

**MEDIMÁS EPS S.A.S. -En Liquidación Forzosa Administrativa
Nit. 901.097.473-5**

Resolución RCG No. 14 del diecisiete (17) de julio de 2023

“Por la cual se resuelve el recurso de reposición interpuesto por la Administradora de los Recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud en contra de la Resolución RCG No. 1 del 3 de abril de 2023 expedida por el Agente Especial Liquidador de MEDIMÁS EPS S.A.S. -En Liquidación Forzosa Administrativa”

**EL AGENTE ESPECIAL LIQUIDADOR DE MEDIMÁS EPS S.A.S EN LIQUIDACIÓN,
IDENTIFICADA CON NIT 901.097.473-5, DESIGNADO MEDIANTE RESOLUCIÓN
No. 2023130000003079-6 DEL 18 DE MAYO DE 2023**

En ejercicio de sus facultades legales y reglamentarias conferidas por la Ley 35 de 1993, el Decreto Ley 663 de 1993, Ley 510 de 1999, Decreto 2555 de 2010, Resolución No. 2022320000000864-6 de 2022 y No. 2023130000003079-6 de 2023 y demás normas concordantes y,

CONSIDERANDO

Que mediante la Resolución No. 2022320000000864-6 de 2022, la Superintendencia Nacional de Salud ordenó la toma de posesión inmediata de los bienes, haberes y negocios y la intervención forzosa administrativa para liquidar de MEDIMÁS EPS S.A.S. con Nit. 901.097.473-5.

Que en dicho acto administrativo designó como Agente Especial Liquidador al Dr. Faruk Urrutia Jalillie, quien ejerció funciones como auxiliar de la justicia desde el 8 de marzo de 2022 hasta el 18 de mayo de 2023, de conformidad con lo ordenado mediante Resolución No. 2023130000003079-6 de 2023 que dispuso su remoción y en su lugar nombró al Dr. Miguel Ángel Humánez Rubio en su reemplazo. Así mismo, que este auxiliar de la justicia se posesionó el día 19 de mayo de 2023 tal y como consta en el Acta de Posesión OL-L004-2023.

Que el numeral 2 del artículo 295 del Estatuto Orgánico del Sistema Financiero, establece frente a la naturaleza de los actos del liquidador que: “(...) **2. Naturaleza de los actos del liquidador.** Las impugnaciones y objeciones que se originen en las decisiones del liquidador relativas a la aceptación, rechazo, prelación o calificación de créditos y, en general, las que por su naturaleza constituyan actos administrativos, corresponderá dirimirlos a la jurisdicción de lo contencioso administrativo. Los actos administrativos del liquidador gozan de presunción de legalidad y su impugnación ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo no suspenderá en ningún caso el proceso liquidatorio ...Contra los actos administrativos del liquidador únicamente procederá el recurso de reposición; contra

los actos de trámite, preparatorios, de impulso o ejecución del proceso, no procederá recurso alguno (...)

Que contra la Resolución RCG No. 1 del 3 de abril de 2023 *“Por la cual el Liquidador de MEDIMÁS EPS S.A.S. EN LIQUIDACIÓN excluye de la masa liquidatoria las sumas reclamadas por la ADRES y se pronuncia acerca de la calificación y graduación de una acreencia presentada de manera oportuna al proceso liquidatorio”*, la ADRES presentó recurso de reposición a través de apoderado judicial, el cual se procede a resolver con fundamento en lo siguiente:

1. Marco Normativo

El régimen jurídico de los procesos de liquidación forzosa administrativa, se encuentra previsto en la Ley 35 de 1993, la cual fue sustituida e incorporada por el Decreto Ley 663 de 1993 *“Por medio del cual se actualiza el Estatuto Orgánico del Sistema Financiero y se modifica su titulación y numeración”*, modificado por la Ley 510 de 1999, y por el Decreto 2555 de 2010, este determinó aspectos sustanciales y procesales que deben ser tenidos en cuenta en la ejecución de dichos procedimientos administrativos de naturaleza concursal.

El parágrafo segundo del artículo 233 de la Ley 100 de 1993, establece que *“El procedimiento administrativo de la Superintendencia Nacional de Salud será el mismo que se consagra por las disposiciones legales para la Superintendencia Bancaria. Los actos de carácter general que expida la Superintendencia Nacional de Salud no producirán efectos legales mientras no se publiquen en el boletín del Ministerio de Salud”*, con lo cual, es claro que en materia de liquidaciones forzosas administrativas debe aplicarse el régimen jurídico establecido para la hoy Superintendencia Financiera de Colombia.

