se encuentra expresamente radicada, y de manera exclusiva, en cabeza del Ministerio, con cargo al entonces FOSYGA (hoy ADRES) y no de la unión temporal ni de cada una de las sociedades que la conforman, por lo tanto en los eventos en que se solicita el reintegro es con cargo a los recursos del sector salud que fueron reconocidos sin justa causa y no al Patrimonio particular de mis representadas.

**5.3.2.** Resulta necesario insistir en que tanto en las normas que determinaron el origen como la administración de los recursos del Sistema, así como aquellas que regularon el trámite de los recobros durante la ejecución del Contrato de Consultoría No. 043 de 2013, dan cuenta que estas actividades se encontraban en cabeza del ente rector del Sistema y no de particulares como las sociedades acá llamadas en garantía y de igual forma se cuenta con jurisprudencia constitucional que así lo refiere. Por lo tanto, de evidenciarse una apropiación sin justa causa era necesario desplegar las actuaciones necesarias para retornar esos recursos al Sistema. A continuación, se relacionan algunas de ellas:

- **Decreto Número 4474 de 2010:** “Por el cual se adoptan medidas para establecer el valor máximo para el reconocimiento y pago de recobro de medicamentos con cargo a los recursos del Fondo de Solidaridad y Garantía - FOSYGA”

*“(…) Que, de conformidad con lo establecido en el parágrafo 4° del artículo 13 de la Ley 1122 de 2007, el Ministerio de la Protección Social cumple las funciones de administrador de los recursos del Fondo de Solidaridad y Garantía - FOSYGA, por lo cual, los pagos de medicamentos no incluidos en los planes de beneficios que se realicen con cargo a estos recursos, requieren la definición de valores máximos para evitar el desequilibrio financiero y para reducir las pérdidas del Sistema.*

*Que, en aras de garantizar la sostenibilidad del Sistema General de Seguridad Social en Salud y de velar por la correcta utilización de sus recursos, se hace necesario adoptar medidas tendientes a la regulación, estandarización y racionalización del valor máximo de recobro de algunos medicamentos autorizados por los Comités Técnicos Científicos u ordenados en fallos*

de tutela, cuyo reconocimiento y pago se realiza con cargo a los recursos del FOSYGA. (...)”  
(Subraya y negrita fuera del texto)

- **Decreto 780 de 2016** “Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Salud y Protección Social”

“Artículo 2.6.1.1.4. Utilización de los recursos de la Subcuenta de Compensación Interna del Régimen Contributivo. Los recursos que recauda la Subcuenta de Compensación Interna del Régimen Contributivo, se utilizarán en el pago de las Unidades de Pago por Capitación, prestaciones económicas y demás gastos autorizados por la ley. Hasta el cinco (5%) del superávit del proceso de giro y compensación que se genere mensualmente, se destinara para a constitución de una reserva en el patrimonio de la subcuenta para futuras contingencias relacionadas con el pago de UPC y/o licencias de maternidad y/o paternidad del Régimen Contributivo. El Ministerio de Salud y Protección Social definirá el porcentaje aplicable.

Los otros conceptos de gasto de la Subcuenta de Compensación Interna del Régimen Contributivo, tales como apoyo técnico, auditoría, remuneración fiduciaria **y el pago de recobros por prestaciones no incluidas en el Plan Obligatorio de Salud, se podrán efectuar sin afectar esta reserva.** (Artículo 4º del Decreto 4023 de 2011).

- **Decreto 1429 de 2016** “Por el cual se modifica la estructura de la Administradora de los Recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud — ADRES- y de dictan otras disposiciones”

“Artículo 3 Funciones: Son funciones de la Administradora de los Recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud —ADRES, las siguientes: 1. Administrar los recursos del Sistema, de conformidad con lo previsto en los artículos 66 y 67 de la Ley 1753 de 2015 y las demás disposiciones que la reglamenten, modifiquen, adicionen o sustituyan.”

- **Ley 1753 de 2015** “Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 “Todos por un nuevo país”

“ARTÍCULO 67. RECURSOS QUE ADMINISTRARÁ LA ENTIDAD ADMINISTRADORA DE LOS RECURSOS DEL SISTEMA GENERAL DE SEGURIDAD SOCIAL EN SALUD. La Entidad administrará los siguientes recursos: (...)”

Estos recursos se destinarán a:

**a) El reconocimiento y pago a las Entidades Promotoras de Salud por el aseguramiento y demás prestaciones que se reconocen a los afiliados al Sistema General de Seguridad Social en Salud, incluido el pago de incapacidades por enfermedad de origen común que superen los quinientos cuarenta (540) días continuos. El Gobierno Nacional reglamentará, entre otras cosas, el procedimiento de revisión periódica de la incapacidad por parte de las EPS, el momento de calificación definitiva, y las situaciones de abuso del derecho que generen la suspensión del pago de esas incapacidades.**  
(...)

**h) Al pago de prestaciones no incluidas en el plan de beneficios, que venían siendo financiados con recursos del FOSYGA.** (...)” (Negrilla y subraya fuera del texto original).-

- **Sentencia T-760-2008:**

“(...) 4.4.3.4. En conclusión, toda persona tiene el derecho a que se le garantice el acceso a los servicios de salud que requiera. Cuando el servicio que requiera no está incluido en el plan obligatorio de salud correspondiente, debe asumir, en principio, un costo adicional por el servicio que se recibirá. No obstante, como se indicó, la jurisprudencia constitucional ha considerado que si carece de la capacidad económica para asumir el costo que le corresponde, ante la constatación de esa situación de penuria, es posible autorizar el servicio médico requerido con necesidad y permitir que la EPS obtenga ante el FOSYGA el reembolso del servicio no cubierto por el POS (...)”

“(...) La Corte ha afirmado que “los servicios de salud que se deba continuar prestando pueden estar o no incluidos en los Planes Obligatorios (POS y POSS). Para la Corte, si tales servicios (i) se encuentran fuera del Plan, (ii) venían siendo prestados por la entidad accionada (ARS, EPS o empresa solidaria de salud a la que se encuentre afiliado el menor), y (iii) son necesarios para tratar o diagnosticar una patología grave que padece, entonces, será la entidad accionada (EPS, ARS, o empresa solidaria de salud a la que se encuentre afiliado) la encargada de continuar con su suministro, con cargo a recursos del FOSYGA, hasta tanto otra entidad prestadora de servicios de salud asuma de manera efectiva la prestación de los servicios requeridos. Una vez suministrado el servicio médico excluido del Plan, la entidad respectiva tendrá derecho a repetir contra este fondo. De otro lado, considera la Corte que si los servicios requeridos (i) se encuentran

dentro del Plan (POS o POSS), (ii) venían siendo prestados por la entidad accionada (EPS, ARS o por la empresa solidaria de salud a la que se encuentre afiliado el menor) y (iii) fueron ordenados por su médico tratante, entonces, será la entidad accionada (EPS, ARS o la empresa solidaria de salud a la que se encuentre afiliado el menor), la encargada de continuar con su suministro, con cargo a sus propios recursos." (...)

"(...) Se advierte que los reembolsos al FOSYGA únicamente operan frente a los servicios médicos ordenados por jueces de tutela o autorizados por el CTC en el régimen contributivo. (...)" (Subraya y negrita fuera del texto)

- **Sentencia C-463-2008:**

"(...) aborda el Ministerio el tema de los servicios y beneficios no incluidos en el Plan Obligatorio de Salud -POS-. A este respecto, explica que, en cuanto el POS no puede ser ilimitado, en razón a que se encuentra restringido por la disponibilidad de recursos, cualquier otra prestación que no se encuentre incluida en el Plan Obligatorio de Salud - POS no se encuentra financiada en la UPC que el Régimen Contributivo reconoce a las Entidades Promotoras de Salud - EPS para la prestación de los servicios. Afirma que no obstante lo anterior, las prestaciones no incluidas en el POS que autorizan los Comités Técnico Científicos son cubiertas con los recursos del mismo Régimen Contributivo, lo cual se ha venido haciendo a través de la figura del recobro al FOSYGA por parte de las entidades que asumen el suministro del medicamento. (...)"

"(...) no sólo el FOSYGA para el caso del Régimen Contributivo, sino también las EPS deben responder económicamente por los servicios de salud que no se encuentren incluidos en el POS cuando éstos sean ordenados por el médico tratante, en cuyo caso como se ha anotado, dichos requerimientos adquieren el estatus de fundamentales para el paciente, razón por la que esta Corte considera falaz el argumento según el cual la medida restrictiva protege especialmente las finanzas del sistema. (...)"

"(...) advierte la Corte que el Estado se encuentra obligado jurídicamente a destinar las partidas presupuestales necesarias dentro del gasto público para el cubrimiento de las necesidades básicas en salud de la población colombiana, lo cual también incluye las prestaciones en salud No-POS ordenadas por el médico tratante que sean necesarias para restablecer la salud de las personas, las cuales deben ser cubiertas por el FOSYGA en el Régimen Contributivo y las entidades territoriales en el Régimen Subsidiado, y ello precisamente con la finalidad de lograr el equilibrio del sistema en salud. (...)" (subraya y negrita fuera del texto)

- **Sentencia C-316-2008:**

"(...) la Corte Constitucional ha desarrollado una importante doctrina constitucional, señalando que procede la acción de tutela contra la EPS que ha negado los respectivos tratamientos o medicamentos, a fin de que sea obligada a suministrarlos. Ha señalado igualmente la mencionada doctrina, que, en tales eventos, por estar los respectivos medicamentos o tratamientos excluidos del plan de beneficios, las EPS tienen acción contra el Fondo de Solidaridad y garantía - FOSYGA- con la finalidad de que les sea reconocido por el mencionado fondo los costos respectivos, toda vez que no están las EPS obligadas a asumir costos adicionales a los que corresponden a los tratamientos y medicamentos incluidos en el plan de beneficios (...)"

