TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA

SECCIÓN PRIMERA

SUBSECCIÓN "A"

Bogotá D.C., cinco (05) de agosto de dos mil veinte (2020)

Magistrado Ponente: Dr. LUIS MANUEL LASSO LOZANO
Referencia: Exp. No. 11001333400220170035 5-01
Demandante: CONSTRUCCIONES E INVERSIONES MONSALVE S.A.S., EN LIQUIDACIÓN
Demandado: SECRETARÍA DISTRITAL DEL HÁBITAT
MEDIO DE CONTROL DE NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO
Asunto: Corre traslado para alegar de conclusión.
SISTEMA ORAL

En atención a las actuales circunstancias de Emergencia Sanitaria con ocasión de la pandemia generada por el COVID-19 y con el propósito de garantizar los derechos de las partes, el Despacho, en ejercicio de la facultad prevista en el artículo 117 del Código General del Proceso[1], **DISPONE.**

PRIMERO.- CONCEDER un término de cinco (5) días, contado desde la notificación de la presente providencia para que las partes, si lo consideran necesario, coordinen con la Secretaría de la Sección Primera de esta Corporación la consulta del expediente (correo: rmemorialesposec01tadmcun@cendoj.ramajudicial.gov.co).

SEGUNDO.- Una vez vencido el término anterior, de conformidad con lo dispuesto en el numeral 4º del artículo 247 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, Ley 1437 de 2011, modificado por el artículo 623 del Código General del Proceso, Ley 1564 de 2012; y como quiera que no es necesaria la celebración de la audiencia de que trata dicha norma, pues se cuenta con

---

[1] "ARTÍCULO 117. PERENTORIEDAD DE LOS TÉRMINOS Y OPORTUNIDADES PROCESALES. Los términos señalados en este código para la realización de los actos procesales de las partes y los auxiliares de la justicia, son perentorios e improrrogables, salvo disposición en contrario.

El juez cumplirá estrictamente los términos señalados en este código para la realización de sus actos. La inobservancia de los términos tendrá los efectos previstos en este código, sin perjuicio de las demás consecuencias a que haya lugar.

A falta de término legal para un acto, el juez señalará el que estime necesario para su realización de acuerdo con las circunstancias, y podrá prorrogarlo por una sola vez, siempre que considere justa la causa invocada y la solicitud se formule antes del vencimiento." (Destacado por el Despacho).

suficientes elementos para dictarla por escrito, se ordena correr traslado a las partes por el término común de diez (10) días para que presenten sus respectivos alegatos de conclusión.

Vencido éste, córrase traslado al Agente del Ministerio Público por el término de diez (10) días para que emita su concepto, bajo la advertencia de que no se podrá retirar el expediente, tal y como lo dispone el artículo enunciado.

Transcurrido y vencido el término aludido en el párrafo anterior, ingrese el expediente de manera inmediata al Despacho para emitir fallo.

Notifíquese esta providencia al señor Agente del Ministerio Público.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

LUIS MANUEL LASSO LOZANO
Magistrado

TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA

SECCIÓN PRIMERA

SUBSECCIÓN "A"

Bogotá D.C., cinco (5) de agosto de dos mil veinte (2020)

Magistrado Ponente: Dr. LUIS MANUEL LASSO LOZANO
Referencia: Exp. No. 11001333400120190009 5-01
Demandante: UNE EPM TELECOMUNICACIONES S.A.
Demandado: SUPERINTENDENCIA DE INDUSTRIA Y COMERCIO
MEDIO DE CONTROL DE NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO
Asunto: Corre traslado para alegar de conclusión.
SISTEMA ORAL

En atención a las actuales circunstancias de Emergencia Sanitaria con ocasión de la pandemia generada por el COVID-19 y con el propósito de garantizar los derechos de las partes, el Despacho, en ejercicio de la facultad prevista en el artículo 117 del Código General del Proceso[1], **DISPONE.**

PRIMERO.- CONCEDER un término de cinco (5) días, contado desde la notificación de la presente providencia para que las partes, si lo consideran necesario, coordinen con la Secretaría de la Sección la consulta del expediente (correo: rmemorialesposec01tadmcun@cendoj.ramajudicial.gov.co).

SEGUNDO.- Una vez vencido el término anterior, de conformidad con lo dispuesto en el numeral 4º del artículo 247 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, Ley 1437 de 2011, modificado por el artículo 623 del Código General del Proceso, Ley 1564 de 2012; y como quiera que no es necesaria la celebración de la audiencia de que trata dicha norma, pues se cuenta con suficientes elementos para dictarla por escrito, se ordena correr traslado a las partes

---

[1] "ARTÍCULO 117. PERENTORIEDAD DE LOS TÉRMINOS Y OPORTUNIDADES PROCESALES. Los términos señalados en este código para la realización de los actos procesales de las partes y los auxiliares de la justicia, son perentorios e improrrogables, salvo disposición en contrario.

El juez cumplirá estrictamente los términos señalados en este código para la realización de sus actos. La inobservancia de los términos tendrá los efectos previstos en este código, sin perjuicio de las demás consecuencias a que haya lugar.

A falta de término legal para un acto, el juez señalará el que estime necesario para su realización de acuerdo con las circunstancias, y podrá prorrogarlo por una sola vez, siempre que considere justa la causa invocada y la solicitud se formule antes del vencimiento." (Destacado por el Despacho).

por el término común de diez (10) días para que presenten sus respectivos alegatos de conclusión.

Vencido éste, córrase traslado al Agente del Ministerio Público por el término de diez (10) días para que emita su concepto, bajo la advertencia de que no se podrá retirar el expediente, tal y como lo dispone el artículo enunciado.

Transcurrido y vencido el término aludido en el párrafo anterior, ingrese el expediente de manera inmediata al Despacho para emitir fallo.

Notifíquese esta providencia al señor Agente del Ministerio Público.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

LUIS MANUEL LASSO LOZANO
Magistrado

TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA

SECCIÓN PRIMERA

SUBSECCIÓN "A"

Bogotá D.C., cinco (05) de agosto de dos mil veinte (2020)

Magistrado Ponente: Dr. LUIS MANUEL LASSO LOZANO
Referencia: Exp. No. 11001333400120190011 9-01
Demandante: EMPRESA DE TELECOMUNICACIONES DE BOGOTÁ S.A E.S.P
Demandado: SUPERINTENDENCIA DE INDUSTRIA Y COMERCIO
MEDIO DE CONTROL DE NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO
Asunto: Corre traslado para alegar de conclusión.
SISTEMA ORAL

En atención a las actuales circunstancias de Emergencia Sanitaria con ocasión de la pandemia generada por el COVID-19 y con el propósito de garantizar los derechos de las partes, el Despacho, en ejercicio de la facultad prevista en el artículo 117 del Código General del Proceso[1], **DISPONE.**

PRIMERO.- CONCEDER un término de cinco (5) días, contado desde la notificación de la presente providencia para que las partes, si lo consideran necesario, coordinen con la Secretaría de la Sección la consulta del expediente (correo: rmemorialesposec01tadmcun@cendoj.ramajudicial.gov.co).

SEGUNDO.- Una vez vencido el término anterior, de conformidad con lo dispuesto en el numeral 4º del artículo 247 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, Ley 1437 de 2011, modificado por el artículo 623 del Código General del Proceso, Ley 1564 de 2012; y como quiera que no es necesaria la celebración de la audiencia de que trata dicha norma, pues se cuenta con

---

[1] "ARTÍCULO 117. PERENTORIEDAD DE LOS TÉRMINOS Y OPORTUNIDADES PROCESALES. Los términos señalados en este código para la realización de los actos procesales de las partes y los auxiliares de la justicia, son perentorios e improrrogables, salvo disposición en contrario.

El juez cumplirá estrictamente los términos señalados en este código para la realización de sus actos. La inobservancia de los términos tendrá los efectos previstos en este código, sin perjuicio de las demás consecuencias a que haya lugar.

A falta de término legal para un acto, el juez señalará el que estime necesario para su realización de acuerdo con las circunstancias, y podrá prorrogarlo por una sola vez, siempre que considere justa la causa invocada y la solicitud se formule antes del vencimiento." (Destacado por el Despacho).

suficientes elementos para dictarla por escrito, se ordena correr traslado a las partes por el término común de diez (10) días para que presenten sus respectivos alegatos de conclusión.

Vencido éste, córrase traslado al Agente del Ministerio Público por el término de diez (10) días para que emita su concepto, bajo la advertencia de que no se podrá retirar el expediente, tal y como lo dispone el artículo enunciado.

Transcurrido y vencido el término aludido en el párrafo anterior, ingrese el expediente de manera inmediata al Despacho para emitir fallo.

Notifíquese esta providencia al señor Agente del Ministerio Público.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

LUIS MANUEL LASSO LOZANO
Magistrado

TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA

SECCIÓN PRIMERA

SUBSECCIÓN "A"

Bogotá D.C., treinta (30) de julio de dos mil veinte (2020)

Magistrado Ponente: Dr. LUIS MANUEL LASSO LOZANO
Referencia: Exp. No. 25000234100020190085 7-00
Demandante: TECNOQUIMICAS S.A.
Demandado: SUPERINTENDENCIA DE INDUSTRIA Y COMERCIO
MEDIO DE CONTROL DE NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO
Asunto: Inadmite demanda.
SISTEMA ORAL

Del estudio de la demanda para proveer sobre su admisión, el Despacho advierte que la misma presenta el siguiente defecto.

No se aportó la constancia de notificación, publicación o comunicación de los actos demandados, en cumplimiento del artículo 166, numeral 1º, del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, requisito indispensable para determinar la oportunidad del medio de control (artículo 164 *ibídem*).

En consecuencia, se inadmite la presente demanda y se le concede a la parte demandante un término de diez (10) días para que la corrija en el defecto antes señalado, conforme al artículo 170 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo –Ley 1437 de 2011-.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

LUIS MANUEL LASSO LOZANO
Magistrado

E.Y.B.C.

TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA

SECCIÓN PRIMERA

SUBSECCIÓN "A"

Bogotá D.C., cinco (05) de agosto de dos mil veinte (2020)

Magistrado Ponente: Dr. LUIS MANUEL LASSO LOZANO
Referencia: Exp. No. 25000234100020190102l-00
Demandante: AKARGO S.A.S.
Demandado: INSTITUTO DE DESARROLLO URBANO, IDU
ACCIÓN ESPECIAL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVA (ARTÍCULO 71 LEY 388/97)
Asunto: Ordena oficiar.
SISTEMA ORAL

Antes de proveer sobre la admisión de la demanda, por Secretaría, líbrese oficio al Instituto de Desarrollo Urbano, IDU, para que allegue constancia de ejecutoria de la Resolución No. 1105 de 14 de marzo de 2019 "*POR LA CUAL SE ORDENA UNA EXPROPIACIÓN POR VÍA ADMINISTRATIVA*", proferida por el IDU.

Indíquese a la oficiada que se le concede un término de cinco (5) días para responder, contados a partir del día hábil siguiente al recibo del oficio al correo electrónico de la entidad; en caso de no ser contestado dentro del término y transcurrido un plazo prudencial, por Secretaría, reitérese el contenido del mismo sin necesidad de orden previa que así lo disponga.

Finalmente, se ordena a la Secretaría de la Sección corregir el registro en el sistema, en el sentido de indicar, que el medio de control es el de nulidad y restablecimiento del derecho (artículo 71 de la Ley 388 de 1997).

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

LUIS MANUEL LASSO LOZANO
Magistrado

E.Y.B.C.

TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA

SECCIÓN PRIMERA

SUBSECCIÓN "A"

Bogotá D.C., cinco (05) de agosto de dos mil veinte (2020)

Magistrado Ponente: Dr. LUIS MANUEL LASSO LOZANO
Referencia: Exp. No. 25000234100020190111400
Demandante: PABLO EMILIO ARÉVALO VILLAMIL
Demandado: ALCALDÍA MUNICIPAL DE SUTATAUSA, CUNDINAMARCA
ACCIÓN ESPECIAL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVA (ARTÍCULO 71 LEY 388/97)
Asunto: Ordena oficiar.
SISTEMA ORAL

Antes de proveer sobre la admisión de la demanda, por Secretaría, líbrese oficio a la Alcaldía Municipal de Sutatausa, Cundinamarca, para que allegue constancia de ejecutoria de la Resolución No. 096 de 29 de abril de 2019 "*Por medio de la cual se dispone la expropiación administrativa sobre una parte del lote de terreno denominado LA ESPERANZA, ubicado en la vereda Santa Bárbara del Municipio de Sutatausa Cundinamarca*", proferida por el Alcalde Municipal de Sutatausa.

Indíquese a la oficiada que se le concede un término de cinco (5) días para responder, contados a partir del día hábil siguiente al recibo del oficio respectivo al correo electrónico de la entidad; en caso de no ser contestado dentro del término y transcurrido un plazo prudencial, por Secretaría, reitérese el contenido del mismo sin necesidad de orden previa que así lo disponga.

Finalmente, se ordena a la Secretaría de la Sección corregir el registro en el sistema, en el sentido de indicar, que corresponde al medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho (artículo 71 de la Ley 388 de 1997).

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

LUIS MANUEL LASSO LOZANO
Magistrado

E.Y.B.C.

TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA

SECCIÓN PRIMERA

SUBSECCIÓN "A"

Bogotá D.C., treinta (30) de julio de dos mil veinte (2020)

Magistrado Ponente: Dr. LUIS MANUEL LASSO LOZANO
Referencia: Exp. No. 25000234100020200158-00
Demandante: CARLOS GUSTAVO PALACINO ANTÍA
Demandado: CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA
MEDIO DE CONTROL DE NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO
Asunto: Impedimento.
SISTEMA ORAL

Encontrándose el proceso para resolver sobre su admisión, esta Sala considera que se puede ver incursa en las causales de impedimento previstas en los numerales 2º y 12 del artículo 141 del Código General del Proceso, por las razones que se exponen a continuación.