En el mismo sentido, el artículo 68 de la Ley 715 de 2001 establece que la Superintendencia Nacional de Salud aplicará en los procesos de intervención forzosa administrativa, para administrar o para liquidar las entidades vigiladas que cumplan funciones de explotación u operación de monopolios rentísticos cedidos al sector salud, Empresas Promotoras de Salud e Instituciones Prestadores de Salud de cualquier naturaleza, así como en los de intervención técnica y administrativa de las Direcciones Territoriales de Salud, las normas de procedimiento previstas en el artículo 116 del Decreto Ley 663 de 1993, la Ley 510 de 1999, y demás disposiciones que lo modifican y desarrollan.¹

En consecuencia, cabe precisar que la Ley 510 de 1999 en su artículo 24 estableció que *“la forma y oportunidad en la cual se deben presentar los créditos o reclamaciones; las sumas que se pueden cancelar como gastos de administración; la forma como se reconocerán y pagarán los créditos, se decidirán las objeciones, **se restituirán los bienes que no deban formar parte de la masa**, y en general,*

¹ Artículos 2.5.5.1.1 y 2.5.5.1.9 del Decreto Único Reglamentario 780 de 2016.

los actos que en desarrollo de la toma de posesión se pueden o se deben realizar.”, serán determinados por el Presidente de la República con fundamento en la facultad conferida en el numeral 25 del artículo 189 de la Constitución Política de 1991.

El artículo 299 del Decreto Ley 663 de 1993, en su numeral 2°, establece los “*bienes excluidos de la masa de liquidación*” y determina en su parágrafo que no hará parte del balance financiero, entre otros, “*los recaudos realizados por concepto de seguridad social...*”

Con la modificación del artículo 300 del Decreto Ley 663 de 1993, la Ley 510 de 1999 en su artículo 25, dispuso que “*los bienes excluidos de la masa de liquidación que se encuentren debidamente identificados se restituirán a quienes tengan derecho a ellos en la oportunidad prevista en el reglamento.*”

Por su parte, el Título 3° de la Parte 9ª del Decreto 2555 de 2010 establece la reglamentación de las medidas y los efectos derivados del proceso de liquidación forzosa administrativa y, para tal fin, dispone en su artículo 9.1.3.5.6 que, el pago de los créditos oportunamente reclamados en el proceso de liquidación procede “*una vez restituidas las sumas de dinero excluidas de la masa de liquidación...*”

Mediante Resolución No. 2022320000000864-6 del 8 de marzo de 2022 expedida por la Superintendencia Nacional de Salud, se ordenó “*la toma de posesión inmediata de los bienes, haberes y negocios y la intervención forzosa administrativa para liquidar MEDIMAS EPS S.A.S.*”

El artículo 5 de la Resolución dispone que el Liquidador ejercerá las funciones públicas transitorias de conformidad con las normas del Sistema General de Seguridad Social en Salud y el Estatuto Orgánico del Sistema Financiero, marco legal y reglamentario que se encuentra establecido la Ley 100 de 1993, la Ley 1122 de 2007, la Ley 1438 de 2011, la Ley 1751 de 2015, el Decreto 780 de 2016, la Ley 1797 de 2016, los numerales del artículo 295 del Decreto Ley 663 de 1993 y los artículos 9.1.1.2.2 y 9.1.11.2.4 del Decreto 2555 de 2010.

Que el ejercicio de las funciones administrativas ejercidas por el Agente Especial Liquidador en el marco de las liquidaciones forzosas administrativas en el sector salud, se encuentra regulado por la Resolución 2599 de 2016 de la Superintendencia Nacional de Salud, en la cual se dictan disposiciones relacionadas con la inscripción, designación, fijación de honorarios, posesión, funciones, obligaciones, seguimiento, sanciones, reemplazo y otros asuntos de los agentes interventores, liquidadores y contralores de aquellas entidades.

Al interior del Sistema General de Seguridad Social en Salud, y con el fin de establecer y puntualizar los bienes y créditos excluidos y a cargo de la masa de la liquidación, es necesario traer a colación el artículo 12 de la Ley 1797 de 2016, el cual estableció un privilegio de exclusión de la masa de los recursos de la seguridad social, así como reguló de manera precisa la orden de prelación de créditos en los procesos de liquidación que se adelantan a participantes del Sistema.

En este sentido, dispone que, con antelación al escenario de pago con cargo a los recursos de la masa, se debe realizar “*el cubrimiento de los recursos adeudados al Fosyga o a la entidad que haga sus veces si fuere el caso y los recursos relacionados con los mecanismos de distribución de riesgo(...)*”, norma que materializa la protección constitucional de los recursos de la seguridad social consagrada en los artículos 48 y 49 de la Constitución Política de 1991.

Lo anterior, fue replicado en el artículo 2.6.4.2.1.24 del Decreto 780 de 2016 que hace parte del régimen aplicable a las actuaciones del Liquidador, disponiendo que los recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud administrados por la Administradora de los Recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud (ADRES), por su naturaleza, no hacen parte de la masa de liquidación en tanto corresponden a recursos parafiscales de destinación específica.