- **Sentencia C- 607 de 2012:**

**"Se concluye entonces que los recursos destinados a la seguridad social, ya sea que provengan de aportes directos de los empleadores, de los trabajadores, del Estado o de cualquier otro actor del sistema, tienen necesariamente destinación específica. Sobre la manera en que ingresan y se administran dichas sumas, se pronunció esta Corporación en Sentencia SU-480 de 1997. Dijo la Corte:**

### **7.1. Recursos del sistema**

El sistema de seguridad social en Colombia es, pudiéramos decir, mixto.

Los afiliados al régimen contributivo deben cotizar mediante aportes que hará el patrono 8% y el trabajador 4% o sea, que el sistema recibe el 12% del salario del trabajador (Art. 204 Ley 100).

**La seguridad social prestada por las E.P.S. tiene su soporte en la TOTALIDAD de los ingresos de su régimen contributivo.**

Por consiguiente, forman parte de él:

- a) Las cotizaciones obligatorias de los afiliados, con un máximo del 12% del salario base de cotización, el cual no podrá ser inferior al salario mínimo.
- b) También, ingresan a este régimen contributivo las cuotas moderadoras, los pagos compartidos, (artículo 27 del decreto 1938 de 1994) las tarifas, las bonificaciones de los usuarios.
- c) Además los aportes del presupuesto nacional.

**Lo importante para el sistema es que los recursos lleguen y que se destinen a la función propia de la seguridad social. Recursos que tienen el carácter de parafiscal.**

*Como es sabido, los recursos parafiscales “son recursos públicos, **pertenecen al Estado**, aunque están destinados a favorecer solamente al grupo, gremio o sector que los tributa”, por eso se invierten exclusivamente en beneficio de éstos. **Significa lo anterior que las cotizaciones que hacen los usuarios del sistema de salud, al igual que, como ya se dijo, toda clase de tarifas, copagos, bonificaciones y similares y los aportes del presupuesto nacional, son dineros públicos que las EPS y el Fondo de solidaridad y garantía administran sin que en ningún instante se confundan ni con patrimonio de la EPS, ni con el presupuesto nacional o de entidades territoriales, porque no dependen de circunstancias distintas a la atención al afiliado.**”*

De acuerdo con lo anterior, y teniendo en cuenta que en virtud del proceso de reintegro es posible que la EPS reintegre los valores en las cuentas bancarias administradas por la ADRES, en el remoto evento en que el Despacho declare la nulidad de los actos administrativos proferidos por la Superintendencia Nacional de Salud (Resolución 010378 del 04 de diciembre de 2019 y Resolución 2022590000001 197 -6 del 28 de marzo de 2022) y la consecuente devolución esta deberá realizarla la ADRES, y nunca se deberá efectuar esta devolución con cargo al patrimonio de las entidades de naturaleza privada que represento.

Nuevamente se resalta que, la Unión Temporal FOSYGA 2014 adelantó las gestiones iniciales tendientes al reintegro de recursos, en el marco de sus actividades contractuales que en todo caso no implicó la administración de las subcuentas del entonces FOSYGA (ADRES), no se benefició con el eventual reintegro de recursos y, por lo tanto, tampoco le corresponde en caso de que prosperen las pretensiones realizar el pago empleando su propio patrimonio.

De conformidad con lo anterior, y encontrando probado que no existe relación real de la parte demandante con mis representadas y que por el contrario, se encuentra acreditada la falta de legitimación en la causa de las mismas, esa judicatura se encuentra facultada para proferir una sentencia anticipada respecto de mis representadas, cualquiera que sea el estado del proceso con ocasión de la falta de legitimación en la causa para actuar, de conformidad con lo previsto en el artículo 278 del Código General del Proceso.

#### **5.4. INEXISTENCIA DE RESPONSABILIDAD SOLIDARIA:**

**5.341.** En el caso objeto de estudio no se dan los supuestos necesarios para que ante una eventual condena se predique la solidaridad de mis representadas para con la demandada, como quiera que la responsabilidad no está en cabeza de terceros sino de manera exclusiva del Estado y en este sentido no se cumplen los supuestos del artículo 1568 del Código Civil<sup>11</sup> según los cuales para que una obligación sea solidaria necesariamente debe estar a cargo de una pluralidad de sujetos.

**5.4.2.** No existe multiplicidad de deudores, sino que en caso de una eventual condena esta se deberá dirigir en contra de la Entidad Administradora del Sistema General de Seguridad Social en Salud –ADRES, al ser esta quien administra los recursos de salud y a la cual eventualmente se le restituyeron los valores solicitados en el proceso de reintegro de recursos, afirmar lo contrario sería imponer una carga a particulares que no les corresponde, e inclusive propiciar la figura de un enriquecimiento sin justa causa frente a mis representadas por cuanto no existe disposición legal o contractual que la obligue a reintegrar con su peculio los valores antes referidos.

<sup>11</sup> ARTÍCULO 1568. En general cuando se ha contraído por muchas personas o para con muchas la obligación de una cosa divisible, cada uno de los deudores, en el primer caso, es obligado solamente a su parte o cuota en la deuda, y cada uno de los acreedores, en el segundo, sólo tiene derecho para demandar su parte o cuota en el crédito. Pero en virtud de la convención, del testamento o de la ley puede exigirse cada uno de los deudores o por cada uno de los acreedores el total de la deuda, y entonces la obligación es solidaria o in solidum. La solidaridad debe ser expresamente declarada en todos los casos en que no la establece la ley

**5.4.3.** Adicionalmente, es preciso resaltar que la obligación solidaria se caracteriza, según el Doctor David Namen<sup>12</sup>, por:

“Estas concepciones permitirían decir que la obligación solidaria, es una obligación que necesariamente requiere una pluralidad subjetiva, demanda una unidad en la relación obligatoria, existe una paridad de trato y necesariamente debe tener una tipicidad legal ó negocial, sin perjuicio de la presunción propia del Código de Comercio.

A su vez, en esta clase de obligaciones el acreedor o los acreedores puede satisfacer coactivamente la prestación contra uno o varios de los deudores, quienes deberán el todo y por entero, sin importar la naturaleza del objeto

El código civil colombiano no alude a la naturaleza de la obligación in solidum. Tan solo se limita a consagrar el principio de la divisibilidad y enfatiza que la solidaridad debe tener su fuente en la “convención”, el “testamento” ó la “ley”<sup>18</sup>. Lo anterior implica, que la solidaridad puede ser activa ó pasiva, dependiendo del lugar donde concurra la pluralidad y en ambos casos debe dimanar de la ley ó del negocio jurídico, es decir, debe ser expresamente declarada, de lo contrario, se entiende que la obligación es divisible.”

Tal y como se ha argumentado, no es cierto que mis representadas estén en igualdad de condiciones con la ADRES, ni que a estas pueda exigírseles el todo por el todo, pues se trata de particulares que no deben asumir con sus propios recursos aquellos destinados al cubrimiento del aseguramiento en salud más aún cuando el objeto contractual ya se cumplió y se llevó a cabo la liquidación bilateral del contrato de consultoría 0043 de 2013 la cual se suscribió con el Ministerio de Salud y Protección Social el 30 de octubre de 2020.

**5.4.4.** Respecto del contrato 043 de 2013, mucho tiempo después de la celebración de un contrato previo de transacción, se suscribió el Acta de liquidación, de manera que en esta nueva oportunidad ninguna de las partes estipuló o manifestó, expresamente, salvedades, desacuerdos o constancias de reclamación de manera precisa y particular.

El contrato de consultoría se liquidó de forma bilateral, con posterioridad a la celebración del contrato de transacción en la cual se dejó constancia de paz y salvo dio cuenta del cierre de la relación contractual sin reclamaciones mutuas o de presuntos incumplimientos contractuales de ningún lado, pues no se consignaron salvedades específicas o puntuales que identifiquen de manera precisa o inconfundible una presunta observación o desacuerdo de la contratante, con lo cual no solo se acredita el cumplimiento contractual de mis representadas sino que ello significa que lo aceptado en la liquidación no puede controvertirse posteriormente ni siquiera por vía judicial, pues la liquidación por mutuo acuerdo, sin salvedad cierra el camino a controversias respecto del contrato estatal liquidado, como así lo ha manifestado de manera pacífica el H. Consejo de Estado.

-Así mismo, al tenor de lo dispuesto en el Código Civil, conforme citaba el doctrinante, las obligaciones solidarias tienen su fuente en la Ley, los contratos o el testamento, y en el presente caso no se dispuso ni en la Ley, ni en un negocio jurídico, ni mucho menos en una disposición testamentaria dicha obligación frente a mis representadas, por lo que también hay ausencia de esta declaración, y en consecuencia no se cumplen los presupuestos dispuestos en este estatuto, máxime si se tiene en cuenta que los actos definitivos objeto de controversia ni siquiera fueron proferidos por parte de mis representadas.

La responsabilidad solidaria se predica de obligaciones que revisten estas características, y en este caso se advierte que no existe ni siquiera una obligación que haya surgido de mis representadas frente a la EPS accionante, por cuanto no solo no tuvo una relación jurídica con esta, sino que no profirió los actos administrativos que se cuestionan En este sentido, se debe recordar que las obligaciones surgen de contratos, cuasicontratos, delitos y cuasidelitos y, en ausencia de cualquiera de estas causas, frente al demandante se predica la inexistencia obligacional y, consecuentemente, la inexistencia de responsabilidad.

Así las cosas, respecto de la Unión Temporal FOSYGA 2014, no hay responsabilidad solidaria, pues contractualmente quedó saldado cualquier aspecto relacionado con el contrato de consultoría por la inexistencia de salvedades específicas contenidas en las Actas de liquidación bilateral de sus contratos y en la medida que fue la Superintendencia Nacional de Salud la que profirió los actos administrativos definitivos que se cuestionan.