Las normas aludidas establecen como causales de impedimento.

i) Que el juez haya conocido del proceso en instancia anterior.
ii) Que el juez haya emitido concepto relacionado con las cuestiones materia del proceso.

En el caso bajo examen la parte demandante interpuso demanda en ejercicio del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho contra los actos administrativos proferidos en el trámite del proceso de responsabilidad fiscal No. PRF-2015-00548_ANT-IP-2014-05934_UCC-IP-036-2014_UCC-PRF-005-2015, adelantado por la Contraloría General de la República, mediante los cuales se declaró como fiscalmente responsables, en forma solidaria y a título de dolo, a SALUDCOOP EPS O.C. y al señor Carlos Gustavo Palacino Antía, por hechos relacionados con el desvío de recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud (SGSSS) en inversiones y operaciones realizadas por SALUDCOOP EPS O.C. en la sociedad Ciudadela Salud S.A., en cuantía de $25.699.791.700 (Fls. 107 a 161 c.1.).

Los actos administrativos demandados son las autos Nos. 0255 de 22 de marzo de 2019 *"POR EL CUAL SE PROFIERE FALLO CON RESPONSABILIDAD FISCAL DENTRO DEL PROCESO ORDINARIO DE RESPONSABILIDAD FISCAL PRF-2015-00548_ANT-IP-2014-05934_UCC-IP-036-2014_UCC-PRF-005-2015",* 00544 de 4 de junio de 2019 *"POR*

EL CUAL SE RESUELVE RECURSO DE REPOSICIÓN INTERPUESTO CONTRA EL FALLO 0255 DE 2019 EMITIDO DENTRO DEL PROCESO ORDINARIO DE RESPONSABILIDAD FISCAL PRF-2015-00548_ANT-IP-2014-05934_UCC-IP-036-2014_UCC-PRF-005-2015" y ORD-80112-0132 de 2 de julio de 2019 "*Por el cual se resuelve la apelación del Auto No. 0255 de 2019, mediante el cual se profirió fallo con responsabilidad fiscal, dentro del proceso de responsabilidad Fiscal No. PRF-2015-00548_ANT-IP-2014-05934_UCC-IP-036-2014_UCC-PRF-005-2015"*.

Esta Subsección emitió en fecha anterior pronunciamiento de 19 de mayo de 2011, dentro de la conciliación extrajudicial No. 250002324000201100081-01, Convocante: EPS Saludcoop, Convocado: Superintendencia Nacional de Salud, en la cual se buscó la aprobación de la conciliación de los efectos de las Resoluciones Nos. 296 y 983 de 2010, proferidas por la última de las mencionadas, en las que se ordenó restituir a la liquidez de la EPS los recursos utilizados en la adquisición de activos y otras operaciones.

Lo anterior permite concluir que esta Subsección conoció anteriormente del tema debatido en el expediente de la referencia, que constituye un antecedente de la intervención gubernamental en la EPS mencionada.

En los términos anteriores, conforme a lo previsto por el artículo 131, numeral 4º, de la Ley 1437 de 2011, la Subsección "A" de la Sección Primera del Tribunal Administrativo de Cundinamarca deja planteado el impedimento para que sea decidido.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE
Aprobado en Sala realizada en la fecha.

LUIS MANUEL LASSO LOZANO
Magistrado

FELIPE ALIRIO SOLARTE MAYA
Magistrado

CLAUDIA ELIZABETH LOZZI MORENO
Magistrada

E.Y.B.C.

TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA

SECCIÓN PRIMERA

SUBSECCIÓN "A"

Bogotá D.C., cinco (05) de agosto de dos mil veinte (2020)

Magistrado Ponente: Dr. LUIS MANUEL LASSO LOZANO
Referencia: Exp. No. 25000234100020200016 3-00
Demandante: PERENCO COLOMBIA LIMITED
Demandado: AUTORIDAD NACIONAL DE LICENCIAS AMBIENTALES, ANLA
MEDIO DE CONTROL DE NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO
Asunto: Ordena oficiar.
SISTEMA ORAL

Antes de proveer sobre la admisión de la demanda, por Secretaría, líbrese oficio a la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales, ANLA, para que allegue constancia de notificación de las resoluciones Nos. 02216 de 29 de noviembre de 2018 "*POR LA CUAL SE IMPONE UNA SANCIÓN AMBIENTAL Y SE ADOPTAN OTRAS DETERMINACIONES*" y 01547 de 1 de agosto de 2019 "*POR LA CUAL SE RESUELVE EL RECURSO DE REPOSICIÓN INTERPUESTO CONTRA LA RESOLUCIÓN 2216 DEL 29 DE NOVIEMBRE DE 2018*", proferidas por el Director General de la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales, ANLA.

Indíquese a la oficiada, que se le concede un término de cinco (5) días para responder, contados a partir del día hábil siguiente al recibo del oficio respectivo al correo electrónico de la entidad; en caso de no ser contestado dentro del término y transcurrido un plazo prudencial, por Secretaría, reitérese el contenido del mismo sin necesidad de orden previa que así lo disponga.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

LUIS MANUEL LASSO LOZANO
Magistrado

E.Y.B.C.

TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA

SECCIÓN PRIMERA

SUBSECCIÓN "A"

Bogotá D.C., seis (06) de agosto de dos mil veinte (2020)

Magistrada Ponente: LUIS MANUEL LASSO LOZANO
Referencia: Exp. No. 25000234100020200021l-00
Demandante: BERNARDO LEÓN JARAMILLO JIMÉNEZ
Demandado: SOCIEDAD DE ACTIVOS ESPECIALES S.A.S
MEDIO DE CONTROL NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO.
Asunto: Rechaza demanda.

Antecedentes

Mediante escrito radicado ante el Consejo de Estado, Sección Primera, el veinticinco (25) de julio de dos mil dieciocho (2018), los señores Bernardo León Jaramillo Jiménez, Claudia Patricia Zapata Aguirre y Felipe León Jaramillo Zapata, actuando a través de apoderado, presentaron demanda contra la Sociedad de Activos Especiales S.A.S. en ejercicio del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, para que se declare la nulidad de la Resolución Nº 189 de diecisiete (17) de marzo de dos mil diecisiete (2017), expedida por la Sociedad de Activos Especiales S.A.S., "*por medio de la cual se ordena la entrega real y material de unos inmuebles*".

A título de restablecimiento del derecho, solicitaron.

> "(…) **SEGUNDA:** A título de RESTABLECIMIENTO DE DERECHO, se disponga que el Acta de Conciliación No. 2603 del día 8 de Noviembre de 20123, que se realizó audiencia de conciliación entre los señores **BERNARDO LEÓN JARAMILLO JIMÉNEZ, CLAUDIA PATRICIA ZAPATA AGUIRRE Y FELIPE LEÓN JARAMILLO ZAPATA** (hijo del matrimonio) y la sociedad Área Diez Tienda Inmobiliaria, en representación de la Dirección Nacional de Estupefacientes de Colombia, hizo tránsito a Cosa Juzgada, dado el acuerdo conciliatorio celebrado de cancelar las expensas de administración, cuotas extras que se aprobaren y el impuesto predial de los bienes inmuebles antes relacionados; esto con el fin de no generar gastos a dicha Dirección tal como consta en el Acta de Conciliación.

> **TERCERA:** Que se declare que dicha Conciliación que consta en el Acta No. 2603 del 8 de Noviembre de 2012, tiene el carácter de cosa juzgada y en el cumplimiento de la ley no puede volverse a tratar (…)". (Fls. 50 a 56 C.1).

La Sección Primera de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, mediante auto de diecisiete (17) de octubre de dos mil diecinueve (2019), resolvió inadmitir la demanda porque no se estimó razonadamente la cuantía, de conformidad con lo establecido en el artículo 157 y en el numeral 6 del artículo 162 de la Ley 1437 de 2011; además, señaló que se debían aportar las copias respectivas para la notificación a las partes y a los intervinientes (Fls. 60 a 62 C.1).

La parte demandante, mediante escrito radicado el veinte (20) de octubre de dos mil diecinueve (2019), corrigió la demanda, estimando la cuantía de sus pretensiones en la suma de ($838.677.924.oo) (Fl. 65 C.1.).

La Sección Primera de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, mediante auto del trece (13) de diciembre de dos mil diecinueve (2019), declaró que carecía de competencia para conocer del proceso de conformidad con lo establecido en el numeral 2 del artículo 149 de la ley 137 de 2011 y, en consecuencia, remitió el proceso a la Sección Primera del Tribunal Administrativo de Cundinamarca. (Fls. 67 a 69 C.1.).

El proceso fue repartido a este Despacho por acta del doce (12) de febrero de dos mil veinte (2020) (Fl. 72 C.1.).

CONSIDERACIONES

Una vez analizada la demanda, la Sala estima que debe ser rechazada por las razones que a continuación se expresan.

El artículo 169 de la Ley 1437 de 2011, establece que "*Se rechazará la demanda y se ordenará la devolución de los anexos en los siguientes casos: (…) 3. Cuando el asunto no sea susceptible de control judicial.*", esto es, entre otras hipótesis, cuando se demandan actos de la administración que no contienen

decisiones de carácter definitivo, o sea, que no son actos administrativos.

El H. Consejo de Estado ha definido el acto administrativo en la siguiente forma.

> "Acto administrativo se debe entender como la expresión de la voluntad administrativa unilateral encaminada a producir efectos a nivel general y/o particular y concreto, se forma por la concurrencia de elementos de tipo subjetivo (órgano competente), objetivo (presupuestos de hecho a partir de un contenido en el que se identifique objeto, causa, motivo y finalidad), y elementos esenciales referidos a la efectiva expresión de una voluntad unilateral emitida en ejercicio de la función administrativa y formal (procedimiento de expedición). Sin tales elementos el acto no sería tal y adolecería de vicios de formación generadores de invalidez que afectan su legalidad[1]."

Igualmente, dicha Corporación se ha pronunciado con respecto a los actos definitivos susceptibles de ser demandados ante la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo y los distinguió de los actos de ejecución de una decisión administrativa o jurisdiccional.

> "Sea lo primero advertir que son actos definitivos, susceptibles de ser demandados ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo, de acuerdo con lo estipulado en el artículo 43 de la Ley 1437, "los que decidan directa o indirectamente el fondo del asunto o hagan imposible continuar la actuación".
>
> Así pues, un acto administrativo subjetivo o acto definitivo particular, es una declaración de voluntad dirigida al ejercicio de la función administrativa, que produce efectos jurídicos, es decir que crea, reconoce, modifica o extingue situaciones jurídicas, mientras que los actos de ejecución se limitan a dar cumplimiento a una decisión judicial o administrativa, sin que pueda afirmarse que de ellos surjan situaciones jurídicas diferentes a las de la sentencia o acto ejecutado.
>
> **De acuerdo con lo anterior, únicamente las decisiones de la Administración producto de la conclusión de un procedimiento administrativo o los actos que hacen imposible la continuación de esa actuación, son susceptibles de control de legalidad por parte de la jurisdicción de lo contencioso administrativo, lo que, dicho de otra manera, significa que "los actos de ejecución de una decisión administrativa o jurisdiccional se encuentran excluidos de dicho control, toda vez que a través de ellos no se decide definitivamente una actuación, pues sólo son expedidos en orden a materializar o ejecutar esas decisiones"**.
>
> No obstante, esta Corporación ha admitido que si el supuesto "acto de ejecución" excede, parcial o totalmente, lo dispuesto en la sentencia o en el acto administrativo ejecutado, es procedente ejercer el medio de control de nulidad y de restablecimiento, al haberse creado, modificado o extinguido

[1] Consejo de Estado, Sección Cuarta, (12 de octubre de 2017)110001-03.27-000-2013-0007-00. [CP Stella Jeannette Carvajal Basto].

una situación jurídica diferente y, por ende, al haberse generado un verdadero acto administrativo susceptible del control de legalidad[2].” (Destacado por la Sala).

En el presente caso, se advierte que mediante la Resolución Nº 189 del diecisiete (17) de marzo de dos mil diecisiete (2017), expedida por la Sociedad de Activos Especiales S.A.S, la cual se demanda en esta instancia, se consideró lo siguiente (Fls. 12 a13 C.1.).

“(…)

CONSIDERANDO

Que la Fiscalía (28) veintiocho Especializada de la Dirección Nacional de Fiscalías- Unidad Nacional para la Extinción de Dominio y Contra el Lavado de Activos, mediante Resolución de inicio de fecha (05) de octubre de 2012, dentro del radicado Nº 10305 E.D, resolvió dar inicio a la acción de extinción del derecho de dominio, ordenando las medidas cautelares de embargo y secuestro y consecuente suspensión del poder dispositivo, de los inmuebles ubicados actualmente en Calle 26 Sur 43-A-41 Conj. Residencial Villa Santa Teresa p.h. Décimo Quinto Piso Apto 1504 Dos Niveles, apartamento 1504 dos niveles, Parqueadero 324 Sótano Inf. Torres 9, 10,11 y 12 y Parqueadero y Útil 10 Sótano 1, del municipio de Envigado, identificado con folio de matrícula inmobiliaria Nº001-857341, 001-757103 y 001-857356, de la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos de Medellín Zona Sur […]”

Que el Fiscal (2) Segundo Especializado Adscrito a la Unidad Nacional para la Extinción del Derecho de dominio y Contra el Lavado de Activos, mediante acta de secuestro de inmueble de fecha (09) de octubre de 2012, declaró legalmente secuestrado los citados bienes, por lo tanto lo dejó a disposición del administrador del Fondo para la Rehabilitación, Inversión Social y Lucha contra el Crimen Organizado –FRISCO-, en la citada diligencia fue designado en calidad de depositario provisional la Unión Temporal de Inmobiliarias de Antioquia.