Así mismo, cabe precisar que el artículo 7° de la Ley 1949 de 2019, con el cual, se modificó el artículo 3° del Decreto Ley 1281 de 2002, estableció la competencia funcional en cabeza de la Administradora de los Recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud (ADRES), para adelantar los procesos de “*Reintegro de recursos apropiados o reconocidos sin justa causa.*”

Con fundamento en las facultades conferidas por el numeral 3 del artículo 173 de la Ley 100 de 1993, el parágrafo 4 del artículo 13 de la Ley 1122 de 2007 y en desarrollo de los artículos 3 y 15 del Decreto Ley 1281 de 2002 y del artículo 12 de la Ley 1797 de 2016, y en ejercicio de sus facultades de órgano rector del Sistema General de Seguridad Social en Salud, el Ministerio de Salud y Protección Social expidió la Resolución 000574 del 3 de marzo de 2017 con las que, se estableció en cabeza del agente Liquidador, la obligación de “Identificar las obligaciones a favor del FOSYGA o quien haga sus veces, **restituir** y/o constituir las respectivas reservas de recursos financieros a la vista, **frente a los procedimientos de reintegro que se encuentren en curso.**” (Literal b, numeral 1° del artículo 2°).

No obstante, cabe anotar que dicho acto administrativo no es expedido con fundamento en normas del Estatuto Orgánico del Sistema Financiero, ni de ninguna norma jurídica de naturaleza concursal.

El artículo 6° de la Resolución 000574 de 2017, establece que los procesos de auditoría y reintegro de recursos apropiados sin justa causa en curso, al momento de decretarse la liquidación, deberán surtir y culminar el procedimiento de que trata el artículo 3 del Decreto Ley 1281 de 2002.

Así mismo, una vez reintegrados los recursos excluidos de la masa y cubiertas las obligaciones para con la Administradora de los Recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud (ADRES), se decanta que “*no habrá lugar al inicio de nuevos procesos de reintegro de recursos*” en concordancia con lo previsto en el artículo 116 del Decreto 663 de 1993 y el artículo 9.1.1.1.1 del Decreto 2555 de 2010.

La Superintendencia Nacional de Salud, en su condición de máximo órgano de Inspección, Vigilancia y Control al interior del Sistema General de Seguridad Social en Salud, luego de realizar el análisis correspondiente al marco normativo relacionado en precedencia, expidió el 28 de enero de 2022 la Circular Externa 2022151000000001-5, con la cual, impartió una instrucción directa a la Administradora de los Recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud (ADRES), reconociendo el deber de esta entidad de *“concurrir al proceso liquidatorio y hacerse parte en este, en atención al carácter concursal y universal que tiene la liquidación.”*, a pesar de gozar de un beneficio de exclusión en el marco de dicho proceso concursal.

Esta instrucción, es concordante con lo establecido en el literal a) del artículo 9.1.3.2.1. del Decreto 2555 de 2010 según el cual en el proceso de liquidación forzosa administrativa se establece la obligación de publicar avisos emplazatorios en los cuales se contiene **“La citación a todas las personas naturales o jurídicas de carácter público o privado que se consideren con derecho a formular reclamaciones de cualquier índole contra la institución financiera en liquidación, a fin de que se presenten con prueba siquiera sumaria de sus créditos, en el lugar que para el efecto se señale”**, con lo cual, indistintamente de la naturaleza jurídica del acreedor y del tipo de crédito que tenga en su poder, debe concurrir al proceso liquidatorio para reclamar sus derechos acreditando prueba si quiera sumaria del mismo.

No obstante, y considerando la naturaleza especial de los recursos de la salud y la protección constitucional que estos tienen, la Superintendencia Nacional de Salud, en la Circular mencionada anteriormente, en su instrucción segunda, estableció que en virtud de lo establecido en la Resolución 574 de 2017, la ADRES y el Liquidador tienen deberes conjuntos para *“(i) Definir de manera definitiva lo relacionado con los recursos a su favor y los que deben reconocer, por cualquier concepto, y; (ii) Desplegar las actuaciones necesarias para las compensaciones o giros a que haya lugar.”*

2. Antecedentes

MEDIMÁS EPS S.A.S. EN LIQUIDACIÓN actuó como garante del acceso a los servicios de salud incluidos en el plan de beneficios a la población afiliada al interior del Sistema General de Seguridad Social en Salud, desde el 1 de agosto de 2017 hasta el 8 de marzo de 2022, fecha en la cual se ordena su liquidación, aunque cabe precisar que garantizó servicios durante el periodo de traslado de afiliados el cual se extendió hasta el 16 de marzo de 2022.

El 8 de marzo de 2022, la Superintendencia Nacional de Salud profirió la Resolución No. 2022320000000864-6 de 2022 *“Por la cual se ordena la toma de posesión inmediata de los bienes, haberes y negocios y la intervención forzosa administrativa para liquidar a MEDIMAS EPS S.A.S., identificada con NIT 901.097.473-5”*

Teniendo presente lo establecido en el artículo 9.1.3.2.1 del Decreto 2555 de 2010, el Liquidador de MEDIMÁS EPS SAS EN LIQUIDACIÓN, publicó emplazamientos a través de la página web de la entidad a través del enlace electrónico <https://medimas.com.co/liquidacion/>

De igual manera y conforme con la normatividad en mención, procedió a través de sendas publicaciones de avisos en la sección de edictos judiciales del diario de amplia circulación nacional “El Nuevo Siglo” los días 15 (página 22C) y 30 (página 4C) de marzo de 2022.