<sup>12</sup> “La regla de la división de la deuda en el Régimen Civil y la Presunción de Solidaridad en materia Mercantil”. Revista e- Mercatoría Volumen 16, Número 1 (enero- junio de 2017)

### **5.5. CUMPLIMIENTO Estricto DE OBLIGACIONES DE ORDEN LEGAL Y CONTRACTUAL- INEXISTENCIA DE FALTA DE COMPETENCIA DE LA UNIÓN TEMPORAL FOSYGA 2014 PARA PARTICIPAR EN EL PROCESO DE REINTEGRO:**

La Unión Temporal FOSYGA 2014, figura asociativa de carácter privado, fue constituida para la presentación de una propuesta dentro del proceso de adjudicación, celebración, suscripción y ejecución del Contrato de Consultoría No. 043 de 2013, que en el marco de sus obligaciones generales tenía las descritas en el numeral 7.2.1.18, que era del siguiente tenor: “Responder al Ministerio por el proceso de restitución de los recursos del FOSYGA reconocidos o apropiados sin justa causa con ocasión de la ejecución de las obligaciones derivadas del contrato, dando aplicación a lo previsto en los artículos 3º y 4º del Decreto 1281 de 2002, o en las normas que los desarrollen, modifiquen, adicionen o sustituyan; realizando para el efecto los requerimientos y trámites a que haya lugar de acuerdo con la normativa vigente y aplicable”

Es preciso aludir al artículo 48 de la Constitución Política de Colombia establece que “(...) No se podrán destinar ni utilizar los recursos de las instituciones de la Seguridad Social para fines diferentes a ella”, esto es, que los recursos destinados a atender las necesidades del servicio de salud y asegurar la efectividad del derecho no pueden ser utilizados para propósitos diferentes a los relacionados con la seguridad social.

En desarrollo de dicho precepto constitucional, en el Decreto 1281 de 2002 se consagró:

“Artículo 3o. Reintegro de recursos apropiados o reconocidos sin justa causa. Cuando el administrador fiduciario del Fosyga o cualquier entidad o autoridad pública, en el ejercicio de sus competencias o actividades como participante o actor en el flujo de caja, detecte que se presentó apropiación sin justa causa de recursos del sector salud, en los eventos que señale el reglamento, solicitará en forma inmediata las aclaraciones respectivas o su reintegro, el cual procederá a más tardar dentro de los veinte días hábiles siguientes a la comunicación del hecho. Cuando la situación no sea subsanada o aclarada en el plazo señalado se informará de manera inmediata y con las pruebas correspondientes a la Superintendencia Nacional de Salud quien ordenará el reintegro inmediato de los recursos y adelantará las acciones que considere pertinentes.”

Lo anterior, con el fin de proteger los recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud y propender por su flujo, surgió el procedimiento de reintegro de recursos apropiados o reconocidos sin justa causa.

Posteriormente se expidió la Resolución 460 de 2011 por el Ministerio de Salud y Protección Social, por la cual se fijaba el procedimiento para el reintegro de los recursos del Fondo de Solidaridad y Garantía - Fosyga apropiados o reconocidos sin justa causa, norma fue derogada por la Resolución 3361 de 2013, mediante la cual se reglamentó el procedimiento de reintegro de los recursos del FOSYGA, hoy ADRES reconocidos o apropiados sin justa causa. En el artículo 3º se dispuso lo siguiente:

**“ARTÍCULO 3o. INICIACIÓN DEL PROCEDIMIENTO. La ADRES o cualquier participante en el flujo de los recursos del sector salud que en el marco de sus competencias detecte que se presentó una presunta apropiación o reconocimiento sin justa causa de recursos del sector salud, iniciará en forma inmediata el procedimiento de reintegro de recursos establecido en la presente resolución.”**

La Unión Temporal FOSYGA 2014 en cumplimiento estricto de las obligaciones contractuales, así como de las normas antes transcritas, inició el proceso de reintegro al evidenciar que había existido un reconocimiento sin justa causa de los recursos del extinto FOSYGA (hoy recursos del SGSSS, administrados por la ADRES) y como consecuencia de ello la Superintendencia Nacional de Salud en el marco de sus competencias, profirió los actos administrativos que se cuestionan y que ordenaron a ALIANSALUD EPS el reintegro de los recursos del sector salud.

Mis representadas, durante las etapas del proceso de reintegro actuaron de conformidad con lo establecido en la normativa vigente, específicamente lo preceptuado en la Resolución 3361 de 2013., razón por la cual adelantaron las etapas establecidas para el procedimiento de reintegro emitiendo las comunicaciones referidas en el acápite denominado **“4.4. DEL CASO CONCRETO”**.

### **5.5.1. Estricto Cumplimiento del Debido Proceso en las Actuaciones Desplegadas por mis Representadas:**

El Debido Proceso es un derecho fundamental, consagrado expresamente en el artículo 29 de la Constitución Política, norma superior que lo hace extensivo "a toda clase de actuaciones judiciales y administrativas". Sobre el particular, la Corte Constitucional ha definido el derecho al debido proceso, "como el conjunto de garantías previstas en el ordenamiento jurídico, a través de las cuales se busca la protección del individuo incurso en una actuación judicial o administrativa, para que durante su trámite se respeten sus derechos y se logre la aplicación correcta de la justicia"<sup>13</sup>.

En atención a este derecho quien asume la dirección de la actuación judicial o administrativa, tiene la obligación de observar, en todos sus actos, el procedimiento previamente establecido en la ley o en los reglamentos, en otras palabras, las actuaciones deben surtirse dentro del marco jurídico definido.

Al respecto, se tiene que toda actuación administrativa como jurisdiccional, se integra tanto por normas de carácter sustantivo como procedimentales, éstas son totalmente independientes y autónomas en su aplicación, sin embargo, deben estar en armonía y sincronizadas para cumplir con el objeto de la ley, en el caso de marras, el procedimiento de reintegro de recursos está regulado en el Decreto Ley 1281 de 2002, artículo 3 y en la Resolución 3361 de 2013, las cuales fueron seguidas por mis representadas en las etapas desplegadas por esta previo a la emisión de la acto administrativo emitido por la Superintendencia Nacional de Salud que por su parte desplegó las actuaciones que estaban a su cargo y emitió los actos administrativos definitivos.

El procedimiento adelantado por la Unión Temporal FOSYGA 2014, en relación con el reintegro de valores apropiados y/o reconocidos sin justa causa, fue conocido por la ALIANSALUD EPS, a través de las comunicaciones: UTF201-RNG-3696 mediante la cual se solicitó a la entidad las aclaraciones frente a los hallazgos evidenciados, y la UTF2014-RNG-6584 con la que se solicitó el reintegro de los recursos, por lo que no puede aducir que era desconocido para ella.

En ese sentido, todas las actuaciones adelantadas por mis representadas gozan de legalidad, toda vez que las mismas tienen asidero en la normativa vigente que reguló en ese momento el procedimiento de reintegro de recursos, con el único propósito de proteger los recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud, propendiendo por su correcta utilización. Para lo cual se precisa que contrario a la indicado por la EPS, mis representadas nunca fungieron como administradores fiduciarios sino como simples auditores y por lo tanto nunca tuvieron a su cargo la administración de recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud como si o hacía Administrador Fiduciario.

Ahora bien, la Unión Temporal FOSYGA 2014, dio cumplimiento al procedimiento de reintegro de recursos, apropiados o reconocidos sin justa causa: (i) Inició el procedimiento e identificó los hallazgos, (ii) Solicitó la aclaración a la EPS de la presunta apropiación sin justa causa recursos del sector salud, para que aclarara la situación y (iii) la EPS contó con la posibilidad de emitir la respuesta a la solicitud de aclaración, (iv) respuesta que fue analizada y conforme a los criterios técnicos, se concluyó la apropiación o reconocimiento sin justa causa de los recursos del sector salud, (v) Se elaboró el informe y comunicación de resultado, se expusieron las razones que la sustentaban según la estructura que estableció el Ministerio de Salud y Protección Social en su oficio 201433200694881 de fecha 19 de Mayo de 2014, (vi) Se remitió previamente a la firma interventora contratada por el Ministerio, para que emitiera su concepto al respecto, y una vez se contó con su visto bueno, posteriormente (vii) Se remitió a la Superintendencia Nacional de Salud para que adelantara las actuaciones del caso en el marco de sus competencias.

### **5.6. INEXISTENCIA DE FALTA DE MOTIVACION EN LAS ACTUACIONES DESPLEGADAS POR LA UNIÓN TEMPORAL FOSYGA 2014, CONFIGURACIÓN DE CULPA EXCLUSIVA DE LA VICTIMA –E.P.S. DEMANDANTE:**

De acuerdo con la jurisprudencia del H. Consejo de Estado, la falsa motivación, como vicio de ilegalidad del acto administrativo, puede estructurarse cuando en las consideraciones de hecho o de derecho que contiene el acto, se incurre en un error de hecho o de derecho, ya

---

<sup>13</sup> [C-980-10](#)

sea porque los hechos aducidos en la decisión son inexistentes o, cuando existiendo éstos son calificados erradamente desde el punto de vista jurídico.