Que mediante Resolución Nº 48 del 19 de marzo de 2015, proferida Sociedad de Activos Especiales S.A.S se nombró en calidad de depositario provisional a la Unión Temporal de inmobiliarias de Antioquia, de los predios identificados con folio de matrícula inmobiliaria No 001-857341, 001-757103 y 001-857356 (…)”

“(…)

RESUELVE

“**ARTÍCULO PRIMERO: Ordenar la entrega real y material de los inmuebles ubicados actualmente en la Calle 26 Sur 43-A-41 Conj. Residencial Villa Santa Teresa p.h. Décimo Quinto Piso Apto 1504 Dos Niveles, apartamento 1504 dos niveles, Parqueadero 324 Sótano Inf. Torres 9, 10,11 y 12 y Parqueadero y Útil 10 Sótano 1, del municipio de Envigado, identificado con folio de matrícula inmobiliaria Nº001-**

[2] Consejo de Estado, Sección Cuarta, (26 de septiembre de 2013) 68001-23-33-000-2013-00296-01. [CP. Jorge Octavio Ramírez Ramírez]

857341, 001-757103 y 001-857356, de la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos de Medellín Zona Sur, respecto del cual la autoridad judicial ordenó dar inicio al proceso para la Extinción del derecho de dominio.

ARTÍCULO SEGUNDO: HACER efectiva orden de entrega real y material de los inmuebles identificados en el artículo anterior, el cual recibirá materialmente la SOCIEDAD DE ACTIVOS ESPECIALES S.A.S.

ARTÍCULO TERCERO: Para los fines establecidos en el artículo primero de la presente Resolución, comunicar por el medio más expedito el contenido de la misma, al ocupante de los inmuebles y/o demás personas que se encuentren en el lugar, para que en el término de tres (3) días desde la fecha de comunicación, entregue a la SOCIEDAD DE ACTIVOS ESPECIALES S.A.S, los inmuebles referenciados, conforme a lo dispuesto en el artículo 2.5.2.2.9., de Decreto 2136 del 4 de noviembre de 2015.

ARTÍCULO CUARTO: Prevenir a los ocupantes de los inmuebles ya mencionados y/o demás personas que se encuentren en el lugar, cualesquiera que sean, que en caso de no producirse la entrega real y material de los inmuebles antes mencionados, en el término establecido en el artículo tercero del presente acto administrativo, se procederá a hacer efectiva la entrega del mismo con el apoyo de la fuerza pública, si fuere necesario.

ARTÍCULO QUINTO: Para el cumplimiento de lo señalado en el artículo cuarto de la presente resolución se solicitará al Alcalde de Envigado que en ejercicio de las atribuciones conferida por la constitución y la ley, disponga lo necesario, para proceder a realizar la entrega material del bien inmueble objeto de esta resolución de la Sociedad de Activos Especiales SAE S.A.S., conforme a la obligación impuesta por el artículo 97 de la ley 1708 de 2014, a través del inspector de Policía dadas las atribuciones establecidas en el artículo 206 de la citada norma.

ARTÍCULO SEXTO: Comunicar el contenido de la presente Resolución al Alcalde de Envigado, para que como autoridad de Policía oficie a las entidades que considere pertinentes para la materialización de la presente resolución.

ARTÍCULO SEPTIMO: Advertir que contra la presente resolución por tratarse de un acto de ejecución, no proceden los recursos por vía gubernativa (…)" (Destacado por la Sala).

De los apartes transcritos se colige que el acto demandado en el presente proceso, esto es, la Resolución No. 189 de 17 de marzo de 2017, ejecutó una orden impartida por la Fiscalía Veintiocho (28) Especializada de la Dirección Nacional de Fiscalías Unidad Nacional para la Extinción de Dominio y Contra el Lavado de Activos, dispuesta mediante la Resolución de cinco (5) de octubre de 2012.

Por su parte, como el Fiscal Segundo (2o.) Especializado Adscrito a la Unidad Nacional para la Extinción del Derecho de dominio y Contra el Lavado

de Activos, mediante acta de secuestro de inmueble de fecha (09) de octubre de 2012, declaró legalmente secuestrados los citados bienes y los dejó a disposición del administrador del Fondo para la Rehabilitación, Inversión Social y Lucha contra el Crimen Organizado (FRISCO), esto es, la Sociedad de Activos Especiales S.A.S. (Artículo 90 Ley 1708 de 2014), fue que esta última expidió la resolución cuestionada por el demandante, que no hace cosa distinta sino dar cumplimiento a lo dispuesto por el Fiscal Segundo (2o.) Especializado.

En consecuencia, la Resolución Nº 189 de 17 de marzo de 2017, acto demandado, no contiene una decisión que produzca efectos jurídicos definitivos con respecto a la parte demandante, pues estos ya fueron adoptados en la determinación que se tomó por las autoridades judiciales mencionadas.

Cualquier inconformidad debió manifestarse con respecto a las determinaciones de los fiscales aludidos y no en relación con el acto que se demanda, mediante el cual la Sociedad de Activos Especiales. S.A.S. no hizo cosa distinta que dar cumplimiento a las determinaciones judiciales de que se trata.

Por lo expuesto, la demanda será rechazada conforme a lo previsto en el numeral 3º del artículo 169 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

Decisión

En mérito de lo expuesto, el **TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA, SECCIÓN PRIMERA, SUBSECCIÓN "A",**

RESUELVE

PRIMERO.- RECHAZAR el medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, interpuesto por el señor BERNARDO LEÓN JARAMILLO JIMÉNEZ, contra la SOCIEDAD DE ACTIVOS ESPECIALES S.A.S.

SEGUNDO.- Una vez ejecutoriado este proveído, archívese el expediente previas las constancias y la devolución de los anexos, sin necesidad de desglose.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

Aprobado en Sala realizada en la fecha.

LUIS MANUEL LASSO LOZANO

Magistrado

CLAUDIA ELIZABETH LOZZI MORENO

Magistrada

FELIPE ALIRIO SOLARTE MAYA

Magistrado

M.J.C.V

E.Y.B.C.

TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA

SECCIÓN PRIMERA

SUBSECCIÓN "A"

Bogotá D.C., treinta y uno (31) de julio de dos mil veinte (2020)

Magistrado Ponente: Dr. LUIS MANUEL LASSO LOZANO
Referencia: Exp. No. 25000234100020190112600
Demandante: SALUDVIDA S.A. EPS
Demandado: SUPERINTENDENCIA NACIONAL DE SALUD
MEDIO DE CONTROL DE NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO
Asunto: Admite demanda.
SISTEMA ORAL

Por reunir los requisitos consagrados en los artículos 161 a 166 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, Ley 1437 de 2011, **SE ADMITE** para tramitar en primera instancia la demanda instaurada, mediante apoderado judicial, por la sociedad **SALUDVIDA S.A. EPS**, con el fin de que se declare la nulidad de los siguientes actos.

Resoluciones Nos. 001382 de 16 de mayo de 2017, '*'por la cual se ordena a la ENTIDAD PROMOTORA DE SALUD SALUDVIDA EPS S.A., identificada con NIT 830.074.184-5, el reintegro de unos recursos al Fondo de Solidaridad y Garantía - FOSYGA'*'; y 008386 de 11 de septiembre de 2019, '*'por medio de la cual se resuelve el recurso de reposición interpuesto en contra de la Resolución 001382 del 16 de mayo de 2017'',* expedidas por la Superintendencia Nacional de Salud (Fls.1 a 16)

En consecuencia, se **DISPONE.**

a) Conforme a lo previsto por el artículo 199 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, Ley 1437 de 2011, modificado por el artículo 612 del Código General del Proceso, Ley 1564 de 2012, en consonancia con lo preceptuado en los artículos 2 y

8 del Decreto Legislativo 806 de 4 de junio de 2020 y los Acuerdos Nos. PCSJA20-1567 de 5 de junio de 2020 y PCSJA20-11581 de 27 de junio de 2020 del Consejo Superior de la Judicatura, **NOTIFÍQUESE** personalmente vía electrónica el contenido de esta providencia al Superintendente Nacional de Salud, o al funcionario en quien haya delegado la facultad de recibir notificaciones, a la dirección de correo electrónico, así como al (a) señor (a) Agente del Ministerio Público.

Córrase traslado de la demanda, en la forma indicada por los artículos 172 y 199 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, Ley 1437 de 2011, modificado por el artículo 612 del Código General del Proceso, Ley 1564 de 2012, una vez vencido el término común de veinticinco (25) días, luego de realizada la última notificación, tal y como lo prescribe esta última norma.

Prevéngase a la entidad demandada sobre lo ordenado por el artículo 175 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, Ley 1437 de 2011, en virtud del cual debe aportar todas las pruebas que tenga en su poder y, conforme al parágrafo 1º de esa norma, allegar el expediente administrativo que contenga los antecedentes de los actos demandados, obligación cuya inobservancia constituye falta disciplinaria gravísima del funcionario encargado de tal asunto.

b) En atención a lo ordenado por el artículo 199 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, Ley 1437 de 2011, modificado por el artículo 612 del Código General del Proceso, Ley 1564 de 2012, **NOTIFÍQUESE** a la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado, en la forma indicada por tales normas para la entidad demandada, junto con la entrega de los documentos que deben remitirse a ésta.

c) Notifíquese por estado a la parte demandante, tal y como lo señala el artículo 171, numeral 1º, de la misma norma.

d) Fíjase como gastos ordinarios del proceso la suma de setenta mil pesos

($70.000,oo), que la parte demandante deberá consignar en el Banco Agrario de Colombia en la Cuenta Corriente Única Nacional No. 3-082-00-00636-6 “CSJ – DERECHOS, ARANCELES, EMOLUMENTOS Y COSTOS- CUN”, (artículo 171, numeral 4, del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, Ley 1437 de 2011), para lo cual se le concede un término de cinco (5) días.

Se advierte que ante la existencia de remanente, este se devolverá cuando el proceso finalice.

e) Se reconoce personería a la abogada Nubia Mayerly Sisa Murillo, identificada con cédula de ciudadanía No. 1.010.182.412 y T.P. No. 203.577 del C.S.J., quien actúa en calidad de apoderada judicial de la sociedad SALUDVIDA S.A. EPS, de conformidad con el poder otorgado visible a folio 17 del expediente.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

LUIS MANUEL LASSO LOZANO
Magistrado

R.E.O.A.

TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA

SECCIÓN PRIMERA

SUBSECCIÓN "A"

Bogotá D.C., treinta y uno (31) de julio de dos mil veinte (2020)

Magistrado Ponente: Dr. LUIS MANUEL LASSO LOZANO
Referencia: Exp. No. 25000234100020190112600
Demandante: SALUDVIDA S.A. EPS
Demandado: SUPERINTENDENCIA NACIONAL DE SALUD
MEDIO DE CONTROL DE NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO
Asunto: corre traslado de medida cautelar
SISTEMA ORAL

De conformidad con lo dispuesto por el artículo 233 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, Ley 1437 de 2011, por Secretaría **CÓRRASE TRASLADO** a la demandada por el término de cinco (5) días, para que se pronuncie en escrito separado acerca de la medida cautelar solicitada por la parte demandante, allegada al expediente con el escrito de la demanda.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

LUIS MANUEL LASSO LOZANO
Magistrado

R.E.O.A.

REPÚBLICA DE COLOMBIA

TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA
SECCIÓN PRIMERA
SUBSECCIÓN B

Bogotá D.C., diez (10) de agosto del dos mil veinte (2020).

Magistrado Ponente:	**OSCAR ARMANDO DIMATÉ CÁRDENAS**
Radicación:	**No. 25000234100020200054-00**
Demandante:	**COOMEVA ENTIDAD PROMOTORA DE SALUD S.A COOMEVA S.A EPS**
Demandado:	**SUPERINTEDENCIA NACIONAL DE SALUD**
Referencia:	**NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO**

Decide el Despacho la solicitud de medida cautelar, consistente en la suspensión provisional de todos los efectos de los actos administrativos contenidos en: **a)** Resolución No. 009660 del 12 de septiembre de 2018 *"Por la cual se ordena a Coomeva Entidad Promotora de Salud S.A., el reintegro de unos recursos a la Administradora de los Recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud"* y **b)** Resolución No. 007615 del 5 de agosto de 2019 "Por medio de la cual se resuelve el recurso de reposición interpuesto en contra de la Resolución No. 009690 del 12 de septiembre de 2018", proferidas por la Superintendencia Nacional de Salud.

I. ANTECEDENTES

1. La solicitud.

La parte actora, mediante escrito presentado el 17 de enero de 2020, presentó solicitud de medida cautelar, consistente en la suspensión provisional de los efectos de los actos administrativos demandados (fls. 1 a 20 cuaderno medida cautelar), manifestando en síntesis lo siguiente:

i) Advirtió que el Consorcio SAYP, en virtud de sus obligaciones de auditoría en materia de recobros, realizó un proceso de auditoría a los procesos de compensación realizados durante el periodo comprendido entre el mes de junio de 2013 y el mes de noviembre de 2016 a la sociedad Coomeva E.P.S.

Como producto de la auditoria, el Consorcio SAYP mediante comunicación CMP-22710-16 de fecha 19 de diciembre de 2016, remitió a Coomeva EPS S.A., solicitud de aclaración de 484.936 registros por valor de $20.584.229.299,76 por posible apropiación o reconocimiento de recursos sin justa causa, evidenciado en el análisis del periodo comprendido entre el 9 de junio de 2013 hasta el 30 de noviembre de 2016.

Coomeva EPS S.A. mediante Comunicación No. DNJ-6000-031-2017, radicada ante el Consorcio Sayp el 10 de enero de 2017, presentó respuesta a la solicitud de aclaración realizada por posible apropiación o reconocimiento sin justa causa en el pago de recobros, aclarando que existía un yerro en la correspondiente actualización de las bases de datos del BDUA, las cuales son administradas por los entes públicos quienes directamente alimentan la información en dichas bases.