Estando dentro del término la Administradora de los Recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud (ADRES) presentó un crédito registrado en el ítem 15/D22_06039 del 29 de abril de 2022 por valor de \$24.246.973.875 bajo el concepto de “Obligaciones Otros Créditos”

La acreencia radicada incluyó 39 créditos que se relacionan a continuación:

No.	Concepto	Valor Reclamado
1	REINTEGRO RESOLUCION 2009	\$ 163.473.792
2	SOLICITUD ACLARACION 40631	\$ 346.634.434
3	SOLICITUD ACLARACION 20211600307341	\$ 7.924.568.395
4	SOLICITUD ACLARACION 20221600259121	\$ 1.874.062.969
5	LEGALIZACION GIROPREVIO APF0421	\$ 1.533.476.750
6	LEGALIZACION GIROPREVIO APF0521	\$ 491.872.330
7	LEGALIZACION GIROPREVIO APF06210721	\$ 1.932.489.078
8	LEGALIZACION GIROPREVIO APF0821	\$ 729.817.993
9	LEGALIZACION GIROPREVIO APF2NOVIEMBRE	\$ 1.850.085.639
10	LEGALIZACION GIROPREVIO APF0921	\$ 968.954.848
11	REINTEGRO AUDITORIA APE001	\$ 13.767.424
12	REINTEGRO ARCON BDEX005EPS044	\$ 326.749.867
13	REINTEGRO ARCON BDEX005EPS045	\$ 5.854.659
14	REINTEGRO ARCON006 EPS044	\$ 435.521.683
15	REINTEGRO ARCON007 EPS044	\$ 119.865.911
16	REINTEGRO ARCON007 EPS045	\$ 699.831
17	REINTEGRO ARCON008 EPS044	\$ 285.602.478
18	REINTEGRO ARCON008 EPS045	\$ 192.917
19	REINTEGRO ARCON009 EPS044	\$ 807.593.461
20	REINTEGRO ARCON009 EPS045	\$ 507.138
21	REINTEGRO ARS BDEX004EPSS45	\$ 8.284.236
22	REINTEGRO ARS BDEX005EPSS45	\$ 192.317.613
23	REINTEGRO ARS BDEX005EPSS44	\$ 142.613.746
24	REINTEGRO ARS014 EPSS44	\$ 87.912.330
25	REINTEGRO ARS014 EPSS45	\$ 40.258.765

No.	Concepto	Valor Reclamado
26	REINTEGRO ARS015 EPSS45	\$ 577.304.824
27	REINTEGRO ARS015 EPSS44	\$ 561.275.406
28	REINTEGRO ARS016 EPSS45	\$ 790.516.874
29	REINTEGRO ARS016 EPSS44	\$ 311.322.088
30	INTERESES MORATORIO GIROEPS044	\$ 30.184.374
31	INTERESES MORATORIO GIROEPS045	\$ 1.082.039
32	REINTEGRO ARCON BDEX007EPS044	\$ 68.989.483
33	REINTEGRO ARCON BDEX007EPS045	\$ 915.709
34	REINTEGRO ARS BDEX007EPSS45	\$ 51.717.821
35	REINTEGRO ARS BDEX007EPSS44	\$ 40.202.583
36	REINTEGRO ARS018 EPSS45	\$ 479.597.019
37	REINTEGRO ARS018 EPSS44	\$ 379.614.020
38	REINTEGRO ARCON011 EPS044	\$ 657.874.405
39	REINTEGRO ARCON011 EPS045	\$ 13.198.943
TOTAL		\$ 24.246.973.875

Mediante Resolución RCG No. 1 del 3 de abril de 2023, MEDIMÁS EPS S.A.S. -En Liquidación excluyó de la masa de la liquidación la acreencia presentada de manera oportuna al proceso de liquidación por parte de la Administradora de los Recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud (ADRES), resolviendo lo siguiente:

“ARTÍCULO PRIMERO: *Excluir de la masa de la liquidación de MEDIMÁS EPS S.A.S EN LIQUIDACIÓN la acreencia D2206039.*

ARTÍCULO SEGUNDO: *Aceptar parcialmente la acreencia presentada de manera Oportuna por ADMINISTRADORA DE LOS RECURSOS DEL SISTEMA GENERAL DE SEGURIDAD SOCIAL EN SALUD - ADRES con NIT 901037916, por valor de OCHO MILLONES DOSCIENTOS OCHENTA Y CUATRO MIL DOSCIENTOS TREINTA Y SEIS PESOS M/CTE, así:*