La doctrina ha sostenido que la misma: “se configura cuando los hechos son falsos, bien porque nunca ocurrieron o se describen de forma distinta a como ocurrieron, y cuando los hechos ocurridos se aprecian erróneamente, porque no tienen el alcance ni producen los efectos que les da el acto administrativo, o no corresponden a los supuestos descritos en las normas que aquél invoca. El error de hecho ocurre cuando no existe el motivo que soporta el acto administrativo y el error de derecho cuando el motivo invocado sí existió materialmente, pero fue mal apreciado o interpretado por el funcionario”<sup>14</sup>

**5.6.1.** En el caso que nos ocupa, no se configura dicho defecto, teniendo en cuenta que los móviles que llevaron a que la Superintendencia expidiera las Resoluciones referidas, que ordenaron a la EPS ALIANSA SALUD el reintegro de unos recursos, obedecieron a que existió reconocimiento sin justa causa de los mismos, las cuales como se indicó incluso fueron reconocidas y aceptadas por la entidad demandante.

**5.6.2.** Como se indicó anteriormente, la Unión Temporal FOSYGA 2014 inició el procedimiento de reintegro al detectar un presunto reconocimiento sin justa causa respecto de varios recobros por servicios NO PBS aprobados y pagados a la demandante. Como consecuencia de ello y al tenor de lo dispuesto en la norma procedimental se remitieron comunicaciones a la EPS solicitando la correspondiente aclaración, con el fin de que desvirtuara los hallazgos, concediendo un término de 30 días para presentar los argumentos de defensa.

La demandante tuvo la oportunidad para desvirtuar los hallazgos, presentando los documentos correspondientes que fueron informados por la Unión Temporal, lo cual no sucedió, contrario a ello existe aceptación frente a dos de los recobros.

## **5.7. LAS COMUNICACIONES EMITIDAS POR LA UNIÓN TEMPORAL FOSYGA 2014 EN EL PROCESO DE REINTEGRO DE RECURSOS NO TIENEN LA CALIDAD DE ACTO ADMINISTRATIVO:**

**5.7.1.** La Jurisprudencia del H. Consejo de Estado ha indicado de forma reiterada que “un acto administrativo corresponde a toda manifestación de voluntad de una entidad pública o **de un particular en ejercicio de funciones públicas**, capaz de producir efectos jurídicos, concepto dentro del cual bien puede haber una certificación, siempre que de su contenido se deriven los efectos mencionados. Lo anterior implica que, independientemente de la forma que se adopte o la denominación que se le dé (Resolución, Oficio, Certificación, Circular, etc.), cualquier manifestación de voluntad de la autoridad pública o **particular que ejerce función pública**, generadora por sí misma de efectos jurídicos, constituye acto administrativo, pasible de control jurisdiccional.”<sup>15</sup> (Negrilla fuera de texto original).

**5.7.2.** Uno de los elementos necesarios para el nacimiento de un acto administrativo es el órgano o sujeto que lo profiera, sobre el particular Luis Enrique Berrocal Guerrero señala<sup>16</sup>:

“(…) EL ORGANO

Es el sujeto emisor o productor del acto administrativo. Puede ser uno o varios sujetos que actúan en representación de una entidad estatal, o un cuerpo o institución colegiada, pública o privada investida de autoridad estatal. Por lo tanto, se está hablando de por lo menos de una entidad estatal, que actúa a través de alguien que por lo mismo tiene la investidura o condición de funcionario público, o de entidad privada autorizada por la ley para ejercer determinada función propia del Estado.

En consecuencia, para que un específico acto administrativo pueda tenerse comúnmente como dado o creado, es necesario que quien lo expida sea conocido como autoridad, como representante de una entidad estatal y se

<sup>14</sup> BERROCAL GUERRERO Luis Enrique, Manual del Acto Administrativo, Librería Ediciones del Profesional, Bogotá, 2009, p. 497 y 500

<sup>15</sup> Consejo de Estado, Sección Primera, sentencia del 2 de junio de 2011, referencia: 66001-23-31-000-2005-00519-01

<sup>16</sup> Berrocal Guerrero Luis Enrique, “Manual del acto administrativo”, Editorial librería Ediciones del Profesional Ltda., sexta edición, páginas 88 a 89.

encuentra investido de poder público, es decir, que está legitimado para hacer pronunciamientos que obligue. (...)

“(...) Así las cosas, si una persona que se sabe no tiene esta mínima condición, como sería un candidato a la alcaldía municipal, o incluso alguien que fue alcalde y cesó en sus funciones, o el obispo de la región, dicta un “decreto” estableciendo la ley seca en determinado municipio, es de esperarse que la comunidad no lo tome como tal.

En lugar del órgano, se suele señalar la competencia, de suerte que para quienes así lo asumen, o basta que el emisor del acto sea funcionario, sino que debe, además, ser competente.

Frente a este planteamiento se ha de precisar que en nuestro ordenamiento jurídico, la competencia corresponde al ámbito de validez del acto, es decir, de sus requisitos de validez o legalidad. Se trata, entonces, de una situación que está más allá de la mera existencia del acto administrativo, por cuanto en casos de actos proferidos por órganos incompetentes, no se le consideran inexistentes, sino que se reconocen como nacidos a la vida jurídica, bajo la presunción de legalidad, y lo que se da es la posibilidad de que se declare su anulación, que en Colombia sólo es judicial, por la causal de incompetencia.

**Por lo tanto, consideramos que lo que se debe tomar como elemento de existencia es el órgano, independientemente de que sea competente o no, puesto que último aspecto cae en el campo de la legalidad, del deber ser o de la irregularidad y no de la sola existencia real o concreta de un acto administrativo, aunque puede repercutir en ella, pero después de su nacimiento, por virtud de su anulación.**

**Claro está que el órgano debe, por lo menos, parecer competente, para que el acto exista, ser expedido por alguien que siquiera tenga atribuciones relacionadas o que estén dentro del área o de la función a la que corresponde el asunto de que trata el acto, es decir, que si realmente no es competente, la falta de competencia no sea notoria, que no se observe de bulto.**

**De lo contrario, si esa falta de competencia brilla al ojo, es tan de bulto que incluso la percibe el común de las personas, no cabe duda de que no hay acto administrativo que considerar (...)”** (Negrilla fuera de texto original)

**5.7.3.** El acto administrativo es inexistente cuando carece de elementos sustanciales de fondo, entre los elementos de existencia del acto, se encuentra el órgano o sujeto que lo emite. Para que el acto administrativo exista debe ser proferido por una autoridad pública o un particular en ejercicio de la función administrativa. En el caso de los particulares para que sus decisiones tengan la connotación de acto administrativo es indispensable que ejerzan funciones administrativas.

El artículo 210 de la Constitución Nacional autoriza que “los particulares pueden cumplir funciones administrativas en las condiciones que señale la Ley”. De acuerdo con esta disposición constitucional la naturaleza de la función administrativa en la que intervienen los particulares debe estar previamente determinada en la ley.

Por su parte, el inciso tercero del artículo 123 de la Constitución Nacional señala: “La ley determinará el régimen aplicable a los particulares que temporalmente desempeñen funciones públicas y regulará su ejercicio”

**5.7.4.** De acuerdo con las normas transcritas, la Constitución facultó al legislador para regular todo lo relacionado con el ejercicio de dichas funciones por particulares, las funciones específicas, el régimen de responsabilidad, entre otros. En consideración a esta facultad, se profirió la Ley 489 de 1998, que en los artículos 110 a 114 establece todo lo relacionado con el ejercicio de funciones administrativas por los particulares, los requisitos de los actos administrativos y convenios para conferir dichas funciones, las inhabilidades e incompatibilidades, así como el control sobre las funciones conferidas al particular.

**5.7.4.1.** La sentencia C-543 de 2001, precisó que es posible atribuir funciones administrativas a particulares a través de los siguientes supuestos:

"(...) a) Atribución directa por la ley de funciones administrativas a una organización privada: el legislador se encarga de fijar las condiciones del ejercicio de la función, el patrimonio, la necesidad de la celebración de contratos; así, como todas las circunstancias de modo tiempo, lugar y objeto directamente relacionadas con dicho ejercicio, los mecanismos de control, y demás circunstancias relevantes.

Esta modalidad la utiliza el Estado cuando necesita vincular entidades gremiales a la gestión de las contribuciones parafiscales, para que manejen los recursos correspondientes a nombre del Estado, sin desnaturalizar su carácter privado, un ejemplo de lo anterior son los recursos confiados a la Federación Nacional de Cafeteros.

Es importante decir que sólo la ley o la Constitución pueden imponer unilateralmente, sin necesidad de aceptación expresa por medio de convenio, funciones administrativas a los particulares; tal imposición unilateral exige que exista una norma de contenido general que abarque el cumplimiento de tales funciones como lo hace la ley 489 de 1998.

b) Atribución mediante convenio, precedido de acto administrativo por las entidades o autoridades públicas titulares de la función administrativa. (Ley 489 de 1998 artículos 110 a 114) se señala como término máximo de duración del convenio el de cinco años."

-No obstante, sobre la atribución de funciones administrativas a particulares a través de acto administrativo en la Sentencia C-866 de 1999 M.P. Dr. Vladimiro Naranjo Mesa se precisó:

" (...)Para conferir funciones administrativas de carácter particular, no basta la expedición de un acto administrativo, sino que es necesario, suscribir con el particular un convenio mediante el cual se acepte la asignación del ejercicio de funciones administrativas; así se preserva el principio de equidad, pues la autonomía de la voluntad particular es libre para aceptar la atribución individual de funciones administrativas, aun cuando ella resulte onerosa para el ciudadano, y se evita la imposición de cargas exorbitantes a determinadas personas privadas en particular (...)"