La anterior equivocación fue expuesta en los informes de aclaración de la auditoría realizada a Coomeva E.P.S, según como se explica en el escrito de demanda, pues es importante resaltar al Despacho que, esta sociedad no pretende negarse al pago correspondiente a compensaciones, lo que no es de recibo es que se pretenda una restitución de pago de unos afiliados o beneficiarios por información que les aporta el Ministerio de Salud y Protección Social y el Administrador Fiduciario de forma no actualizada, pues se tiene que estas entidades en representación del Estado no aplican un manejo debido, efectivo y oportuno de la BDUA, y en tal sentido la demandante **corre el riesgo** de llegar a ostentar una posible aniquilación, por llegársele a atribuir responsabilidades de terceros, generadas por su propia culpa.

Advirtió que dentro del proceso administrativo de auditoría no se llevó a cabo un debido proceso, por cuanto no se valoraron en debida forma los argumentos y pruebas aportadas ante el Consorcio sobre las inconsistencias en el cobro de dichas compensaciones; el Administrador Fiduciario del FOSYGA - Consorcio SAYP 2011, remitió a la Superintendencia Nacional de Salud, mediante comunicado JRD-3131-17del 19 de julio de 2017, los documentos: Compensación del Decreto

4023 de 2011, entre el proceso de junio de 2013 y 30 de noviembre de 2016.

Tal remisión contenía yerros en la información, toda vez que esta no fue actualizada a la hora de ordenar el pago, sin embargo, la Superintendencia Nacional de Salud, expidió la Resolución No. 9660 del 12 de septiembre de 2018 por medio de la cual se le ordena a COOMEVA E.P.S. el reintegro a favor de la Administradora de los Recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud - ADRES, de las siguientes sumas de dinero: once mil cuatrocientos treinta y siete millones seiscientos treinta y tres mil trescientos sesenta y cuatro pesos con tres centavos ($ 11.437.633.364,03) por concepto de capital, más diez mil ciento tres millones cuatrocientos setenta y seis mil trescientos sesenta y tres pesos con veinticuatro centavos ($ 10.103.476.363,24) correspondiente a los interés moratorios con corte a 31 de marzo de 2017, más lo que se cause en lo sucesivo.

La sociedad Coomeva E.P.S, inconforme con la decisión adoptada por la Superintendencia Nacional de Salud, dentro del término legal interpuso recurso de reposición contra la Resolución No. 9660 del 12 de septiembre de 2018, en atención a que la misma fue proferida con desconocimiento de los propios hechos que rodearon el caso, situación que fue aclarada ante el Consorcio, pero que no tuvo en cuenta en su análisis dentro del proceso de Auditoría, ello, en razón a que no se efectuó en debida forma la actualización de las bases de datos de la BDUA, vulnerando en tal sentido el principio a la confianza legítima.

Con la expedición de estas resoluciones se evidencian las inconsistencias que elacionaa, con los valores que se reclaman: en la comunicación del Consorcio Sayp CMP-22710-16 solicitud de aclaraciones, el valor reportado por capital es $20.584.229.299.76; en el Informe de cierre el Consorcio Sayp reporta a Coomeva EPS un saldo pendiente por restituir de $11.338.817.460.94, dando por aclarados 122.152 registros por un valor de $4.959.808.146; Se acepta restitución ofrecida por la EPS por 110.033 registros por un valor por capital de $3.893.026.051.

En la orden de reintegro se mencionan otras comunicaciones surtidas entre el Consorcio Sayp y/o ADRES y la Superintendencia Nacional de Salud, a las cuales no tuvo acceso la EPS demandante, pues solo las conoció con ocasión de la notificación del acto administrativo cuya nulidad se solicita. Comunicaciones en las cuales al parecer se hace referencia a ajustes en valores.

En el oficio se precisa como saldos a reintegrar a cargo de Coomeva EPS las sumas de $11.328.599.032.15 más $ 109.034.332 que equivaldría a la diferencia en el valor reintegrado por Coomeva EPS para un total de $11.437.633.364,03.

Señaló, que para la sociedad COOMEVA E.P.S. es de vital importancia que se proceda con la suspensión provisional de los actos administrativos enjuiciados, Resoluciones No. 009660 del 12 de septiembre de 2018, confirmada por la Resolución No. 007615 del 08 de agosto de 2019 proferidos por la Superintendencia Nacional de Salud, por medio de los cuales se ordena a COOMEVA E.P.S. proceder con el pago de la suma de de Trece Mil Trescientos Cincuenta y Dos Millones Quinientos Treinta y Siete Mil Ciento Diez Pesos Con Setenta y Ocho Centavos ($13.352.537.110,78), a favor de la Administradora de los Recursos del Sistema de General de Seguridad Social en Salud - ADRES.

Dicha solicitud, va especialmente encaminada a la obtener la suspensión en lo que tiene que ver con la causación de los intereses e indexación por IPC, teniendo en cuenta que la fuente en el presente caso es el daño emergente, la cual se encuentra en discusión dentro de la presente demanda que aquí se instaura.

Para la demandante mitigar esta cifra es inmanejable y con el tiempo podrían dichos valores acarrear el inminente riesgo de una liquidación de Coomeva E.P.S, comoquiera que en la actualidad su punto financiero está en descenso.

ii) **Falsa motivación del acto administrativo, afectación del debido proceso- Afectación al debido proceso administrativo**.

Señaló que existe afectación al debido proceso administrativo, toda vez que de la lectura de los actos administrativos demandados salta a la vista el fragante desapego a las disposiciones normativas y jurisprudenciales sobre la materia, toda vez que se impuso una sanción pecuniaria al demandante exponiendo para ello razones de hecho y derecho contrarias a la realidad, blindando por completo su actuación, la cual se reduce a la simple expedición del acto administrativo en comento, justificando ello en la existencia de una actuación administrativa previa y autónoma, es decir, ajena a su actuar o ámbito de injerencia, lo cual desconoce por completo los principios que rigen toda actuación administrativa y termina afectando el debido proceso de la aquí demandante, pues la deja ante la imposibilidad material de cuestionar las actuaciones desarrolladas en su momento por el CONSORCIO SAYP 2011.

Anotó que en caso de aceptarse como cierto lo expuesto por la Superintendencia Nacional de Salud, equivaldría a decir que el informe de cierre de la auditoría del administrador fiduciario, constituye un acto administrativo como tal, situación que a todas luces es carente de soporte legal, pues es evidente que no cumple con las características de un acto administrativo, máxime cuando carece de fuerza vinculante, ejecutabilidad y una manifiesta falta de competencia.

Advirtió que las resoluciones objeto de conciliación contemplan un solo proceso administrativo que inicia con la auditoría efectuada por el administrador fiduciario y culmina en la expedición del acto administrativo por parte de la Superintendencia Nacional de Salud, mediante el cual se declara formalmente la obligación por parte de la EPS correspondiente de restituir sumas de dinero por supuesto giro sin justa causa. En tal sentido, tal y como lo expresó la honorable Corte Constitucional en sentencia C - 607 de 2012, se trata de un solo proceso que se surte en dos etapas y culmina en la actuación desarrollada por la Superintendencia Nacional de Salud, órgano de vigilancia y control al que le corresponde, de acuerdo con sus competencias y acorde con las normas del debido proceso, verificar la actuación desarrollada por el administrador fiduciario y en caso de considerarla acorde a derecho

proceder a expedir en debida forma el acto administrativo correspondiente.

Anotó que se evidencia la articulación y necesidad de cada una de las actuaciones administrativas desarrolladas, tanto por el administrador fiduciario como por la Superintendencia Nacional, es decir, éste último es quien, dada sus facultades otorga exigibilidad o fuerza vinculante a la obligación de pago evidenciada en la auditoría realizada por el consorcio, para lo cual debe previamente como mínimo valorar las pruebas recaudadas dentro de la etapa inicial, lo cual en momento alguno se menciona dentro de las motivaciones, incurriendo de este modo y al mismo tiempo en una ausencia de motivación que permita sustentar la restitución por supuesta apropiación injustificada.

Por el contrario, la entidad, se circunscribe a efectuar un mero enunciado normativo y a expresar que carece de facultades para pronunciarse frente a la actuación desarrollada por el consorcio en desarrollo de la auditoría, afirmación que constituye un contradicción absoluta tanto a los elementos esenciales del debido proceso, como de las mismas competencias que ostenta el mencionado órgano de vigilancia y control, pues está dentro de su responsabilidad la vigilancia de la actuación de todos los actores del Sistema. De pensar lo contrario, haría innecesaria la actuación desplegada por la Superintendencia Nacional de Salud, pues carece de toda lógica que su actuación se circunscriba a la simple función notarial, es decir, de transcripción de un informe de auditoría y a la suscripción y convalidación de la misma.

Anotó, que es responsabilidad del Superintendente Nacional de Salud dar aplicación a los preceptos señalados en la parte primera del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, acorde con lo preceptuado en el artículo segundo del mencionado acervo normativo y, en consecuencia, aplicar todos los preceptos del debido proceso, haciendo un control de legalidad a la actuación desempeñada por el administrador fiduciario, máxime cuando frente al informe final del CONSORCIO SAYP 2011 no se concedió recurso alguno y, por tanto, no le dio traslado del mismo a la EPS afectada.

Manifestó que para el caso concreto, le corresponde a la autoridad administrativa, como mínimo, verificar que la actuación desarrollada se hubiere efectuado acorde con el debido proceso y en estricto acatamiento de las disposiciones legales vigentes en la materia, de lo cual no existe constancia alguna en la motivación del acto, pues, incluso, la Superintendencia Nacional de Salud, se escuda en una supuesta carencia de facultades, basándose para ello en la existencia de dos etapas independientes una de otra, lo cual, constituye un desconocimiento absoluto del debido proceso y de su rol, tanto al interior del Sistema, como de la finalidad misma de su intervención en el proceso administrativo de restitución, pues sus funciones van más allá de una simple convalidación y su responsabilidad como encargado de velar por el acatamiento de la normativa vigente en materia de seguridad social en salud lo obligan a efectuar un control de legalidad a la gestión desarrollada por el administrador fiduciario en cualquiera de sus funciones, máxime cuando, tal y como ocurre en este caso, se están tomando decisiones relacionadas con la obligación de efectuar pagos de sumas representativas que en caso tal de ser materializados, terminarían afectando sustancialmente el flujo de pagos a prestadores y proveedores, generando con ello un riesgo alto de afectación a la prestación del servicio esencial de salud

iii) Falta de motivación con respecto a la orden de reconocimiento de intereses.

De una lectura rápida de las Resoluciones Nos. 009660 del 12 de septiembre de 2018, notificada mediante notificación electrónica del 18 de septiembre de 2018, y 007615 del 5 de agosto de 2019, notificada mediante notificación electrónica del 8 de agosto de 2019, salta a la vista cómo la autoridad administrativa omite esgrimir con mínima propiedad las razones de hecho y de derecho que conllevaran a la decisión adoptada en su artículo primero, de imponer la obligación a cargo de Coomeva EPS de reconocer por concepto de intereses moratorios, así como los intereses que se causen sobre el capital involucrado, liquidados a la tasa establecida para los impuestos administrados por la DIAN, de conformidad con lo consagrado en el artículo tercero de la Ley 1281 de 2002, *"por la 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" en el que se reguló la restitución de los recursos apropiados o reconocidos sin justa causa consagrando para el efecto dos opciones.

En efecto, la norma citada establece dos opciones para la devolución, las cuales están ligadas a un criterio subjetivo relacionado con la actuación del agente, para este caso, de la Entidad Promotora de Salud, y a un criterio objetivo por causas extrañas al involucrado.

Sobre el primer punto, se omitió analizar si la Entidad Promotora de Salud obró de buena fe y desplegó las conductas necesarias y diligentes para evitar las apropiaciones sin justa causa de recursos públicos, tal como lo regula la norma.

Asimismo, señaló que sobre el análisis objetivo se debió igualmente verificar si existían eventos que escaparan al control o conocimiento de la E.P.S pero que terminaran desencadenando el reintegro de valores, configurándose así, una causal imprevisible para la Entidad exenta de mala fe, y por lo tanto, el Consorcio SAYP 2011 no tiene facultades legales ni reglamentarias para determinar la existencia de buena o mala fe respecto al actuar de la E.P.S, por lo que contrario a la posición adoptada por la Superintendencia Nacional de Salud es a dicho órgano de vigilancia y control a quien le compete y para ello debe proceder a analizar todo el acervo probatorio recaudado como producto de la auditoría y con base en ello, dictaminar acerca del actuar de Coomeva EPS y de la posibilidad de haber podido tener conocimiento previo de los supuestos giros recibidos sin justa causa.

iv) No hubo apropiación indebida frente a la totalidad de los registros imputados.

Indicó que la irregularidad que hoy se pregona y que afecta la legalidad de los actos administrativos en mención, surge precisamente a raíz de la posición tozuda e injustificada de la Superintendencia Nacional de Salud de omitir su responsabilidad frente a la garantía del debido proceso administrativo, lo cual implicaba para el caso concreto, haber desplegado un actuar diligente y proactivo, analizando todos los elementos

probatorios con que contaba a fin de determinar si en efecto lo afirmado por el CONSORCIO SAYP 2011 correspondía con la realidad, otorgándole igualmente el derecho a Coomeva EPS de ejercer su derecho de defensa. Lo anterior se fundamenta, en los puntos siguientes.

v) Ausencia de facultad de la administración para iniciar el procedimiento de reintegro de los recursos reconocidos sin justa causa. - falta de competencia.

Anotó que la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado, bajo Radicación Interna 2235 y 2235 Adición Número Único 11001-03-06-000-2014-00258-00, ante consulta del Ministerio de Salud y Protección Social sobre algunos aspectos legales relacionados con el procedimiento administrativo especial de reintegro de los recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud apropiados o reconocidos sin justa causa, conceptúo en relación con el término que tenía la administración para iniciar dicho procedimiento antes del 09 de Junio de 2015, fecha de entrada en vigencia de la Ley 1753 de 2015, considerando que debía aplicarse el señalado por el literal i del numeral 2° del artículo 164 de la Ley 1437 de 2011, de 2 años, que establece el término de caducidad de la acción de reparación directa, teniendo en cuenta que este es el aplicable a la *actio in rem verso*, y a su vez constituye el límite máximo de tiempo en que la administración y los particulares puedan solicitar la restitución de los recursos por la vía judicial o mediante una conciliación extrajudicial.