Radicado	Fecha	Valor Reclamado	Valor Aceptado	Causales de Rechazo
D2206039	29/04/2022	\$24.246.973.875	\$ 8.284.236	1.4, 1.5, 1.8, 1.12, 3.1, 4.1, 4.3, 4.4, 4.5, 4.7, 4.8

(...) **ARTÍCULO QUINTO: ÚNICA Y EXCLUSIVAMENTE** en caso de ser **RECONOCIDO DEDUCIR** del valor reconocido, las sumas de dineros que acreedores de **MEDIMÁS EPS S.A.S EN LIQUIDACIÓN** hayan obtenido en calidad de anticipos o pagos parciales y otros hechos financieros que se encuentren contabilizados. Igual procedimiento se aplicará al valor reconocido a favor de otros acreedores que a la fecha estén debidamente registradas contablemente por concepto de impuestos nacionales, territoriales, tasas,

contribuciones, aportes parafiscales y demás descuentos de Ley al momento del pago de sus créditos válidamente reconocidos.

ARTÍCULO SEXTO: ADVERTIR que no se reconocerán intereses causados, así como tampoco indexaciones y demás sanciones, causadas con anterioridad al inicio del proceso de liquidación, puesto que los mismos se reconocerán de acuerdo a lo preceptuado en el artículo 9.1.3.2.8. del decreto 2555 del 2010 y, una vez sean atendidas las obligaciones excluidas de la masa y a cargo de ella así como el pasivo cierto no reclamado.

ARTÍCULO SÉPTIMO Contra la presente resolución **ÚNICAMENTE** procede el recurso de reposición que deberá presentarse ante el Agente Especial Liquidador acreditando la calidad en que se actúa, dentro los términos legales con que cuenta el notificado, estos empezaran a transcurrir a partir del día hábil siguiente al de la notificación del acto administrativo correspondiente conforme lo establecido y bajo los lineamientos del artículo 56 de la Ley 1437 de 2011 modificado por el artículo 10 de la Ley 2080 del 2021, el cual deberá interponerse dentro de los diez (10) días siguientes a ella o a la notificación por aviso o al vencimiento del término de publicación según el caso, con el cumplimiento de los requisitos establecidos en los artículos 76 y 77 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo en la sede de **MEDIMÁS EPS S.A.S EN LIQUIDACIÓN**, ubicada Carrera 69 N. 98 A 45 Oficina 203 de la ciudad de Bogotá D.C en el horario de lunes a viernes de 8:00 am a 12 m y de 2:00 pm a 6:00 pm. (...)"

3. Del recurso de reposición interpuesto por la ADRES

La doctora María Mercedes Grimaldo Gómez en calidad de apoderada especial de la Administradora de los Recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud (ADRES), según poder conferido por el Jefe de la Oficina Asesora Jurídica, interpuso recurso de reposición en contra de la Resolución RCG No. 1 del 3 de abril de 2023, expedida por el Agente Liquidador de MEDIMÁS EPS SAS EN LIQUIDACIÓN.

Realizando un recuento del marco normativo que rige el proceso de liquidación, resaltó en su recurso que *“conforme el artículo 48 de la Constitución Política de Colombia, se tiene que los recursos del Sistema General de la Seguridad Social en Salud son recursos públicos de naturaleza parafiscal, de destinación específica, que NO hacen parte del patrimonio de las entidades en proceso de liquidación;”*

A su vez, en un acápite delimitado como *“del caso en concreto”* luego de considerar la naturaleza jurídica y competencias de la Administradora de los Recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud (ADRES), así como de exponer los fundamentos normativos con los cuales soporta su tesis, señaló que:

“Bajo estos considerandos normativos y conforme las pruebas que acompañan la respectiva reclamación, se evidencia por parte de esta defensa una

transgresión de lo expresamente preceptuado en los artículos 48 de la Constitución Política, artículo 12 de la Ley 1797 de 2016 y artículo 2 de la Resolución número 574 de 2017 del Ministerio de Salud y Protección Social por el hecho de que el liquidador con la expedición del acto aquí recurrido constituyó la masa de liquidación de la EPS sin cubrir previamente las obligaciones derivadas de los recursos adeudados al Fosyga, los cuales, -se insiste-, son recursos públicos de carácter parafiscal que no conforman la masa de la liquidación ni tampoco los bienes excluidos de la misma (no masa), en tanto que por disposición de la ley deben ser cubiertos previamente a realizarse la prelación de los créditos.” (Énfasis fuera del texto)

Argumenta que el Sistema General de Seguridad Social en Salud “no es acreedor en la liquidación, sino un titular de unos recursos que no es objeto de la liquidación, por lo que no debe concurrir a la liquidación (sic) – aún cuando lo hizo en el presente caso, para participar en la distribución a prorrata de los servicios en los activos en las órdenes de prelación establecidos...”