-Las condiciones para que las entidades o autoridades administrativas puedan conferir funciones administrativas a particulares se encuentran previstas en el artículo 111 de la Ley 489 de 1998, así:

"Las entidades o autoridades administrativas podrán conferir el ejercicio de funciones administrativas a particulares, bajo las condiciones de que trata el artículo anterior, cumpliendo los requisitos y observando el procedimiento que se describe a continuación:

1. Expedición de acto administrativo, decreto ejecutivo, en el caso de ministerios o departamentos administrativos o de acto de la junta o consejo directivo, en el caso de las entidades descentralizadas, que será sometido a la aprobación del Presidente de la República, o por delegación del mismo, de los ministros o directores de departamento administrativo, de los gobernadores y de los alcaldes, según el orden a que pertenezca la entidad u organismo, mediante el cual determine: **Texto subrayado declarado INEXEQUIBLE por la Corte Constitucional, mediante Sentencia C-866 de 1999**

a. Las funciones específicas que encomendará a los particulares;

**NOTA: El literal a) fue declarado EXEQUIBLE por la Corte Constitucional mediante Sentencia C-866 de 1999, de conformidad con la consideración 7.5 de la parte motiva de la misma, del siguiente tenor:** 7.5 Por último, encuentra la Corte que la atribución de funciones administrativas tiene otro límite: la imposibilidad de vaciar de contenido la competencia de la autoridad que las otorga. En efecto, la atribución conferida al particular no puede llegar al extremo de que éste reemplace totalmente a la autoridad pública en el ejercicio de las funciones que le son propias. Si, en los términos del artículo 2º de la Constitución, las autoridades de la República están instituidas para asegurar el cumplimiento de los fines del Estado, el despojo absoluto de la materia de su competencia redundaría en la falta de causa final que justificara su investidura, con lo cual ella ¿la investidura- perdería sustento jurídico.

Como consecuencia de lo anterior, resulta claro que la atribución de funciones administrativas a particulares debe hacerse delimitando expresamente la función atribuida, acudiendo para ello a criterios materiales, espaciales, temporales, circunstanciales, procedimentales o cualesquiera otros que resulten útiles para precisar el campo de acción de los particulares, en forma tal que la atribución no llegue a devenir en una invasión o usurpación de funciones no concedidas, a un vaciamiento del contenido de la competencia de la autoridad atribuyente o a la privatización indirecta del patrimonio público. Por ello resulta particularmente importante que las funciones que se

encomendarán a los particulares sean específicamente determinadas, como perentoriamente lo prescribe el literal a) del artículo 111 acusado, el cual se aviene a la Carta si es interpretado conforme a las anteriores precisiones.

Así pues, la Corte encuentra que le asiste razón al demandante cuando afirma que no todo tipo de funciones administrativas pueden ser atribuidas a los particulares; empero, no acoge el criterio orgánico al cual él acude para fijar el límite, según el cual sólo cabe tal atribución en las funciones que son ejercidas actualmente por el sector descentralizado de la Administración (descentralización por servicios). Entiende, en cambio, que los criterios de restricción son los anteriormente expuestos, que resultan de la interpretación sistemática de la Constitución y de principios de derecho público comúnmente admitidos en nuestra tradición jurídica.

- b. Las calidades y requisitos que deben reunir las entidades o personas privadas;
- c. Las condiciones del ejercicio de las funciones;
- d. La forma de remuneración, si fuera el caso;

La duración del encargo y las garantías que deben prestar los particulares con el fin de asegurar la observancia y la aplicación de los principios que conforme a la Constitución Política y a la ley gobiernan el ejercicio de las funciones administrativas.

**2. La celebración de convenio**, si fuere el caso, cuyo plazo de ejecución será de cinco (5) años prorrogables y para cuya celebración la entidad o autoridad deberá: **Texto subrayado declarado INEXEQUIBLE por la Corte Constitucional, mediante Sentencia C-702 de 1999 y el texto en cursiva, fue objeto de la misma declaración mediante Sentencia C-866 de 1999.**

Elaborar un pliego o términos de referencia, con fundamento en el acto administrativo expedido y formular convocatoria pública para el efecto teniendo en cuenta los principios establecidos en la Ley 80 de 1993 para la contratación por parte de entidades estatales.

Pactar en el convenio las cláusulas excepcionales previstas en la Ley 80 de 1993 y normas complementarias, una vez seleccionado el particular al cual se conferirá el ejercicio de las funciones administrativas."

-De acuerdo con las normas y la jurisprudencia transcritas las atribuciones de funciones administrativas a particulares se derivan directamente de la Constitución o la ley o mediante un convenio precedido de un acto administrativo proferido por la autoridad pública titular de la función administrativa.

**5.7.4.1.** Descendiendo al caso en concreto, debe advertirse que a la Unión Temporal FOSYGA 2014, ni la Constitución, ni la ley y mucho menos a través de un acto administrativo y convenio se le ha conferido funciones administrativas, dicha figura asociativa de carácter privado fue un simple contratista del Estado, en la medida que suscribió con el Ministerio de Salud y Protección Social el Contrato de Consultoría No. 043 de 2013, cuyo objeto es: "Realizar la auditoría en salud, jurídica y financiera a las solicitudes de recobro por servicios extraordinarios no incluidos en el plan general de beneficios y a las reclamaciones por Eventos Catastróficos y Accidentes de Tránsito – ECAT con cargo a los recursos de las subcuentas correspondientes del Fondo de Solidaridad y Garantía – FOSYGA del Sistema General de Seguridad Social en Salud".

Las comunicaciones emitidas por la Unión Temporal FOSYGA 2014 durante el proceso de reintegro, no tienen la calidad o la naturaleza de acto administrativo, esto es, no contienen una decisión de la administración, por cuanto la Unión Temporal FOSYGA 2014 dada su naturaleza jurídica y por las obligaciones que se contemplaron en el Contrato de Consultoría No. 043 de 2013, no ejerció función administrativa, pues dentro del Sistema General de Seguridad Social en Salud, únicamente cumplió con las labores que le fueron encomendadas en virtud del Contrato de Consultoría celebrado con el Ministerio de Salud y Protección Social. Con dichas comunicaciones se informó a la EPS ALIANSALUD el resultado del análisis realizado frente apropiación y/o reconocimiento sin justa causa de los dineros del sector salud, en cumplimiento de lo previsto en el Decreto Ley 1281 de 2002, artículo 3° y la Resolución 3361 de 2013, normas que debían acatarse en virtud de lo previsto en el mencionado Contrato de Consultoría.

## **5.8. ENRIQUECIMIENTO SIN CAUSA EN CABEZA DE LA ADMINISTRADORA DE RECURSOS DEL SISTEMA GENERAL DE SEGURIDAD SOCIAL EN SALUD - ADRES.**

De conformidad con lo anteriormente expuesto, el enriquecimiento sin causa se configura cuando se acreditan, principalmente, los siguientes tres elementos: (i) el incremento patrimonial a favor de una persona; (ii) la correlativa disminución patrimonial que sufre otra; (iii) la ausencia de causa que se justifique las anteriores situaciones.

Así las cosas, en el remoto evento en que el Despacho llegara a considerar que la Unión Temporal FOSYGA 2014 debe devolver con sus propios recursos las sumas que fueron objeto de reintegro por ALIANSALUD EPS, el resultado no sería otro sino el enriquecimiento sin causa a favor de la ADRES.

En semejante escenario, la ADRES como titular de la obligación legal de asumir los valores de los recobros no incluidos en el PBS, y contando con los recursos para ello, dejaría de hacerlo sin ninguna causa que así lo justifique.

Aunado a lo anterior, es de resaltar que el hecho de que se declare la nulidad y el consecuente restablecimiento del derecho en favor de ALIANSALUD EPS, en manera alguna desvirtúa la obligación legal impuesta a la ADRES de atender con los recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud los recobros, menos aún la traslada a los contratistas, pues de haber realizado la EPS el reintegro de los recursos, los mismo reposarían en los rubros del SGSSS, administrados por la ADRES.

## **5.9. IMPROCEDENCIA DE RECONOCIMIENTO DE INTERÉS DE MORA U OTRAS SANCIONES PECUNIARIAS:**

### **5.9.1. Inviabilidad del pago de intereses por expresa disposición legal:**

Como se indicó anteriormente en el acápite de respuesta a las pretensiones no es viable el pago de interés alguno en el presente caso, como quiera que la Ley 1955 de 2019, “Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2018- 2022. “Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad”, en el parágrafo quinto del artículo 237 señaló que: “Las decisiones judiciales que ordenen el pago de recobros distintos se indexarán utilizando el Índice de Precios al Consumidor - IPC, **sin lugar a intereses de mora**” (Negrilla y subrayado fuera del texto original), con el ánimo de garantizar la sostenibilidad financiera del Sistema General de Seguridad Social en Salud, conforme se indica en dicho artículo.

En este sentido, y según el artículo 336 de la citada Ley, a partir de la publicación de la misma, esto es, el 25 de mayo de 2019, quedan derogadas aquellas disposiciones contrarias, por lo que conforme al efecto general inmediato de dicha disposición normativa sería contrario a derecho emitir una condena en contra de la ADRES o de mi representada dirigida al reconocimiento de intereses de mora, pues la única consecuencia derivada de una decisión judicial que ordene el pago de recobros es la indexación utilizando Índice de Precios al Consumidor – IPC, ya que de manera expresa se enfatizó en que una condena en tal sentido no daría lugar a intereses de mora.

### **5.9.2. Los intereses moratorios no se generan por cuanto no existe la obligación principal:**

Ahora en el evento que se desatendiera la disposición normativa que impide su reconocimiento en este tipo de controversias, se hace necesario recordar que el interés moratorio es aquel que con objeto sancionatorio se aplica una vez se haya vencido el plazo para que se reintegre el capital cedido o entregado en calidad de préstamo y no se haga el reintegro o el pago, el cual sólo opera una vez vencidos los plazos pactados.