Lo anterior, considerando que la Ley 1753 de 2015, vigente a partir del 09 de junio de 2015, de manera expresa indicó en el último inciso del artículo 73, que el término para iniciar el procedimiento de reintegro de recursos es de dos años, al cual se ciñe la firmeza de los giros de los recursos del aseguramiento que se surten ante el FOSYGA.

vi) Buena fe, exenta de culpa.

Manifestó que Coomeva E.P.S. no ha incurrido en apropiaciones indebidas de recursos, no ha habido intención o dolo en la supuesta apropiación indebida argumentada en su comunicado, en tal sentido se debe acudir a la aplicación de la presunción de la buena fe, toda vez que

la EPS ha atendido la normatividad en cada uno de sus procesos, y en especial, el relacionado con la compensación, aceptando los controles impuestos y generando de manera particular los propios, para garantizar que el resultado esté conforme a lo exigido en la legislación.

vii) Frente a la solicitud de restitución por concepto de fallecidos.

Explicó que Coomeva EPS S.A., en la oportunidad debida, atendió su obligación de reportar la información que le han aportado los afiliados y aportantes, apoyando así la construcción de la BDUA, a pesar que la responsabilidad primaria y principal de levantar la referida base de datos, actualización constante y procesamiento de la información le corresponde al Ministerio de Salud y de la Protección Social y al Administrador Fiduciario de conformidad con sus distintas fuentes de información, siendo la más importante de todas la de la Registraduría Nacional del Estado Civil, en razón a la naturaleza de la información que la misma recopila y procesa.

Resaltó que la gestión de actualización de la citada base de datos única de afiliados es responsabilidad principal del Estado, actualización que debe ser permanente y no posterior, por cuanto constituye la única garantía en el proceso de identificación debida de los afiliados activos, en consecuencia, solo en esa medida puede exigirse a las entidades obligadas a compensar, EOC, la corresponsabilidad respecto del proceso de compensación. De allí que, si el Estado no aplica un manejo debido, efectivo y oportuno de la BDUA, no puede atribuir responsabilidades a terceros de inconsistencias, generadas por su propia culpa, teniendo en cuenta su potestad para acceso a las bases de datos, así como la de imponer y/o exigir el cumplimiento por parte de los entes públicos que directamente alimentan dichas bases de datos.

Advirtió que de conformidad con lo consagrado en el Decreto 4023 de 2011 referente al proceso de compensación, específicamente, los artículos 14 y 16, en donde se índica la responsabilidad directa a cargo del FOSYGA (hoy ADRES) y, por tanto, cuando la EPS, dentro del mencionado proceso, recibe la UPC por cada usuario activo a su cargo, lo hace bajo el pleno y legítimo convencimiento de que las verificaciones

previas se efectuaron en debida forma por parte del Estado, máxime cuando sus actuaciones, conforme con lo establecido en el artículo 83 de la Constitución Política se encuentran revestidas del principio de buena fe y por tanto correspondía a la Superintendencia Nacional de Salud desvirtuarlo, lo cual en el presente caso nunca se hizo.

Añadió que con anterioridad al Decreto Ley 019 de 2012 (Decreto anti-trámites) la metodología de actualización de la información era mucho más engorrosa y lenta, pues para el caso de los fallecimientos, el proceso dependía en gran medida del reporte de novedad suministrado directamente por el aportante del usuario fallecido o de su familia y fue solo con el decreto 1450 de 2012 que se reglamentó la forma de acceder a la base de datos de la Registraduría Nacional del Estado Civil.

De conformidad con la normatividad antes señalada, la responsabilidad de suministrar la información, como fuente de la misma, es de la Registraduría Nacional del Estado Civil, pero, igualmente, resulta claro que es el Ministerio de Salud y Protección Social quien, a través del aplicativo dispuesto para tal fin, garantiza el acceso a la misma por parte de los actores del Sistema General de Seguridad Social, por tanto, la entidad que inicialmente tiene acceso a la fuente misma del dato, resulta siendo la ahora beneficiaria de la restitución, incluyendo el pago de intereses por parte de su representada, lo cual es absolutamente contradictorio y arbitrario, pues, producto de una omisión o negligencia en la depuración de la BDUA del ente estatal que tiene acceso permanente y directo a la información, resulta imputándosele una carga económica a un particular, atribuyéndosele en un cien por ciento una responsabilidad, respecto de la cual, si bien es partícipe, no lo es en la proporción que se le imputa.

Precisó que la fecha de retiro por fallecimiento es tomada en cuenta por las EPS acorde con la actualización del estado del documento, por parte de la Superintendencia Nacional de Salud, herramienta dispuesta para las validaciones necesarias por parte de las EPS, no obstante, el Estado no ha sido oportuno en el desarrollo de mecanismos idóneos que

permitan ejercer control para este tipo de casos, especialmente en materia de oportunidad en la actualización de la información.

Advirtió que Coomeva EPS, actuó de buena fe y en acatamiento de sus obligaciones, efectuó erogaciones significativas tendientes a garantizar el acceso a los servicios de salud a los afiliados que a hoy se tienen por fallecidos, lo cual la legitima para acceder a la figura de a compensación, pues de lo contrario se estaría generando un desequilibrio financiero en su contra.

Recordó que el Sistema de Seguridad Social en Salud tiene como objeto garantizar los servicios irrenunciables de la persona y la comunidad para obtener una calidad de vida acorde con la dignidad humana; es así que, todos los afiliados al Sistema reciben un plan integral de protección de la salud, con atención preventiva, médico quirúrgico y medicamentos esenciales denominado Plan de Beneficios -Art. 156 Ley 100 de 1993-, que corresponde al paquete de servicios básicos en las áreas de recuperación de la salud, prevención de la enfermedad y cubrimiento de ingresos de manera transitoria -Art. 162 Ley 100 de 1993.

La Ley indica que las Entidades Promotoras de Salud están en la obligación de suministrar el Plan de Beneficios, en los términos que reglamente el gobierno (literal "e" Art. 162, 177, 202 y 220 Ley 100 de 1993), y que su financiación se produce con el valor de las Unidades de Pago por Capitación reconocidas por el Sistema.

Añadió que las Entidades Promotoras de Salud, en su calidad de aseguradoras, tienen a su cargo entre otros aspectos la gestión del riesgo en salud, lo que implica asumir los niveles y recurrencias en los eventos de enfermedad y la articulación de los servicios que garantice el acceso efectivo a los usuarios (artículo 14 Ley 1122 de 2007).

vii) Incongruencia

Indicó que las decisiones que adopten las autoridades deben guardar simetría con el asunto materia de controversia, y en tal medida la congruencia se erige en un elemento consustancial al derecho al debido

proceso, en cuanto el procesado, tanto judicial como administrativamente, puede tener la seguridad que lo resuelto versa sobre lo que tuvo oportunidad de defenderse. Especialmente aplicado al tema de fallecidos donde es el Estado el responsable de la actualización y cruce de base de datos con la información de la Registraduría Nacional del Estado Civil, y su falta de mecanismos que aseguren resultados oportunos y adecuados hacen que su solicitud tardía no sea otra cosa más que una condición que atenta contra la seguridad jurídica, confianza legítima e imposibilidad actual, por todos los efectos propios de las compensaciones periódicas que se surten.

Las relaciones jurídicas desarrolladas entre el Estado y los particulares deben estar regidas bajo el principio de la confianza legítima, en virtud del cual el Estado no puede alterar de manera súbita las reglas de juego que él mismo ha creado y conforme a cuya interpretación y aplicación los particulares han actuado, generando de esta manera en ellos el convencimiento de estar su comportamiento jurídico ajustado a dichas reglas.

El procedimiento aplicado por el FOSYGA, donde mes a mes la E.P.S. presentó la declaración de giro y compensación, incluyendo la totalidad de los recaudos por cotizaciones de sus afiliados y procediendo el Fondo a efectuar autorizar el giro o compensación de los valores correspondientes a las Unidades de Pago por Capitación, sin que jamás hubiera reparado o hecho a Coomeva la advertencia en el sentido de que algunos de los recaudos por cotizaciones que recibía provenían de personas afiliadas o beneficiarías fallecidas, es sin lugar a dudas, una circunstancia que de manera legítima e inequívoca debía llevar a la E.P.S a considerar que tales recaudos se estaban realizando de conformidad con la ley.

ix) Controles inaplicados del tercero, por lo tanto, no puede alegarse en su favor la propia culpa. (Nemo Auditur Propiam Turpitudinem Allegans).

Advirtió que, si se hubieran ejecutado en debida forma y en la oportunidad correspondiente, todas las acciones que establecen las distintas normas que reglamentan el manejo de la base de datos, sus

validaciones y reportes en la ocasión debida, se habrían generado correctivos a tiempo y sin la generación de posibles perjuicios que hoy se pretenden causar a su representada.

Señaló que es evidente que la gestión de actualización permanente de la citada base de datos única de afiliados, es responsabilidad del Estado, y es la única garantía en el proceso de identificación debida de los afiliados activos en cada régimen, en consecuencia, solo en esa medida, puede exigirse a las entidades obligadas a compensar, EOC, la corresponsabilidad respecto del proceso de compensación. De allí que, si el Estado no aplica un manejo debido, efectivo y oportuno de la BDUA, no puede atribuir responsabilidades a terceros de inconsistencias generadas por su propia culpa.

x) Seguridad Jurídica.

Coomeva EPS, es conocedora de las normas que han regulado las afiliaciones y el sistema de información de la BDUA, y confió en la actividad legal, oportuna y certera que debían realizar entre otros, los Administradores Fiduciarios del FOSYGA, actualizando la información de las bases de datos, con el cruce debido con todos los entes que regulan la materia, y por lo tanto, el cierre de cada período de compensación, hacía tener la seguridad jurídica de estar ante un proceso debidamente aplicado.

El Estado y los terceros, no las EPS, tenían que cumplir con un marco normativo en materia de información de afiliados y sus novedades que fijaban consecuencias jurídicas frente a todo lo relacionado con el tema de compensación y, en aplicación del principio de seguridad jurídica, las EPS, y en general a las EOC, tenían la certeza que en cada cierre de compensación se había cumplido con lo que el mismo implicaba.

Todo lo expresado señala cómo los procesos de compensación surtidos bajo las condiciones propias del momento no pueden calificarse como apropiados o reconocidos sin justa causa.

Finalmente y teniendo en cuenta la fecha de recepción del Informe de Cierre, respecto del procedimiento que establece la Resolución 3361 de

2013, la cual dispone en sus artículos 6° y 7°, que una vez recibida la respuesta por parte de la persona jurídica requerida y dentro de los dos (2) meses siguientes a la fecha de recepción, se debe determinar si hubo o no apropiación o reconocimiento sin justa causa de los recursos y comunicar el informe en el que se plasmen las razones que sustentan el resultado del análisis; requisito que se pasa por alto en el presente trámite, toda vez que el Consorcio SAYP comunica por fuera del término que le concede la norma el resultado del análisis de la auditoría.

Por lo anteriormente expuesto solicita se acceda a la medida cautelar solicitada, y en consecuencia, se suspendan los efectos de los actos administrativos demandados.

2. Traslado de la solicitud.

Mediante la providencia del 20 de febrero de 2020, se ordenó correr traslado de la medida cautelar (fl. 21 cuaderno medida cautelar), la cual fue notificada mediante correo electrónico enviado el 2 de marzo de 2020 (fls. 26 cuaderno medida ibidem).

Mediante escrito presentado el 9 de marzo de 2020 (fls. 42 a 46 cuaderno medida cautelar), la Superintendencia Nacional de Salud descorrió traslado de la medida cautelar, manifestando en síntesis lo siguiente:

Advirtió que el pronunciamiento sobre la medida cautelar supone una primera confrontación del acto acusado con el ordenamiento, pero guardando cuidado de no agotar el objeto del litigio en esta temprana etapa del proceso. Asimismo, se exige para la prosperidad de la medida un primer quehacer probatorio al solicitante, la demostración sumaria de la existencia del perjuicio.

Las exigencias para la viabilidad de suspender cautelarmente los efectos de un acto administrativo se encuentran reguladas en el artículo 231 de la Ley 1437 de 2011 - C.P.A.C.A., el cual establece que tratándose de la nulidad de un acto administrativo es deber del operador judicial verificar que la violación de las disposiciones invocadas en la demanda surja del

análisis del acto demandado y su confrontación con las normas superiores invocadas como violadas.

En el presente caso, de estudiarse de fondo cada uno de los conceptos de violación formulados en la solicitud de medidas cautelares, que son exactamente los mismos de la demanda, se agotaría el objeto del presente litigio antes de que la parte demandada hubiese podido ejercer en debida forma su derecho de defensa y contradicción. Tan siquiera aportar una prueba fundamental como lo es el expediente administrativo. Por lo que en este momento procesal debe esperarse que la trasgresión a la norma, endilgada al acto administrativo, se aprecie como notoria, en tanto los argumentos que sustentan la manifestación de la administración se perciban confusos y/o frágiles.

Al revisar el contenido de las resoluciones Nos. 009660 del 12 de septiembre de 2018 y No. 007615 del 5 de agosto de 2019, tales violaciones no existen y, de contera, no puede existir la notoriedad requerida para aprobar la medida cautelar.