Así mismo, recalcó que “es claro el incumplimiento de la obligación en cabeza del Agente Liquidador, pues omitió dar cumplimiento al Artículo 2 de la Resolución 574 de 2017 del Ministerio de Salud y Protección Social, según la cual debió identificar los recursos que pertenecen al mencionado fondo y reintegrarlos dentro de los diez (10) días hábiles siguientes al inicio del proceso de liquidación o, en su defecto constituir las respectivas reservas previamente a determinar las sumas y bienes excluidos de la masa y créditos a cargo de la masa de liquidación y por supuesto es contrario al ordenamiento jurídico imponer una carga adicional a mi representada de participar activamente en el proceso liquidatorio aun cuando los recursos debieron ser cubiertos previamente a dicho proceso.” (Resalto es nuestro)

Adicional a lo manifestado, y soportada en la facultad de la ADRES de ordenar reintegro de recursos de la UPC apropiada injustificadamente de conformidad con el Decreto Ley 1281 de 2001, realiza una discriminación de la información correspondiente a procesos de reintegro de recursos que no cuentan con acto administrativo del cual se pueda predicar su firmeza; que se encuentran en etapa inicial de elaboración de informe o solicitud de explicaciones; resultados de auditoría APF pendientes de reconocimiento de costos de auditoría y con acto administrativo que ordena el reintegro de recursos en firme; así como recursos identificados por concepto de Liquidación Mensual de Afiliados pendientes de reconocimiento y reintegro por MEDIMÁS EPS SAS EN LIQUIDACIÓN.

Precisa igualmente que conforme al artículo 3º del Decreto Ley 1281 de 2002, modificado por el artículo 7º de la Ley 1949 de 2019 “los valores objeto de reintegro deberán ser actualizados conforme al interés de mora DIAN o por el índice de precios al consumidor IPC, según lo resuelto en el acto administrativo.”

De manera concreta, y soportando jurídicamente la causal de nulidad del acto administrativo impugnado, afirma que en el presente caso el Liquidador de MEDIMÁS EPS S.A.S. -En Liquidación incurre en “desviación de poder” por cuanto

“i) el acto o contrato administrativo es ajeno a cualquier interés público –venganza personal, motivación política, interés de un tercero o del propio funcionario; y, ii) el acto o contrato es adoptado en desarrollo de un interés público, pero que no es aquel para el cual le fue conferida competencia a quien lo expide o celebra; categoría a la que se aproxima igualmente la desviación de procedimiento en la que la administración disimula el contenido real de un acto, bajo una falsa apariencia, recurriendo a un procedimiento reservado por la ley a otros fines, con el fin de eludir ciertas formalidades o de suprimir ciertas garantías.” (Sin resalto)

Concluye entonces que dada la naturaleza especial y prevalente de los recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud y su especial protección de orden constitucional, no deben estar sujetos a los lineamientos del proceso de liquidación; que la Administradora de los Recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud (ADRES), por ser quien administra los recursos, no está en la obligación de hacerse parte del proceso como acreedor; y que las entidades en liquidación y sus agentes Liquidadores encuentran obligación de garantizar la protección de los recursos del Sistema.

Luego de advertir la dinámica y el funcionamiento del Sistema General de Seguridad Social, realizó la petición especial de constituir las reservas correspondientes de los recursos enmarcados en los procesos de reintegro respecto de los cuales *“no había sido expedidos los respectivos actos administrativos”*.

Finalmente, solicitó la revocatoria integral de la Resolución RCG No. 1 del 3 de abril de 2023 y, en consecuencia, se reconozca y pague a la ADRES la totalidad de los recursos pertenecientes al Sistema General de Seguridad Social en Salud antes iniciar el proceso de determinación y conformación de acreedores, en cuantía correspondientes a \$24.246.973.875.

4. Estudio y análisis del Recurso

Con el fin de estudiar y analizar el recurso interpuesto por la ADRES, en el marco del procedimiento regulado en el Decreto 2555 de 2010 en concordancia con la Ley 1437 de 2011, habrá que reflexionar sobre la procedencia, oportunidad y presentación del recurso de reposición en contra de la Resolución RCG No. 1 del 3 de abril de 2023, de conformidad con las reglas establecidas en los artículos 76 y 77 de la Ley 1437 de 2011.

Bajo tales predicados, se verificarán los requisitos de oportunidad y presentación, así como los requisitos del recurso, en los siguientes términos:

Respecto del requisito de la oportunidad legal para la presentación del recurso y de la legitimación por activa, así como del derecho de postulación, se tiene que de acuerdo con el artículo 76 del CPACA, el recurso de reposición debe interponerse dentro de los diez (10) días siguientes a la notificación del acto administrativo.

Para el caso concreto, la Resolución RCG No. 1 del 3 de abril de 2023, fue notificada electrónicamente el 5 de abril de 2023, al correo electrónico notificacionesjudiciales@adres.gov.co por lo que el plazo máximo para la interposición del recurso de reposición finalizó el 21 de abril de 2023. Dicho recurso fue efectivamente presentado el 21 de abril de 2023 a las 10:46 am al correo electrónico notificacionesjudiciales@medimas.com.co, razón por la cual es válido concluir que este se presentó dentro de la oportunidad legal.