Para que se pueda hablar de interés moratorio aplicable, se hace pues necesaria la concurrencia de todos los criterios y elementos que hacen exigible la obligación, así como su posterior vencimiento, aspecto que no se cumple, pues el proceso de reintegro que adelantaron mis representadas se hizo con observancia de lo previsto en la normativa vigente para ese momento, y fue la demandante la que no desvirtuó los hallazgos evidenciados, así las cosas, existe un deber de coherencia entre el actuar del demandante y lo solicitado por este, siendo pues improcedente que solicite la devolución de las sumas que le fueron reconocidas cuando las mismas no debieron pagarse por ir en contravía de lo preceptuado en la normativa vigente para el momento en que se adelantó la auditoría, y adicional alegue ahora la necesidad de liquidar intereses moratorios cuando dichas sumas no debieron salir de los rubros del SGSSS.

### **5.9.3. No hay lugar a reconocimiento de indexación:**

La Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Laboral M.P. José Roberto Herrera Vergara, del 28 de agosto de 2001, planteó consideraciones especiales frente a la procedencia o no de la indexación, argumentos que respaldan la improcedencia de la indexación solicitada, siendo importante resaltar lo siguiente:

"3. La indización o indexación siempre ha sido, sin lugar a duda, **una medida excepcional**. Es la respuesta del derecho, legislado y jurisprudencial, al fenómeno de la "inflación". Un mecanismo de revalorización de ciertas obligaciones dinerarias, cuyo objetivo es poner en equilibrio la ecuación económica gravemente desbalanceada por una fuerte pérdida del poder adquisitivo del peso, de la cual se beneficiaría al deudor de ella ante la consecuencial depreciación de su prestación, con claro detrimento del acreedor, quien en últimas se vería obligado, en virtud de unas reglas jurídicas nominalistas, a recibir un pago incompleto.

El carácter relativo de la indexación emerge de una exigencia de la ley, a la cual el juez debe someterse en virtud del imperativo categórico contenido en el artículo 230 de la Constitución Política. La estructura del régimen general de las obligaciones impide que de manera indiscriminada los jueces, amparados en el principio de equidad, procedan a revalorizar cualquier obligación, porque ello iría en detrimento de la seguridad jurídica en las relaciones económicas menoscabándose toda convivencia social. El artículo 2224 del Código Civil, tiene alcance general, es de un claro tenor y único sentido: *"Si se ha prestado dinero sólo se debe la suma en el contrato"*; en igual dirección apunta el canon 1627 ejusdem: *"El pago se hará bajo todos respectos en conformidad al tenor de la obligación; sin perjuicio de lo que en casos especiales dispongan las leyes"* (negrillas de la CORTE). Aquí subyace el basamento del nominalismo colombiano. La Ley o los contratantes mismos, empero, pueden disponer cosa contraria; pero, de ninguna manera, se puede proferir, una regla general por vía de doctrina contra esta preceptiva del orden jurídico vigente. No se trata, pues, de un derecho de todos los acreedores, ni deviene en forma automática por el simple transcurso del tiempo, ni se predica de cualquier obligación, a menos que sea una exigencia legal, por venir expresamente ordenada en una regla de derecho vigente, verbi gratia, en asuntos de indemnización de daños (artículo 16 de la Ley 446 de 1998).

(...) 5. Mas, existen aspectos puntuales sobre esta materia que en esta oportunidad la Sala de Casación Laboral precisa, a fin de rectificar los criterios que en ocasiones anteriores se han esbozado:

(...)"c) **No se indexan, pues, en primer lugar, las obligaciones condicionales suspensivas, es decir, las pendientes "de un acontecimiento futuro, que puede suceder o no", según las voces del artículo 1530 del Código Civil, en tanto enerva la adquisición del derecho mientras él no se cumpla (art. 1536 ib). En segundo término, tampoco se revalorizan los derechos eventuales.** Estos, conforme a la teoría de las obligaciones, son los que emanan de un acto, hecho o negocio jurídico en formación (in nuce), o incompleto o imperfecto, como los que han reunido uno o varios de los elementos necesarios para su exigencia, pero les falta otro u otros de ocurrencia futura. Mucho menos, no está demás decirlo, **pueden ser valorizadas las meras expectativas de derechos**, respecto de las cuales no cabe hablar, siquiera, de obligación". (Subraya y negrita fuera de texto original).

### **5.9.4. Hasta el momento, la obligación de pago es inexistente, y tan solo surgiría con ocasión de una eventual condena contenida en la sentencia y en consecuencia sería inexistente el reconocimiento de intereses antes de esa fecha:**

En el hipotético caso de que se accediera a las pretensiones principales, resulta pertinente señalar que el derecho a devolver las sumas pretendidas nacería o surgiría con el reconocimiento que se haga en la sentencia que resuelva la presente controversia. Entonces, no habría lugar a ordenar el pago de intereses moratorios, esto es, castigar la mora del "deudor" porque el derecho al pago de la obligación principal se constituiría en el fallo judicial.

### **5.10 AUSENCIA DE CARGA PROBATORIA DE LA PARTE DEMANDANTE:**

Las afirmaciones de la parte actora carecen de soporte fáctico y jurídico, pues como se ha mencionado mi representada desplegó todas las actuaciones a su cargo en el marco de las actividades que le eran atribuibles. La parte demandante, no puede eximirse de la carga

probatoria que la asiste, contrariando lo normado en el artículo 167 del Código General del Proceso, el cual sobre la Carga de la Prueba expresa lo siguiente:

*“Art. 167 del C.G.P. Incumbe a las partes probar el supuesto de hecho de las normas que consagran el efecto jurídico que ellas persiguen. (...) Los hechos notorios y las afirmaciones o negaciones indefinidas no requieren prueba.”*

En consecuencia, es menester de la parte actora probar los supuestos de hecho invocados, so pretexto de dar paso a lo que la doctrina autorizada ha denominado “**riesgo de no persuasión**”, y que en síntesis comporta un cúmulo de reglas que a su turno habilitan al juez para resolver la incertidumbre acerca de la prueba de los hechos principales, de manera adversa a lo solicitado, esto es como si se hubiera probado su inexistencia.

La asunción o no de los valores a los que hace relación la parte actora por parte del Estado supone la acreditación de todos los requisitos establecidos por las normas que se encontraban vigentes para el momento de los hechos, que no son otras que la resolución 3361 de 2013 y el Decreto 1281 de 2002, las cuales regulaban el proceso de reintegro por apropiación injustificada de recursos. En aplicación estricta de dichas normas, el proceso de reintegro era procedente y no hay lugar a la declaratoria de nulidad de las resoluciones No. 010378 del 04 de diciembre de 2019 y Resolución 2022590000001 197 -6 del 28 de marzo de 2022.

La demandante, pese a haber tenido la oportunidad de presentar las correspondientes aclaraciones en el curso del proceso de reintegro y demostrar la inexistencia de requisitos para darse la apropiación injustificada de recursos, no logro desvirtuar los hallazgos, lo que conlleva la expedición de las resoluciones objeto del presente proceso.

La actuación de mis representadas, estaba ordenada específicamente a cumplir con las obligaciones, propiamente impuestas por el Art. 3 de la resolución de 3361 de 2013, la cual indica que en caso de detectar apropiación injustificada de recursos, debía iniciar proceso de reintegro y solicitar las aclaraciones pertinentes, labor que se desarrolló en estricto cumplimiento de sus deberes contractuales y legales (en sentido amplio), pues, en virtud del Contrato de Consultoría, el proceso de reintegro debía ceñirse al cumplimiento de las normas vigentes y los procedimientos e instrucciones impartidas por el Ministerio de Salud y Protección Social.

Así las cosas, actuaron en cumplimiento de un deber legal y siguiendo actos de autoridad, circunstancia que excluye su responsabilidad de conformidad con lo señalado en el artículo 64 del Código Civil y se insiste que de haber omitido los hallazgos y no iniciar el proceso de reintegro injustificado de recursos, habrían incurrido en incumplimientos contractuales. El proceso de reintegro de recursos, iniciado por estas ante la evidencia de hallazgos, no da lugar a que resulten condenadas frente a un pago que de resultar procedente le correspondería efectuar única y exclusivamente con cargo a los recursos del FOSYGA ahora de la ADRES.

La ejecución lícita de un contrato estatal, sometido a la implementación de normas, actos administrativos e instrucciones de la entidad contratante en este caso el Ministerio de Salud y Protección Social - no puede ser fuente de ningún tipo de reconocimiento por concepto de reintegro, intereses o indexaciones, más aún si se tiene en cuenta que los recursos con los cuales se reconocen los recobros por prestaciones no incluidas en el PBS provienen del entonces FOSYGA ahora de la ADRES y que las sumas reclamadas por la EPS no ingresaron al patrimonio de las sociedades integrantes de la Unión Temporal ni de esta última, por lo tanto, no se puede pretender que con su patrimonio se asuma una responsabilidad que le es del todo ajena.

Las sociedades integrantes de la Unión Temporal son de naturaleza comercial y privada, contratadas por el Ministerio de Salud y Protección Social para ejecutar el Contrato de Consultoría No. 043 de 2013. Por su propia naturaleza no pueden ostentar competencias reglamentarias, por el contrario, son destinatarias de la misma regulación, no es posible predicar en cabeza de ellas una responsabilidad patrimonial de esta naturaleza pues esta recae, única y exclusivamente en el ente estatal que expidió la reglamentación, en el hipotético evento en que se demuestre la existencia de los elementos que justifican un resarcimiento económico con base en este esquema especial de responsabilidad.

En conclusión y de conformidad con el principio general del derecho ***“a nadie le es dable alegar su propia culpa para obtener provecho de ello”***, no podría la EPS demandante alegar un daño que se originó al no lograr aclarar los hallazgos encontrados en el proceso de reintegro de recursos por injusta causa.