No existe falsa motivación-violación al debido proceso administrativo. Si bien el actor no concreta el cargo, los hechos de base si se presentaron, las inconsistencias en los registros fueron determinadas en la auditoría, puestas en conocimiento de la EPS y resueltas deficientemente por esta; tuvo las oportunidades legales para controvertir y establecer que no tenía que reintegrar esas sumas de dinero, situación que no pudo desvirtuar ante el Consorcio SAYP, e igualmente en la segunda etapa del proceso, la Superintendencia Nacional de Salud otorgó todas las garantías, prueba de ello es, por ejemplo, el recurso de reposición al que accedió la EPS, pero no puede esperar que la entidad desborde las atribuciones que la ley le ha otorgado dentro del desarrollo del proceso de reintegro de recursos apropiados o reconocidos sin juste causa.

Respecto de la falsa motivación respecto al reconocimiento de intereses, el actor hace una interpretación personal de la situación, pero en los actos administrativos se señala expresamente el asidero legal y fáctico que soporta las órdenes dadas.

No hubo apropiación indebida frente a la totalidad de los registros imputados, no puede esperar el demandante que la entidad desborde las atribuciones que la ley le ha otorgado dentro del desarrollo del proceso de reintegro de recursos apropiados o reconocidos sin justa causa.

Aduce la demandante que existió ausencia de facultad de la administración para iniciar el proceso de reintegro de recursos, sobre este aspecto el análisis realizado por el accionante se aleja de la interpretación celosa que la salvaguarda de los recursos del sistema general de seguridad social en salud exige. Además, en su momento debió probar y determinar cada una de los registros y fechas a los que alude, lo que no hizo.

Respecto de la incongruencia alegada por el demandante, la entidad demandada advirtió que los hechos, los fundamentos normativos y las decisiones adoptadas son completamente consistentes entre sí.

Respecto del principio de confianza legítima señaló que la administración no modificó en ningún momento su quehacer anterior y se apegó al procedimiento previamente establecido en el Decreto 1281 de 2002.

Frente al argumento de la demandante sobre los controles inaplicados del tercero, la entidad demandada indicó que sin que haya mayor desarrollo del cargo, la administración actuó con diligencia y que la posibilidad del reintegro de recursos es conocida amplia y previamente por los actores del Sistema General de Seguridad Social en Salud.

Reiteró que no se vulneró la seguridad jurídica por cuanto la posibilidad del reintegro de recursos es conocida amplia y previamente los actores del Sistema General de Seguridad Social en Salud y que la administración actuó apegada al marco legal del asunto.

Añadió que no existe prueba del perjuicio irremediable, porque el demandante simplemente enuncia que "es *importante para esta entidad mitigar esta cifra inmanejable que con el tiempo podría dichos valores acarrear el inminente riesgo de una* liquidación v/o aniquilación *de COOMEVA E.P.S, comoquiera que en la actualidad su punto financiero*

está en descenso." Pero ninguna probanza se aporta al respecto. Se indica una posibilidad, se señala un eventual riesgo económico, mismo que al ya ser previsto es susceptible de ser mitigado por la propia EPS. Igualmente, si bien la cantidad es elevada ($13.352.537.110,78) no tiene por sí sola la envergadura que pretende el actor asignarle, pues contextualizada dentro de las cifras que se mueven en el Sistema de Salud y que recibe la EPS, resulta una cifra manejable para un actor especializado como lo es una entidad de aseguramiento, de actuar con responsabilidad y diligencia. Finalmente, señala el accionante que en la actualidad el *"punto financiero"* de la EPS está en descenso, pero sin precisar a qué se refiere con punto financiero y mucho menos soportar su dicho con, por ejemplo, los estados financieros.

De conformidad con lo anterior, la Superintendencia Nacional de Salud, solicita se niegue la solicitud de medida cautelar consistente en la suspensión de los efectos de los actos administrativos demandados.

II. CONSIDERACIONES

La solicitud de medida cautelar consagrada en el Capítulo XI – Título V de la Segunda Parte del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, prevé la procedencia en cualquier estado del proceso de las medidas cautelares, en demandas que son competencia de la Jurisdicción Contenciosa, en tanto sean necesarias para proteger y garantizar provisionalmente el objeto del proceso y la efectividad de la sentencia. Lo anterior, sin que dicha decisión constituya prejuzgamiento.[1]

De conformidad con lo dispuesto en los artículos 229 a 231 C.P.A.C.A., cuando se pretende la nulidad de un acto administrativo y se solicita la suspensión provisional de sus efectos, ésta procederá *por violación de las disposiciones invocadas en la demanda o en la solicitud que se realice en escrito separado, cuando tal violación surja del análisis del acto*

---

[1] Artículo 229 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (Ley 1437 de 2011).

demandado y su confrontación con las normas superiores invocadas como violadas o del estudio de las pruebas allegadas con la solicitud.[2]

Si se trata del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, se deberá demostrar, aunque sea sumariamente, la existencia de perjuicios que la ejecución del acto demandado causa o podría causar al actor.

1) Para el Despacho no es procedente en esta etapa suspender los efectos de los actos demandados, por las razones que se exponen a continuación:

El Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (Ley 1437 de 2011), prescribe:

> *"**ARTÍCULO 229. PROCEDENCIA DE MEDIDAS CAUTELARES.** En todos los procesos declarativos que se adelanten ante esta jurisdicción, antes de ser notificado, el auto admisorio de la demanda o en cualquier estado del proceso, a petición de parte debidamente sustentada, podrá el Juez o Magistrado Ponente decretar, en providencia motivada, las medidas cautelares que considere necesarias para proteger y garantizar, provisionalmente, el objeto del proceso y la efectividad de la sentencia, de acuerdo con lo regulado en el presente capítulo.*
>
> *La decisión sobre la medida cautelar no implica prejuzgamiento.*
>
> *(…)*
>
> ***ARTÍCULO 231. REQUISITOS PARA DECRETAR LAS MEDIDAS CAUTELARES.** Cuando se pretenda la nulidad de un acto administrativo, **la suspensión provisional** de sus efectos **procederá por violación de las disposiciones invocadas** en la demanda o **en la solicitud que se realice en escrito separado**, **cuando tal violación surja del análisis del acto demandado y su confrontación con las normas superiores invocadas como violadas** o del estudio de las pruebas allegadas con la solicitud. Cuando adicionalmente se pretenda el restablecimiento del derecho y la indemnización de perjuicios deberá probarse al menos sumariamente la existencia de los mismos.*
>
> *En los demás casos, las medidas cautelares serán procedentes cuando concurran los siguientes requisitos:*
>
> *1. Que la demanda esté razonablemente fundada en derecho.*
>
> *2. Que el demandante haya demostrado, así fuere sumariamente, la titularidad del derecho o de los derechos invocados.*

[2] *Artículo 231 ibídem.*

> *3. Que el demandante haya presentado los documentos, informaciones, argumentos y justificaciones que permitan concluir, mediante un juicio de ponderación de intereses, que resultaría más gravoso para el interés público negar la medida cautelar que concederla.*
>
> *4. Que, adicionalmente, se cumpla una de las siguientes condiciones:*
>
> *a) Que al no otorgarse la medida se cause un perjuicio irremediable, o*
>
> *b) Que existan serios motivos para considerar que de no otorgarse la medida los efectos de la sentencia serían nugatorios."* (Negrillas y subrayado fuera de texto).

De conformidad con las normas antes transcritas se tiene que, el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo prevé la procedencia en cualquier estado del proceso de las medidas cautelares, en demandas que son competencia de la Jurisdicción Contenciosa, en tanto sean necesarias para proteger y garantizar provisionalmente el objeto del proceso y la efectividad de la sentencia. Lo anterior, sin que dicha decisión constituya prejuzgamiento.

Ahora bien, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 231 C.P.A.C.A., cuando se pretende la nulidad de un acto administrativo y se solicita la suspensión provisional de sus efectos, ésta procederá *por violación de las disposiciones invocadas en la demanda o en la solicitud que se realice en escrito separado, cuando tal violación surja del análisis del acto demandado y su confrontación con las normas superiores invocadas como violadas o del estudio de las pruebas allegadas con la solicitud.*[3]

Adicionalmente, si se trata del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, se deberá demostrar, aunque sea sumariamente, la existencia de perjuicios que la ejecución del acto demandado causa o podría causar al actor.

2) En el presente asunto, advierte el Despacho que la parte demandante señala que los actos administrativos demandados fueron proferidos con falsa motivación y afectación al debido proceso administrativo, pues en caso de aceptarse como cierto lo expuesto por la entidad demandada

---

[3] *Artículo 231 ibídem.*

equivaldría a decir que el informe de cierre de la auditoría del administrador fiduciario, constituye un acto administrativo como tal, cuando ese informe no cumple con las características de un acto administrativo.

La demandante indica que la entidad demandada, se circunscribe a efectuar un enunciado normativo y a expresar que carece de facultades para pronunciarse frente a la actuación desarrollada por el consorcio en desarrollo de la auditoría, afirmación que constituye una contradicción absoluta tanto a los elementos esenciales del debido proceso, como de las mismas competencias que ostenta el mencionado órgano de vigilancia y control, pues está dentro de su responsabilidad la vigilancia de la actuación de todos los actores del Sistema.

Anota la parte actora que es responsabilidad del Superintendente Nacional de Salud, hacer un control de legalidad a la actuación desempeñada por el administrador fiduciario, máxime cuando frente al informe final del CONSORCIO SAYP 2011 no se concedió recurso alguno y, por tanto, no se le dio traslado del mismo a la EPS afectada.

Advierte que de la lectura de las resoluciones demandadas, salta a la vista cómo la autoridad administrativa omite esgrimir con mínima propiedad las razones de hecho y de derecho que conllevaran a la decisión adoptada su artículo primero, de imponer la obligación a cargo de Coomeva EPS de reconocer por concepto de intereses moratorios, así como los intereses que se causen sobre el capital involucrado, liquidados a la tasa establecida para los impuestos administrados por la DIAN.

Para resolver este motivo de inconformidad el Despacho tendrá en consideración lo siguiente:

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:

> ***"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.*

Bajo el anterior marco normativo se tiene que, cuando el 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.

Revisados los actos administrativos cuya suspensión se solicita, se tiene que mediante la Resolución No. 009660 de 12 de septiembre de 2018 la Superintendencia Nacional de Salud ordenó a Coomeva Entidad Promotora de Salud S.A., reintegrar a la Administradora de Recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud Adres la suma de $11.437.633.364.03 por concepto de capital, y $10.403.476.363.24 por concepto de intereses moratorios (fls. 66 a 73 cdno. ppal.).

Contra el citado acto administrativo la aquí demandante interpuso recurso de reposición el cual fue desatado mediante la Resolución No. 00715 de 5 de agosto de 2019, en la cual la entidad demandada resolvió

modificar el artículo 1° de la Resolución No. 009660 del 12 de septiembre de 2018, en el sentido de ordenar reintegrar a la Administradora de Recursos del Sistema General de Seguridad Social-ADRES la suma de $10.634.219.273.37 por concepto de capital y $2.718.317.837.41 por concepto de actualización del IPC (fls. 66 a 100 cdno. ppal.).

En el caso concreto, el Despacho advierte que en la Resolución No. 009690 de 12 de septiembre de 2018, la Superintendencia Nacional de Salud señala que el Consorcio SAYP 2011, administrador fiduciario del Fosyga en virtud de las obligaciones derivadas del contrato fiduciario No. 467 de 2011, suscrito con el Ministerio de Salud y Protección Socia, llevó a cabo auditorías a los procesos de compensación realizados bajo la vigencia del decreto 4023 de 2011.

Explica la entidad demandada que, frente a los hallazgos de posibles apropiaciones indebidas o giros de recursos sin justa causa, resultado de tales auditorias, el administrador fiduciario adelantó el procedimiento establecido en el Decreto Ley 1281 de 2002 y la Resolución No. 3361 de 2013 respecto de varias entidades dentro de las cuales se encontraba la a qui demandante.

Asimismo, se señala que el Consorcio SAYP 2011 mediante comunicación CMP-22710-16 de 19 de diciembre de 2016, remitió a Coomeva Entidad Promotora de Salud S.A., la aclaración por posible apropiación o reconocimiento sin justa causa, como resultado de la auditoría realizada al proceso de compensación del Decreto 4023 de 2011, en el periodo que va desde junio de 2013 al 30 de noviembre de 2013, otorgando el término de 20 días calendario para su respuesta.

Posteriormente, Coomeva Entidad Promotora de Salud, mediante comunicación del 10 de enero de 2017, requirió una prórroga que fue concedida por el Consorcio SAYP mediante comunicación CMP-1171-16 de enero de 2017, informando que la fecha límite de la respuesta era el 21 de febrero de 2017.

La aquí demandante mediante comunicación DNJ-6000-031 de 20 de febrero de 2017, dio respuesta a la comunicación CMP-22710-16 manifestando desacuerdo con algunos ítems y en los casos aceptados hizo propuesta de descuento para la evaluación.

El Consorcio SAYP solicitó concepto favorable a la interventoría sobre el informe final que debía ser enviado a Coomeva Entidad Promotora de Salud S.A., respecto del procedimiento de reintegro adelantado por la apropiación o reconocimiento sin justa causa de recursos del Fosyga, como resultados de las auditorias del proceso de compensación ejecutado en vigencia del Decreto 4023 de 2011.

Contando con el concepto previo de la firma interventora, el consorcio SAYP 2011, mediante comunicación CMP-6868-17 de 1° de junio de 2020, remitió a Coomeva Entidad Promotora de Salud S.A., el informe final de cierre de auditorías al proceso de compensación del Decreto 4023 de 2011.

Finalmente, y verificada la información allegada por el Consorcio SAYP la Superintendencia Nacional de Salud resolvió ordenar el reintegro a ADRES por parte de Coomeva Entidad Promotora de Salud S.A Coomeva EPS S.A de las sumas anteriormente señaladas en los actos administrativos cuya suspensión provisional se solicita.