Así mismo, puede evidenciarse que el recurso fue presentado ante el funcionario que dictó la decisión, por lo cual se cumple con lo establecido en el inciso 2 del artículo 76 de la Ley 1437 de 2011.

Verificado el acto de nombramiento del doctor Luis Miguel Rodríguez Garzón como Jefe de Oficina Asesora Jurídica mediante Resolución 0000006 del 5 de enero de 2022, su acta de posesión No 02 en el cargo; las facultades que le otorga el artículo 15 de la Resolución 0001012 del 20 de mayo de 2022 y los requisitos para el otorgamiento del poder especial, así como dicho poder, se reconoce personería adjetiva para actuar a la apoderada especial en nombre y representación de la entidad recurrente.

En relación con los requisitos obligatorios establecidos en los numerales 1 a 4 del artículo 77 de la Ley 1437 de 2011, se evidencia que el recurso de reposición cumple con la totalidad de los mismos, ya que fue interpuesto en el plazo legal, se sustentó con expresión concreta de los motivos de inconformidad, no se solicitaron pero sí se aportaron pruebas, y se indicó el nombre y dirección del recurrente, así como la dirección electrónica a la que desea ser notificado.

En síntesis, de la revisión y el análisis efectuado al recurso de reposición interpuesto por la Apoderada especial de la Administradora de los Recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud (ADRES), se puede establecer que la tesis principal del recurso se centra en afirmar que el Liquidador de MEDIMÁS EPS S.A.S. -En Liquidación incurrió en desviación de poder puesto que *“la Resolución recurrida fue expedida sin que previamente se hubiese dado cumplimiento a las obligaciones descritas en la Resolución 574 de 2017”* y se aparta del ordenamiento jurídico, por cuanto se *“debió pagar o reintegrar a ADRES los valores pertenecientes al Sistema General de Seguridad Social en Salud.”*

5. Análisis y Estudio del Recurso

Verificados los requisitos del recurso de reposición y sin evidenciar causal de rechazo frente a éste, de conformidad con lo establecido en el artículo 80 de la Ley 1437 de 2011 y entendiendo que no hay lugar al decreto de un periodo probatorio, ya que la ADRES aportó las pruebas en las cuales sustenta sus afirmaciones de manera directa, se procede al análisis y estudio del mismo.

Para el suscrito Liquidador, en el recurso se pretende sustentar en argumentos de derecho y de hecho tal y como se relaciona a continuación:

Como se mencionó, la tesis principal del recurso se funda en sostener que el acto cuestionado es nulo por cuanto el liquidador de MEDIMÁS EPS S.A.S. – En Liquidación incurrió en desviación de poder, afirmando lo siguiente:

1. El Liquidador violó abiertamente el artículo 12 de la Ley 1797 de 2016, al constituir la masa de liquidación sin haber cubierto previamente los recursos de la salud en cabeza del FOSYGA y/o de la ADRES.
2. Afirmar que el Liquidador violó la ley, al exigir que la ADRES reclame en el marco del proceso liquidatorio bajo el entendido que su prohilada no debe presentarse ni hacerse parte dentro del proceso de liquidación forzosa administrativa, teniendo en cuenta que el marco normativo y jurisprudencial determina que las obligaciones a favor de la Administradora de los Recursos del Sistema, se apartan de los principios de universalidad objetiva y subjetiva en los procesos de liquidación forzosa administrativa.
3. Preciso que la anterior premisa fue confirmada por el Consejo de Estado – Sala de Consulta y Servicio Civil en concepto del 20 de mayo de 2021 dentro del radicado 11001-03-06-000-2021-00019-00 (2461) siendo peticionario el Ministerio de Salud y Protección Social.
4. Argumentando que el agente Liquidador debió reintegrar los recursos de la ADRES dentro de los diez (10) días hábiles siguientes a la orden de liquidación conforme con el artículo 2° de la Resolución 574 de 2017.
5. La necesidad de reconocimiento del índice de precios al consumidor sobre las sumas objeto de orden de reintegro de recursos y el incumplimiento de lo establecido en la Circular No. 2022151000000001-5 del 28 de enero de 2022 de la Superintendencia Nacional de Salud.