## **5.12. COSA JUZGADA - ACTA DE LIQUIDACIÓN BILATERAL DEL CONTRATO DE CONSULTORÍA 043 DE 2013, INCORPORA TRANSACCIÓN Y DECLARATORIA DE PAZ Y SALVO:**

**5.12.1.** El 18 de julio de 2018, la ADRES y la Unión Temporal celebraron un Contrato de Transacción a efectos de solucionar directamente las diferencias suscitadas entre las partes y precaver así eventuales litigios relacionados con presuntos incumplimientos en torno del Contrato de Consultoría No. 043 de 2013. En este documento -que se aporta como prueba al proceso-, las contratantes acordaron con efectos de cosa juzgada poner fin a todas y cada una de las diferencias, controversias, reclamos, fuera cual fuera la naturaleza de ellos fundados en imputaciones efectuadas por la interventoría del Contrato 043 o por la ADRES, así como toda diferencia presente o futura que pudiera suscitarse en relación con la ejecución del contrato de consultoría en mención, conforme a las cláusulas allí contenidas.

### **5.12.2. En el contrato 043 de 2013 se suscribió Acta de Liquidación Bilateral:**

**3.12.1.** El 30 de octubre de 2020, mucho tiempo después de la celebración del contrato de transacción, estando en tiempo u oportunidad para el efecto, la ADRES y la Unión Temporal contratista, decidieron mutuamente y de manera bilateral liquidar el Contrato de Consultoría No. 043 de 2013, sin que en el documento suscrito con este propósito las partes dejaran salvedades o desacuerdos respecto del contenido del acto liquidatorio y sin observaciones o divergencias en cuanto a las circunstancias y condiciones de cumplimiento en que se ejecutó la mencionada relación contractual.

**3.12.2.** El H. Consejo de Estado<sup>17</sup> ha precisado que, una vez liquidado bilateralmente un contrato estatal, sin que alguna de las partes dejara expresamente salvedades claras, concretas y suficientes en el texto o documento contentivo del acuerdo de la liquidación, no hay lugar a proponer extrajudicial ni judicialmente alguna controversia relativa a la celebración, ejecución y liquidación de la relación contractual respectiva.

**3.12.3.** Como en el Acta de Liquidación Bilateral del Contrato de Consultoría No. 043 de 2013, suscrita por la ADRES y la Unión Temporal contratista el 30 de octubre de 2020, ninguna de las partes dejó expresa y específica salvedad que evidenciara disconformidades o circunstancias que dieran lugar a reclamaciones extrajudiciales o judiciales, ninguna responsabilidad le asiste a la Unión Temporal FOSYGA 2014 en calidad de contratista y a sus integrantes individualmente considerados frente a la entidad pública contratante y mucho menos frente a terceros en lo que atañe o refiere a la celebración, ejecución y/o liquidación del Contrato de Consultoría No. 043 de 2013.

**3.12.4.** Como el Contrato de Consultoría No. 043 de 2013, se liquidó bilateralmente y sin salvedades específicas, concretas y suficientes, quedaron así finiquitada o saldada esa relación contractual y la Unión Temporal contratista no está legitimada por pasiva ni tiene responsabilidades frente a terceros usuarios de la ADRES que pretendan el reconocimiento de recobro o reclamaciones o el reintegro de recursos apropiados sin justa causa.

## **6. MEDIOS DE PRUEBA**

### **6.1. DOCUMENTOS:**

Solicito al Despacho que se tengan como pruebas los documentos que a continuación se relacionan y que se aportan en el siguiente link: <https://utfosyga2021->

---

<sup>17</sup> “Es importante precisar que esta Corporación ha sostenido que, para que las pretensiones contractuales elevadas por alguna de las partes luego de la liquidación bilateral del contrato puedan ser acogidas, la parte interesada debe haber planteado en el acta de liquidación salvedades claras y suficientes para determinar las razones de inconformidad con la misma. Pese a que el consorcio Protécnica Ltda. Constructora Kepler S.A. de C.V. incluyó en las dos actas la misma salvedad, esta carece del carácter claro, concreto y específico necesario para la prosperidad de sus pretensiones.” (Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Tercera. Subsección B. Sentencia de ocho (8) de mayo de 2019. Exp. 41.868)

[my.sharepoint.com/:f/g/personal/aanzola\\_utfosyga2014\\_com/EmXXMXU95j5Mhw-J9s48aulB8btyZf09vG3qZ3C3tbL52A?e=LLj5v9](https://my.sharepoint.com/:f/g/personal/aanzola_utfosyga2014_com/EmXXMXU95j5Mhw-J9s48aulB8btyZf09vG3qZ3C3tbL52A?e=LLj5v9)

#### **6.1.1. CONTRATO 043 de 2013:**

**6.1.1.1. DOCUMENTO DE CONFORMACIÓN UTF2014** – Precisa la integración de la Unión Temporal FOSYGA 2014 para participar en el concurso de méritos abierto CMA DAFPS N° 001 de 2013 suscrito el 10 de octubre de 2013.

**6.1.1.2. RESOLUCIÓN 7941 DEL 29-11-13 ADJUDICACIÓN CONCURSO DE MERITOS** – Por la cual se adjudicó el concurso de méritos abierto CMA DAFPS N° 001 de 2013 a la Unión Temporal FOSYGA 2014.

**6.1.1.3. ANEXO TÉCNICO DEFINITIVO - OCT - 2013** – contiene: los requerimientos técnicos, metodología y plan de cargas de trabajo para la auditoria de recobros y reclamaciones.

**6.1.1.4. CONTRATO 043 DE 2013** – suscrito entre el Ministerio de Salud y Protección Social y las sociedades integrantes de la Unión Temporal FOSYGA 2014 el 10 de diciembre de 2013.

**6.1.1.5. PÓLIZA DE CUMPLIMIENTO 2286761 EXPEDIDA EL 11-12-13** - suscrita con ocasión del Contrato de Consultoría N° 043 de 2013.

**6.1.1.6. CERTIFICACIÓN DE NO EXPIRACIÓN DE PÓLIZA - 12-12-13** - Expedida por LIBERTY SEGUROS S.A. mediante el cual certifica que la póliza no expirará por falta de pago de la prima de la póliza o de los certificados o anexos que se expidan con fundamento en esta.

**6.1.1.7. CONDICIONES PÓLIZA DE CUMPLIMIENTO** - Documento expedido por LIBERTY SEGUROS S.A. con las condiciones de la Póliza de cumplimiento a favor de entidades estatales – versión marzo de 2013.

**6.1.1.8. PÓLIZA DE CUMPLIMIENTO – ANEXO MODIFICACIÓN – 16-12-13** - suscrita con ocasión del Contrato de Consultoría N° 043 de 2013.

**6.1.1.9. ACTA DE INICIO DEL CONTRATO – 16-12-13** – Refiere el inicio de ejecución del contrato de consultoría N° 043 de 2013.

**6.1.1.10. OTROSÍ APROPIACIÓN DE RECURSOS - 06-02-18** – Mediante el cual se apropian recursos a la cláusula cuarta del Contrato de Consultoría N° 043 de 2013 en la suma de CINCO MIL SESENTA Y TRES MILLONES NOVECIENTOS OCHENTA Y SIETE MIL CIENTO CUATRO PESOS CON TREINTA Y CUATRO CENTAVOS (\$5.073.987.104,34) M/CTE

**6.1.1.11. PRÓRROGA No. 1 y OTROSÍ MODIFICATORIO No. 2** – Por el cual se modifica la cláusula tercera del contrato N° 043 de 2013, y se ordena la modificación de la garantía única que ampara el contrato.

**6.1.1.12. MODIFICACIÓN DOCUMENTO DE CONFORMACIÓN UTF2014** – suscrita el 21 de diciembre de 2017.

**6.1.1.13. ACTA DE LIQUIDACIÓN DEL CONTRATO** – Copia del acta de liquidación bilateral Contrato de Consultoría N° 043 de 2013 celebrado entre el Ministerio de Salud y Protección Social - ADRES y la UNIÓN TEMPORAL FOSYGA 2014 el 30 de octubre de 2020.

**6.1.1.14. CONTRATO DE TRANSACCIÓN ADRES:** que contiene los siguientes documentos:

6.1.1.14.1. Contrato de Transacción del 18 de julio de 2018.

6.1.1.14.2. Concepto Viabilidad Cláusula Compromisoria - Contrato de Transacción.

6.1.1.14.3. Ficha técnica comité técnico.

6.1.1.14.4. Cronograma Paquetes Transacción.

6.1.1.14.5. Anexo 1. Acta de Comité de Conciliación de la ADRES y Concepto del Director Jurídico.

6.1.1.14.6. Anexo 2. Relación de Paquetes de Recobros y Reclamaciones ECAT Auditados por la UTF2014.

6.1.1.14.7. Anexo 3. Acta de Resultados de aplicación de la Metodología del Acuerdo Económico.

6.1.1.14.8. Anexo 4. Relación de Paquetes de Recobros y Reclamaciones ECAR a auditar por la UTF2014 en virtud del contrato de transacción.

6.1.1.14.9. Anexo 5 Acta Balance Final Contrato Transacción.

**6.1.2.** Manual Operativo de Reintegro de Recursos Apropiados o Reconocidos sin justa causa.

**6.1.3.** Copia del oficio 201433200694881-19 de mayo de 2015 emitido por el Ministerio de Salud y Protección Social, mediante el cual se imparten las instrucciones para presentar los informes del proceso de reintegro de recursos a la firma interventora JAHV- Mc GREGOR.

## **6.2. TESTIMONIALES:**

**6.2.1.** Solicito que se decrete el testimonio de **MARÍA ESPERANZA ROZO GÓMEZ**, mayor de edad, con domicilio en Bogotá D.C., quien se localiza en la Calle 32 No. 13 – 07 y en el correo electrónico: [esperanza.rozo@utfosyga2014.com](mailto:esperanza.rozo@utfosyga2014.com). La testigo declarará sobre las obligaciones contractuales adquiridas por la Unión Temporal FOSYGA 2014, la ejecución del Contrato de Consultoría No. 043 de 2013, el origen de los recursos con los cuales se cancelan los recobros en el Sistema General de Seguridad Social en Salud, el procedimiento de reintegro de recursos que adelantó la Unión Temporal, los demás hechos de la demanda, su contestación y las excepciones.