Atendiendo lo anteriormente expuesto, el Despacho advierte que el procedimiento de reintegro de los recursos apropiados o reconocidos sin justa causa se encuentra establecido en el artículo 3° del Decreto Ley 1281 de 2002, que debe ser entendido en dos etapas: i) se desarrolla con los participantes en el flujo de los recursos del sistema y ii) correspondiente al reintegro de los recursos que no fueron restituidos, proceso que adelanta la Superintendencia Nacional de Salud.

En ese orden, en la etapa adelantada por el Consorcio SAYP se observa que el mismo solicitó a Coomeva Entidad Promotora de Salud S.A-Coomeva EPS S.A., la aclaración por posible apropiación o reconocimiento sin justa causa, como resultado de la auditoría realizada al proceso de compensación del Decreto 4023 de 2011, en el periodo que

va desde junio de 2013 al 30 de noviembre de 2013, y que la EPS atendió el requerimiento, no obstante el consorcio solicitó concepto favorable a la interventoría sobre el informe final que debía ser enviado a Coomeva Entidad Promotora de Salud S.A., respecto del procedimiento de reintegro adelantado por la apropiación o reconocimiento sin justa causa de recursos del Fosyga, como resultados de las auditorias del proceso de compensación ejecutado en vigencia del Decreto 4023 de 2011.

Del análisis de los actos administrativos demandados y de las pruebas allegadas en esta instancia procesal no es clara la falsa motivación y afectación al debido proceso administrativo, por parte de la entidad demandada al no verificar el informe del Consorcio SAYP y al no corrérsele traslado del mismo a Coomeva Entidad Promotora de Salud S.A-Coomeva E.P.S S.A, por cuanto como ya se explicó, el procedimiento del reintegro de los recursos apropiados o reconocidos sin justa causa debe ser entendido en dos etapas y en la primera de ellas se solicitó la respectiva aclaración a la EPS demandante, entidad que mediante comunicación DNJ-6000-031 de 20 de febrero de 2017, dio respuesta a la comunicación CMP-22710-16 manifestando desacuerdo con algunos ítems y en los casos aceptados hizo propuesta de descuento para la evaluación.

Así las cosas, se tiene que la etapa de aclaración o discusión sobre la procedencia del reintegro y la determinación de los conceptos y montos de los valores a restituir, no se surte ante la Superintendencia Nacional de Salud, sino ante la ante la entidad que haya detectado la apropiación sin justa causa, actualmente ADRES, con la debida intervención que hacen los sujetos que tengan en su poder los recursos y en las oportunidades previstas en la primera parte del trámite; razón por la cual en esta instancia procesal no se evidencia que la entidad demandada haya expidido los actos administrativos con falsa motivación y afectación del debido proceso administrativo.

3) Señala la demandante que los actos administrativos cuya suspensión se solicita fueron proferidos con falsa motivación con respecto a la orden de reconocimiento de intereses.

Advierte la parte actora que la autoridad administrativa omite esgrimir las razones de hecho y de derecho que conllevaran a la decisión adoptada su artículo primero, de imponer la obligación a cargo de Coomeva EPS de reconocer por concepto de intereses moratorios, así como los intereses que se causen sobre el capital involucrado, liquidados a la tasa establecida para los impuestos administrados por la DIAN.

Indica que la entidad demandada omitió analizar si la Entidad Promotora de Salud obró de buena fe y desplegó las conductas necesarias y diligentes para evitar las apropiaciones sin justa causa de recursos públicos tal como lo regula la norma.

La entidad demandada no verificó si existían eventos que escaparan al control o conocimiento de la E.P.S pero que terminaran desencadenando en el reintegro de valores, configurándose así, una causal imprevisible para la Entidad exenta de mala fe.

El Consorcio SAYP 2011 no tiene facultades legales ni reglamentarias para determinar la existencia de buena o mala fe respecto al actuar de la E.P.S, por lo que contrario a la posición adoptada por la Superintendencia Nacional de Salud, es a dicho órgano de vigilancia y control a quien le compete y para ello debe proceder a analizar todo el acervo probatorio recaudado como producto de la auditoría y con base en ello, dictaminar acerca del actuar de Coomeva EPS y de la posibilidad de haber podido tener conocimiento previo de los supuestos giros recibidos sin justa causa.

Para resolver este motivo de inconformidad el Despacho tendrá en cuenta lo siguiente:

El inciso segundo del artículo 3° del Decreto Ley 1281 de 2002, *"Por el cual se expiden 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"*, dispone que cuando 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 del Consumidor-IPC.

Revisado el acto administrativo contenido en la Resolución No. 00765 de 5 de agosto de 2019 *"Por medio de la cual se resuelve un recurso de reposición interpuesto en contra de la Resolución No. 009660 del 12 de septiembre de 2018"*, respecto de los intereses moratorios se precisó que de conformidad con lo establecido en el parágrafo 1° del artículo 7° de la Ley 1949 de 2019, que modificó el artículo 3° del Decreto Ley 1281 de 2002, el valor a reintegrar por concepto de capital será objeto únicamente de la correspondiente indexación con base en el índice de precios al consumidor IPC (fls. 74 a 100 cdno. ppal).

En el mencionado acto administrativo se advierte que en consideración a la citada modificación se solicitó a la Administradora de los Recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud-ADRES que de acuerdo con el estado de cuenta que presenten las entidades requeridas de conformidad con lo dispuesto en el parágrafo del artículo 7 de la Ley 1949 de 2019, que modificó el artículo 3° del Decreto Ley 1281 de 2002, actualizara los valores definitivos del reintegro.

La Administradora de los Recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud remitió oficio No. 0000201070, en el cual concluyó que luego de las validaciones técnicas que soportan la orden de reintegro el valor pendiente a reintegrar por parte de Coomeva EPS S.A., por concepto de la auditoría 4023_II_2016, es el siguiente:

Concepto	Monto total adeudado
Capital	**$10.634.219.273.37**
Intereses moratorios	**0.00**
IPC	**$2.718.317.837.41**
Total	**$13.352.537.110.78**

En atención a lo anterior, en el acto administrativo que resolvió el recurso de reposición se resolvió modificar el artículo 1° de la Resolución No. 009660 del 12 de septiembre de 2019, en el sentido de ordenar a Coomeva Entidad Promotora de Salud S.A., reintegrar a la Administradora de Recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud-ADRES, las siguientes sumas de dinero: $10.634.219.273.37 por concepto de capital y $2.718.317.837.41 por concepto de actualización del IPC.

De conformidad con lo anteriormente expuesto, para el Despacho no se evidencia la falsa motivación respecto de la orden de reconocimiento de intereses, puesto que la entidad demandada en sede de reposición resolvió modificar dicho aspecto.

4) Advierte el demandante no hubo apropiación indebida frente a la totalidad de los registros imputados.

Aduce que la irregularidad que afecta la legalidad de los actos administrativos cuya suspensión se solicita, surge a raíz de la posición injustificada de la Superintendencia Nacional de Salud de omitir su responsabilidad frente a la garantía del debido proceso administrativo, lo cual implicaba para el caso concreto, haber desplegado un actuar diligente y proactivo, analizando todos los elementos probatorios con que contaba a fin de determinar si en efecto lo afirmado por el Consorcio SAYP 2011 correspondía con la realidad, otorgándole igualmente el derecho a Coomeva E.P.S de ejercer su derecho de defensa.

Para resolver este argumento el Despacho tendrá en consideración:

Revisada la Resolución No. 007615 de 12 de septiembre de 5 de agosto de 2019 *"Por medio del cual se resuelve un recurso de reposición interpuesto en contra de la Resolución No. 009660 de 12 de septiembre de 2016"*, se observa que la Superintendencia Nacional de Salud indicó que:

> *"(…) verificó que se hubiera surtido la primera etapa con las formalidades para determinar la obligación y la vinculación del*

> *interesado, en el marco del debido proceso administrativo regulado en la Resolución 3361 de 2013, apreciando entre otros:*
>
> *i) La vinculación de Coomeva EPS S.A., desde el inicio del trámite*
> *ii) La garantía del derecho de defensa en las etapas previstas en el procedimiento, las aclaraciones, habiéndose atendido las demás solicitudes y valorándose las pruebas aportadas, al punto que la entidad controvirtió registros, involucrados en la auditoría.*
>
> *iii) La debida comunicación del informe de cierre*
>
> *iv) La falta de pago oportuno de la suma total de dinero reclamada en la primera etapa.*
>
> *v) La revisión de la firmeza determinando que no era procedente en el caso concreto.* (fl. 94 cdno. ppal.).

De conformidad con lo anteriormente expuesto, en esta instancia procesal, el Despacho no evidencia la omisión de la entidad demandada de la garantía del debido proceso, por cuanto la Superintendencia Nacional de Salud advierte que verificó que se hubiera surtido la primera etapa con las formalidades para determinar la obligación y la vinculación de Coomeva ESP S.A., en el marco del debido proceso administrativo regulado en la Resolución 3361 de 2013.

5) Advierte la demandante que existe ausencia de la administración para iniciar el procedimiento de reintegro de los recursos reconocidos sin justa causa-Falta de competencia.

La demandante pone de presente que la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado, bajo Radicación Interna 2235 y 2235 Adición Número Único 11001-03-06-000-2014-00258-00, ante consulta del Ministerio de Salud y Protección Social sobre algunos aspectos legales relacionados con el procedimiento administrativo especial de reintegro de los recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud apropiados o reconocidos sin justa causa, conceptúo en relación con el término que tenía la administración para iniciar dicho procedimiento antes del 09 de Junio de 2015, fecha de entrada en vigencia de la Ley 1753 de 2015, considerando que debía aplicarse el señalado por el literal i del numeral 2° del artículo 164 de la Ley 1437 de 2011, de 2 años, que establece el término de caducidad de la acción de reparación directa. Lo anterior, considerando que la Ley 1753 de 2015, vigente a partir del 09

de junio de 2015, de manera expresa indicó en el último inciso del artículo 73, que el término para iniciar el procedimiento de reintegro de recursos es de dos años, al cual se ciñe la firmeza de los giros de los recursos del aseguramiento que se surten ante el FOSYGA.

Para resolver este argumento el Despacho tendrá en consideración lo siguiente:

El inciso final del artículo 73 de la Ley 1753 de 2015 *"Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 "Todos por un nuevo país",* establece:

> *"(…)*
>
> ***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:*
>
> *(…)*
>
> ***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.*

Es del caso advertir, que la norma entró en vigencia el 9 de junio de 2015, y que de conformidad con la interpretación de la norma se tiene que los reconocimientos y giros del aseguramiento en salud realizados antes del 9 de junio de 2013, quedarán en firme, trascurridos dos años después de su realización.

Por su parte, el artículo 16 de 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",* establece:

> *"(…)*
>
> ***ARTÍCULO 16. DESCUENTOS POR MULTIAFILIACIÓN Y OBLIGACIÓN DE RESTITUCIÓN DE RECURSOS EN EL SGSSS.*** *Cuando se haya efectuado un giro no debido por concepto de reconocimiento de UPC por deficiencias en la información, estos valores*

> *podrán ser descontados dentro de los dos (2) años siguientes al hecho generador de la multiafiliación. En los casos en que se efectúen los descuentos se tendrá en cuenta el derecho al reconocimiento de los gastos incurridos en la atención del afiliado a la EPS que los asumió, por parte de la Entidad que recibió la Unidad de Pago por Capitación o que tiene la responsabilidad de atender al usuario.*
>
> *No habrá lugar a la restitución de recursos según lo establecido en el artículo 3o del Decreto-ley 1281 de 2002 cuando se trate de afiliados que hayan ingresado a la EPS en virtud del mecanismo de afiliación a prevención o por cesión obligatoria de afiliados. La EPS receptora contará con un término de un (1) año para verificar si el afiliado presenta o no multiafiliación con otra EPS o con los regímenes especiales o de excepción.*
>
> *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.*

Bajo el anterior marco normativo, se tiene que la firmeza de los reconocimientos y giros realizados antes del 9 de junio de 2013 sería aplicable a partir del 13 de julio de 2016.

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 para el Sector Salud",* aclara que los reconocimientos y giros efectuados entre el 9 de junio de 2013 y el 8 de junio de 2015, quedarán en firme trascurridos dos años después de su realización; los dos años para considerar la firmeza, se contarán a partir de la entrada en vigencia de la Ley 1753 de 2015.

Ahora bien, la entidad demandada señala que las disposiciones antes transcritas se refieren a la firmeza de los reconocimientos y giros de los recursos del aseguramiento en salud, entendiéndose por tales recursos aquellos que el SGSSS reconoce y paga por concepto de Unidades de Pago por Capitación-UPC, para garantizar la financiación del plan de beneficios a la población afiliada a los regímenes contributivo y subsidiado, así como el valor *per cápita* que se reconoce para el desarrollo de las actividades de promoción y prevención, el porcentaje del Ingreso Base de Cotización para garantizar el reconocimiento y pago de las incapacidades por enfermedad general a los afiliados cotizantes con derecho y el valor de las licencias de

maternidad y paternidad, en el régimen contributivo (fl. 92 cdno. ppal.).

La entidad demandada señala que en virtud del principio de legalidad y de los elementos que sustenten las determinaciones de la administración, esto es, los fundamentos de hecho y de derecho en el caso concreto se fundamentó en los documentos allegados por el Administrador Fiduciario del Fosyga, por lo que consideró que Coomeva EPS S.A., tiene la obligación de reintegrar los recursos por los cuales se adelantó el proceso de reintegro remitido por el Consorcio SAYP con la vinculación y participación de la vigilada.