## **7. ANEXOS:**

**7.1.** Además de los documentos enunciados en el acápite de pruebas, presento los que a continuación se relacionan:

**7.2.** Poderes conferidos para actuar en estas diligencias, provenientes de los correos electrónicos registrados en las Cámara de Comercio por las sociedades integrantes de la Unión Temporal FOSYGA 2014 para notificaciones judiciales, conforme a lo dispuesto por la Ley 2213 de 2022.

**7.3.** Llamamiento en garantía a Zurich Seguros.

## **8. DIRECCIONES Y NOTIFICACIONES:**

De conformidad con lo preceptuado en el Artículo 3 de la Ley 2213 de 2022, Se remite copia del presente escrito al momento de su envío al Despacho a las siguientes direcciones electrónicas:

### **8.1. DEMANDANTE: EPS ALIANSALUD S.A.:**

- Dirección electrónica de notificación judicial: [notificacionesjudiciales@ALIANSALUD.com.co](mailto:notificacionesjudiciales@ALIANSALUD.com.co)
- Dirección electrónica de notificaciones Apoderado judicial: [abogado3@diazgranados.co](mailto:abogado3@diazgranados.co) y [diana.hernandezdiaz@gmail.com](mailto:diana.hernandezdiaz@gmail.com)

### **8.2. ADMINISTRADORA DE LOS RECURSOS DEL SISTEMA GENERAL DE SEGURIDAD SOCIAL EN SALUD- ADRES:**

- Dirección electrónica de notificación judicial: [notificacionesjudiciales@adres.gov.co](mailto:notificacionesjudiciales@adres.gov.co)

**8.3.** En lo que se refiere a mis representadas, como integrantes de la **TEMPORAL FOSYGA 2014**, informo que recibirán notificaciones en las siguientes direcciones:

**8.3.1. CARVAJAL TECNOLOGÍA Y SERVICIOS S.A.S.:**

- Dirección electrónica de notificación judicial: [impuesto.carvajal@carvajal.com](mailto:impuesto.carvajal@carvajal.com)
- Domicilio: Calle 29 Norte # 6ª-40- Santiago de Cali.

**8.3.2. GRUPO ASESORÍA EN SISTEMATIZACIÓN DE DATOS SOCIEDAD POR ACCIONES SIMPLIFICADA – GRUPO ASD S.A.S.:**

- Dirección electrónica de notificación judicial: [clizarazo@grupoasd.com.co](mailto:clizarazo@grupoasd.com.co)
- Domicilio: Calle 32 No. 13-07-Bogotá D.C.

**8.3.3. SERVIS OUTSORCING INFORMÁTICO SOCIEDAD POR ACCIONES SIMPLIFICADA – SERVIS S.A.S.:**

- Dirección electrónica de notificación judicial [clizarazo@grupoasd.com.co](mailto:clizarazo@grupoasd.com.co)
- Domicilio: Calle 32 No. 13-07- Bogotá D.C.

**8.3.4. APODERADO DE LAS SOCIEDADES QUE INTEGRARON LA UNIÓN TEMPORAL FOSYGA 2014: DIEGO EDUARDO GAMBOA PRADA:**

- Dirección electrónica de notificación judicial: [diego.gamboa@utfosyga2014.com](mailto:diego.gamboa@utfosyga2014.com)
- Domicilio: Calle 32 No. 13-07- Bogotá D.C.
- Celular: 3183377712

Cordialmente,

  
**DIEGO EDUARDO GAMBOA PRADA**  
C.C. 1.110.444.324  
T.P. 335.661 del C.S. de la J

Bogotá D.C. 23 de noviembre de 2022

Doctora  
**MARIA CAROLINA TORRES ESCOBAR**  
Juez (o quién haga sus veces)  
Juzgado 45 Administrativo del Circuito de Bogotá  
[jadmin45bta@notificacionesrj.gov.co](mailto:jadmin45bta@notificacionesrj.gov.co)  
[correscanbta@cendoj.ramajudicial.gov.co](mailto:correscanbta@cendoj.ramajudicial.gov.co)  
E.S.D

Referencia:

|             |                         |
|-------------|-------------------------|
| Proceso     | 11001334104520220044300 |
| Demandante: | ALIANSA SALUD EPS S.A.  |
| Demandado:  | ADRES y Otros           |
| Asunto      | <b>PODER ESPECIAL</b>   |

**CRISTINA ARISTIZABAL JOHNSON**, identificada con cédula de ciudadanía No. 1.036.641.072, con domicilio en la ciudad de Medellín, actuando en calidad de Representante Legal de **CARVAJAL TECNOLOGÍA Y SERVICIOS S.A.S.** (antes, **ASSENDA S.A.S.**) sociedad con domicilio principal en la ciudad de Cali, integrante de la **UNIÓN TEMPORAL FOSYGA 2014**, la cual se encuentra vinculada a este proceso en calidad de **demandada**, por el presente escrito confiero poder especial amplio y suficiente a **DIEGO EDUARDO GAMBOA PRADA**, abogado en ejercicio con domicilio en la ciudad de Bogotá D.C., identificado con cédula de ciudadanía número 1.110.444.324 y portadora de la T. P. 335.661 del C.S. de la J, para que represente a las citadas sociedades en estas diligencias.

El apoderado queda investido con amplias facultades para el ejercicio del presente poder, en especial para notificarse, actuar, conciliar, recibir, transigir, desistir, recurrir, sustituir, reasumir, formular tachas de falsedad documental y en general todas las facultades propias del mandato según lo dispuesto en el artículo 77 del CGP.

De acuerdo con lo dispuesto en la Ley 2213 de 2022, informo que la dirección de correo electrónico del citado apoderado es [diego.gamboa@utfosyga2014.com](mailto:diego.gamboa@utfosyga2014.com) la cual coincide con la inscrita en el Registro Nacional de Abogados.

De otra parte, como se puede constatar en el Certificado de Existencia y Representación Legal de la sociedad en mención, el presente poder se remite desde la dirección de correo electrónico inscrita ante la Cámara de Comercio para recibir notificaciones judiciales.

Atentamente,

Acepto el poder,



**CRISTINA ARISTIZABAL JOHNSON**  
C.C. 1.036.641.072



**DIEGO EDUARDO GAMBOA PRADA**  
C.C. 1.110.444.324  
T.P. 335.661 del C.S. de la J.

Bogotá D.C. 22 de noviembre de 2022

Doctora

**MARIA CAROLINA TORRES ESCOBAR**

JUEZ (o quién haga sus veces)

Juzgado 45 Administrativo del Circuito de Bogotá

[correscanbta@cendoj.ramajudicial.gov.co](mailto:correscanbta@cendoj.ramajudicial.gov.co)

E.S.D

Referencia:

|                |                                    |
|----------------|------------------------------------|
| Proceso        | <b>1100133410-45-2022-00443-00</b> |
| Demandante:    | ALIANSA SALUD EPS S.A.             |
| Demandado:     | ADRES y Otros                      |
| <b>Asunto:</b> | <b>PODER ESPECIAL</b>              |

**SANDRA MILENA CARDOZO ANGULO**, identificada con cédula de ciudadanía No. 52.454.411, con domicilio en la ciudad de Bogotá D.C., actuando en calidad de Representante Legal (Suplente) de **(i) GRUPO ASESORÍA EN SISTEMATIZACIÓN DE DATOS SOCIEDAD POR ACCIONES SIMPLIFICADA-GRUPO ASD S.A.S** (ANTES, GRUPO ASESORÍA EN SISTEMATIZACIÓN DE DATOS SOCIEDAD ANÓNIMA-GRUPO ASD S.A) y **(ii) SERVIS OUTSOURCING INFORMÁTICO S.A.S SERVIS S.A.S** (ANTES, SERVIS OUTSOURCING INFORMÁTICO SOCIEDAD ANÓNIMA – SERVIS S.A.), integrantes de la **UNIÓN TEMPORAL FOSYGA 2014**, la cual se encuentra vinculada a este proceso en calidad de **demandada**, por el presente escrito confiero poder especial amplio y suficiente a **DIEGO EDUARDO GAMBOA PRADA**, abogado en ejercicio con domicilio en la ciudad de Bogotá D.C., identificado con cédula de ciudadanía número 1.110.444.324 y portador de la T. P. 335.661 del C.S. de la J, para que represente a las citadas sociedades en estas diligencias.

El apoderado queda investido con amplias facultades para el ejercicio del presente poder, en especial para notificarse, actuar, conciliar, recibir, transigir, desistir, recurrir, sustituir, reasumir, formular tachas de falsedad documental y en general todas las facultades propias del mandato según lo dispuesto en el artículo 77 del CGP.

De acuerdo con lo dispuesto en la Ley 2213 de 2022, informo que la dirección de correo electrónico de la citada apoderada es [diego.gamboa@utfosyga2014.com](mailto:diego.gamboa@utfosyga2014.com) la cual coincide con la inscrita en el Registro Nacional de Abogados.

De otra parte, como se puede constatar en el Certificado de Existencia y Representación Legal de las sociedades en mención, el presente poder se remite desde la dirección de correo electrónico inscrita ante la Cámara de Comercio para recibir notificaciones judiciales.

Atentamente,

Acepto el poder,

  
**SANDRA MILENA CARDOZO ANGULO**  
C.C. 52.454.411

  
**DIEGO EDUARDO GAMBOA PRADA**  
C.C. 1.110.444.324  
T.P. 335.661 el C.S. de la J.