En ese orden, para el Despacho no se evidencia la falta de competencia de la Superintendencia Nacional de Salud al proferir los actos administrativos cuya suspensión se solicita, respecto de las fechas establecidas en la Ley 1753 de 2015, ley 1797 de 2016 y el Decreto 1829 de 2016, más aun si se tiene en cuenta que el informe de auditoría remitido por el Consorcio SAYP, y que fue tenido en cuenta para proferir los actos administrativos demandados, en esta instancia procesal no ha sido allegado al expediente, por lo que se debe hacer un análisis probatorio profundo y completo de los antecedentes administrativos que dieron origen a los actos demandados, para verificar la firmeza de los reconocimientos y giros de los recursos del aseguramiento en salud, entendiéndose por tales recursos, aquellos que el SGSSS reconoce y paga por concepto de Unidades de Pago por Capitación-UPC, para garantizar la financiación del plan de beneficios a la población afiliada a los regímenes contributivo y subsidiado, así como el valor per cápita .

6) Señala la parte actora que actuó con buena fe exenta de culpa, puesto que no incurrió en apropiaciones indebidas, por lo que acude a la presunción de buena, ya que Coomeva EPS, ha atendido la normatividad en cada uno de sus procesos y en especial en lo relacionado con la compensación, aceptando los controles impuestos y generando de manera particular los propios para garantizar que el resultado este conforme a lo exigido en la legislación.

Para resolver este argumento el Despacho tendrá en consideración:

El Consejo de Estado-Sección Segunda, en providencia del Sección Segunda "B" M.P: César Palomino Cortés, 8 de febrero de 2018, radicado No. 52001233300020120067, demandante: UGPP, demandado: José Eloy Arizala Quintero y Otros, sobre el principio de buena fe, precisó:

> *"(…)*
>
> *La buena fe es uno de los principios generales del derecho y gobierna las relaciones entre la administración pública y los ciudadanos, así lo indicó la Corte Constitucional en la sentencia C-131 de 2004, quien agregó:*
>
> "*En tal sentido, el mencionado principio es entendido, en términos amplios, como una exigencia de honestidad, confianza, rectitud, decoro y credibilidad que otorga la palabra dada, a la cual deben someterse las diversas actuaciones de las autoridades públicas y de los particulares entre sí y ante éstas, la cual se presume, y constituye un soporte esencial del sistema jurídico; de igual manera, cada una de las normas que componen el ordenamiento jurídico debe ser interpretada a luz del principio de la buena fe, de tal suerte que las disposiciones normativas que regulen el ejercicio de derechos y el cumplimiento de deberes legales, siempre deben ser entendidas en el sentido más congruente con el comportamiento leal, fiel y honesto que se deben los sujetos intervinientes en la misma. En pocas palabras, la buena fe incorpora el valor ético de la confianza y significa que el hombre cree y confía que una declaración de voluntad surtirá, en un caso concreto, sus efectos usuales, es decir, los mismos que ordinaria y normalmente ha producido en casos análogos. De igual manera, la buena fe orienta el ejercicio de las facultades discrecionales de la administración pública y ayuda a colmar las lagunas del sistema jurídico"*[14].

Bajo el anterior marco jurisprudencial, se tiene que el principio de buena fe es entendido, en términos amplios, como una exigencia de honestidad, confianza, rectitud, decoro y credibilidad que otorga la palabra dada, a la cual deben someterse las diversas actuaciones de las autoridades públicas y de los particulares entre sí y ante éstas, la cual se presume, y constituye un soporte esencial del sistema jurídico.

Ahora bien, revisados los actos administrativos cuya suspensión provisional se solicita se observa que en los mismos se expresa que de las pruebas allegadas los valores definitivos comunicados en el informe final acreditan la ocurrencia de la apropiación o reconocimiento sin justa causa (fl. 96 cdno. ppal.).

Como quiera que, en esta instancia procesal no se ha allegado al expediente el informe final realizado por el Consorcio SAYP 2011, no es posible verificar que la EPS demandante actuó con buena fe exenta de culpa, razón por la cual se hace necesario realizar un estudio más profundo de los antecedentes administrativos que dieron origen a los actos administrativos cuya suspensión se solicita con el fin de determinar si efectivamente Coomeva E.P.S S.A., no incurrió en apropiaciones indebidas.

7) Advierte la demandante que, respecto de la solicitud de restitución por concepto de fallecidos, en la oportunidad debida ha atendido su obligación de reportar la información que le han reportado sus afiliados y aportantes apoyando la construcción del BDUA, a pesar de que la responsabilidad le corresponde al Ministerio de Salud y Protección Social y al Administrador Fiduciario de conformidad con sus diferentes fuentes de información.

Recalca que la gestión de la actualización de la base de datos única de afiliados es responsabilidad del estado, actualización que debe ser permanente y no posterior, por cuanto constituye la única garantía en el proceso de identificación de los afiliados activos.

Al respecto revisado el acto administrativo mediante el cual se resolvió el recurso de reposición la Superintendencia Nacional de Salud advierte que a la entidad vigilada le asiste la responsabilidad del flujo y protección de los recursos de la salud (Ley 1122 de 2007), así, como en la afiliación, el registro de los afiliados y el recaudo y administración de las cotizaciones, la gestión de las novedades entre otros procesos habituales al desarrollo de su objeto social, teniendo en cuenta que como persona jurídica, es sujeto de derechos y obligaciones, siendo responsable por acciones u omisiones que se deriven del incumplimiento de los deberes adquiridos con el sistema que recaen sobre sus representantes y administradores.

Atendiendo lo anteriormente expuesto, el Despacho reitera que en esta instancia procesal no han sido allegados los antecedentes administrativos, así como tampoco se han aportado las pruebas que

permitan verificar que la entidad demandada no cumplió con la responsabilidad de actualización de la base de datos de los afiliados activos, o si por el contrario como es manifestado por la Superintendencia Nacional de Salud, la responsabilidad del flujo y protección de los recursos de la salud (Ley 1122 de 2007), así, como en la afiliación, el registro de los afiliados y el recaudo y administración de las cotizaciones, la gestión de las novedades entre otros procesos habituales al desarrollo de su objeto social, es responsabilidad de la EPS.

8) Señala la parte actora que en la expedición de los actos administrativos cuya suspensión se solicita son incongruentes por cuanto las decisiones que adopten las autoridades deben guardar simetría con el asunto materia de controversia.

Advierte que frente a los fallecidos es el Estado el responsable de la actualización y el cruce de bases de datos con la información de la Registraduría Nacional del Estado Civil, y la falta de mecanismos que aseguren los resultados oportunos y adecuados hacen que su solicitud no sea más que una condición que atenta contra la seguridad jurídica y la confianza legítima e imposibilidad actual por los efectos propios que las compensaciones periódicas surten.

Al respecto, el Despacho ya señaló al estudiar el anterior argumento que en esta instancia procesal, no es posible verificar si efectivamente el Estado no actualizó y cruzó las bases de datos con la información de la Registraduría Nacional del Estado Civil vulnerando la seguridad jurídica y la confianza legítima de la aquí demandante, por cuanto esta información no ha sido aun aportada, razón por la cual se reitera que se hace necesario hacer un estudio de los antecedentes que dieron origen a los actos administrativos demandados que no han allegados al expediente, por la entidad demandada.

8) La parte actora manifestó que con la expedición de los actos administrativos se vulneró el principio de la confianza legítima porque el procedimiento aplicado por el Fosyga, donde mes a mes la EPS presentó la declaración de giro y compensación, incluyendo la totalidad de los

recaudos por cotizaciones de sus afiliados y procediendo al Fondo a efectuar y autorizar el giro o compensación de los valores correspondientes a las Unidades de Pago por Capitación, sin que se hubiera reparado o hecho a Coomeva la advertencia en el sentido de que algunos de los recaudos por cotizaciones que recibía provenían de personas afiliadas o beneficiarias fallecidas es sin lugar a dudas, una circunstancia que de manera legítima e inequívoca de llevar a la EPS a considerar que tales recaudos se estaban realizando de conformidad con la ley.

Para resolver este argumento el Despacho advierte tendrá en cuenta lo siguiente:

Como ya fue señalado anteriormente, en la Resolución No. 009690 de 12 de septiembre de 2018, se señaló que el Consorcio SAYP 2011 mediante comunicación CMP-22710-16 de 19 de diciembre de 2016, remitió a Coomeva Entidad Promotora de Salud S.A., la aclaración por posible apropiación o reconocimiento sin justa causa, como resultado de la auditoría realizada al proceso de compensación del Decreto 4023 de 2011, en el periodo que va desde junio de 2013 al 30 de noviembre de 2013, otorgando el término de 20 días calendario para su respuesta.

La aquí demandante mediante comunicación DNJ-6000-031 de 20 de febrero de 2017, dio respuesta a la comunicación CMP-22710-16 manifestando desacuerdo con algunos ítems y en los casos aceptados hizo propuesta de descuento para la evaluación.

En ese orden, para el Despacho no es clara la vulneración de la confianza legítima por el procedimiento aplicado por el Fosyga al efectuar y autorizar el giro o compensación de los valores correspondientes a las Unidades de Pago por Capitación, sin que se hubiera hecho a Coomeva la advertencia en el sentido de que algunos de los recaudos por cotizaciones que recibía provenían de personas afiliadas o beneficiarias fallecidas, por cuanto en los actos acusados se observa que el Consorcio SAYP solicitó a la EPS demandante aclaración sobre la posible apropiación o reconocimiento sin justa causa como resultado de la auditoría realizada al proceso de compensación del Decreto 4023 de

2011, en el periodo que va desde junio de 2013 al 30 de noviembre de 2013.

Así las cosas, se recalca que para verificar la vulneración alegada por la EPS demandante es necesario analizar los antecedentes administrativos y las pruebas que no han sido recaudadas en su totalidad, estudio propio de la decisión de fondo que resuelva la controversia planteada en el proceso de la referencia.

9) Indica la parte demandante que, si se hubieran ejecutado en debida forma y en la oportunidad correspondiente todas las acciones que establecen las distintas normas que reglamentan el manejo de la base de datos, sus validaciones y reportes en ocasión debida, se habrían generado correctivos a tiempo.

Reitera que la gestión de la actualización de las bases de datos única de afiliados es responsabilidad del Estado y esta es la única garantía en el proceso de identificación de los afiliados activos en cada régimen, por lo que en esa medida, puede exigirse a las entidades obligadas a compensar EOC, la corresponsabilidad respecto del proceso de compensación.

Si el Estado no aplica un manejo debido, efectivo y oportuno de la BDUA, no puede atribuir responsabilidades a terceros de inconsistencias generadas por su propia culpa.

Al respecto el Despacho ya se pronunció en el punto 7 de la presente providencia, razón por la cual la parte actora deberá estarse a lo allí resuelto.

10) Advierte la demandante que la Superintendencia Nacional de Salud al proferir los actos administrativos demandados vulneró el principio de seguridad jurídica, por cuanto confió en la actividad legal, oportuna y certera que debían realizar los administradores fiduciarios del Fosyga, actualizando la información de las bases de datos, con el cruce debido de los entes que regulan la materia.

Las EPS no tenían la responsabilidad de cumplir con un marco normativo en materia de información de los afiliados y sus novedades que fijaban las consecuencias jurídicas frente a lo relacionado con el tema de compensación y en aplicación del principio ya señalado.

Frente a este argumento el Despacho advierte que no se ha allegado prueba que demuestre que el Ministerio de Salud y Protección Social y el Fosyga hoy ADRES incumplió con la obligación de actualización de la información de las bases de datos de información de los afiliados y sus novedades y por ello vulneró el principio de seguridad jurídica de la EPS demandante, razón por la cual en esta instancia procesal no se evidencia dicha vulneración, más aun cuando la entidad demandada, señala que el giro ordinario del negocio de la demandante es el aseguramiento de salud, es decir aquellos actos que son propios de la actividad económica que desarrolla y que no se le puede exonerar de de la responsabilidad que le asiste a la entidad en la administración, flujo, y protección de los recursos de salud, así como en la afiliación y el registro de los afiliados y procesos habituales al desarrollo de su objeto social.

Analizadas las normas antes trascritas así como los actos administrativos cuya nulidad se pretende, el Despacho advierte que la violación normativa invocada por el demandante no es apreciable con la confrontación de las disposiciones acusadas, las pruebas allegadas en esta instancia y las disposiciones jurídicas que se dicen quebrantadas; como tampoco es posible determinar la violación de dichas normas, por cuanto es necesario hacer un análisis de las condiciones en que se profirieron los actos administrativos demandados, para determinar que efectivamente la Superintendencia Nacional de Salud, con la expedición de los actos demandados incurrió en falsa motivación, afectación del debido proceso administrativo, falta de competencia, incongruencia, controles inaplicados del tercero y vulneró los principios de buena fe, confianza legitima y seguridad jurídica.

Así las cosas, ante la improcedencia de la declaratoria de la medida cautelar solicitada, por sustracción de materia el Despacho no se pronunciará sobre los perjuicios, dada la naturaleza de las pretensiones de la presente acción de nulidad y restablecimiento del derecho.

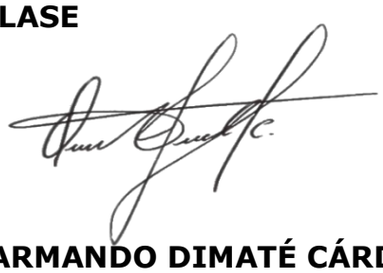
En consecuencia, se

R E S U E L V E:

1º) Niégase la medida cautelar de suspensión provisional de los actos administrativos contenidos en: **a)** Resolución No. 009660 del 12 de septiembre de 2018 *"Por la cual se ordena a Coomeva Entidad Promotora de Salud S.A., el reintegro de unos recursos a la Administradora de los Recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud"* y **b)** Resolución No. 007615 del 5 de agosto de 2019 "Por medio de la cual se resuelve el recurso de reposición interpuesto en contra de la Resolución No. 009690 del 12 de septiembre de 2018", proferidas por la Superintendencia Nacional de Salud. Por Secretaría **notifíquese** esta providencia de conformidad con lo dispuesto en el Decreto 806 de 2020.

2º) Ejecutoriada esta providencia por Secretaría **incorpórese** el presente cuaderno de medida cautelar al expediente principal.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE



OSCAR ARMANDO DIMATÉ CÁRDENAS
Magistrado