Con el objetivo de subsanar los argumentos con fundamento en los cuales MEDIMÁS rechazó la acreencia de la ADRES por falta de prueba de ejecutoria de las resoluciones con base en las cuales se reclamaron obligaciones excluidas de la masa de la liquidación, la apoderada de esta última allegó las constancias de ejecutoria de los actos administrativos con los cuales, la ADRES ordena el reintegro de recursos apropiados sin justa causa por MEDIMÁS EPS SAS según se relaciona a continuación:

CONCEPTO DEL CRÉDITO	PRUEBA APORTADA CON EL RECURSO DE REPOSICIÓN
REINTEGRO RESOLUCIÓN 2009	CONSTANCIA EJECUTORIA RES 7165
SOLICITUD ACLARACION 20211600307341	CONSTANCIA EJECUTORIA RES 1485
SOLICITUD ACLARACION 20221600259121	CONSTANCIA EJECUTORIA RES 7155
LEGALIZACION GIROPREVIO APF2NOVIEMBRE	Contrato de transacción con saldo a favor de la ADRES
REINTEGRO AUDITORIA APE001	CONSTANCIA DE EJECUTORIA MEDIMAS 2170-232 FS

CONCEPTO DEL CRÉDITO	PRUEBA APORTADA CON EL RECURSO DE REPOSICIÓN
REINTEGRO ARCON BDEX005EPS044	5223 - 71974 EJECUTORIA
REINTEGRO ARCON BDEX005EPS045	5224 - 71975 EJECUTORIA
REINTEGRO ARCON006 EPS044	CONTANCIAS EPS MEDIMAS RES 847
REINTEGRO ARCON007 EPS044	RAD CONSTANCIA EJECUTORIA EPS MEDIMAS RES 124 FIRMADA
REINTEGRO ARCON007 EPS045	RAD CONSTANCIA EJECUTORIA EPS MEDIMAS RES 119 FIRMADA
REINTEGRO ARCON008 EPS044	EJECUTORIA EPS MEDIMAS EN LIQUIDACIÓN RES 14285
REINTEGRO ARCON008 EPS045	EJECUTORIA EPS MEDIMAS EN LIQUIDACIÓN RES 14286
REINTEGRO ARCON009 EPS044	CONSTANCIA EJECUTORIA EPS MEDIMAS EN LIQUIDACIÓN RES 43578 FIRMADA
REINTEGRO ARCON009 EPS045	CONSTANCIA EJECUTORIA EPS MEDIMAS EN LIQUIDACIÓN RES 43579 firmada
REINTEGRO ARS BDEX004EPSS45	RAD CONSTANCIA EJECUTORIA EPS MEDIMAS RES 2867 FIRMADA - Acreencia aceptada
REINTEGRO ARS BDEX005EPSS45	72055-5228 Constancia ejecutoria
REINTEGRO ARS BDEX005EPSS44	72056 - 5227 Constancia
REINTEGRO ARS014 EPSS44	CONSTANCIA - RES 77 - RESUELVE 2086 - MEDIMAS EPSS44 ARS014
REINTEGRO ARS014 EPSS45	73_2022 - MEDIMAS
REINTEGRO ARS015 EPSS45	CONSTANCIA EJECUTORIA EPS MEDIMAS EN LIQUIDACIÓN RES 14287 FIRMADA
REINTEGRO ARS015 EPSS44	45-14288 Constancia ejecutoria ARS015 EPSS44
REINTEGRO ARS016 EPSS45	CONSTANCIA EJECUTORIA EPS MEDIMAS EN LIQUIDACIÓN RES 43583 firmada
REINTEGRO ARS016 EPSS44	CONSTANCIA EJECUTORIA EPS MEDIMAS EN LIQUIDACIÓN RES 43582 FIRMADA
REINTEGRO ARCON BDEX007EPS044	Constancias de Ejecutoria MEDIMAS F
REINTEGRO ARCON BDEX007EPS045	71851-72414 Constancias de Ejecutoria ARCON_BDEX007 MEDIMAS (EPS045)

CONCEPTO DEL CRÉDITO	PRUEBA APORTADA CON EL RECURSO DE REPOSICIÓN
REINTEGRO ARS BDEX007EPSS45	71853-72418 Constancia ejecutoria
REINTEGRO ARS BDEX007EPSS44	71852-72417 Constancia ejecutoria ARS BDEX007 MEDIMAS EPSS44)
REINTEGRO ARS018 EPSS45	CONSTANCIA DE EJECUTORIA R 55574 - 72411 - MEDIMAS - FS
REINTEGRO ARS018 EPSS44	CONSTANCIA DE EJECUTORIA R 55572 - 72409 - MEDIMAS – FS
REINTEGRO ARCON011 EPS044	Constancias de Ejecutoria Res_72415 ARCON011 MEDIMAS (EPS044)
REINTEGRO ARCON011 EPS045	Constancias de Ejecutoria Res 71979- 72416 ARCON011_MEDIMAS EPS045

Así las cosas, se considera necesario abordar el estudio de *i)* el marco legal y reglamentario del proceso de liquidación así como la naturaleza del cargo y de las funciones en cabeza del Liquidador para efectos de excluir bienes y reclamaciones de la masa de liquidación, *ii)* el principio de legalidad, las obligaciones establecidas en el Sistema General de Seguridad Social en Salud para el proceso de liquidación de la EPS y el análisis frente a la configuración de la desviación de poder en la expedición del acto administrativo recurrido y *iii)* Verificación de las pruebas aportadas por la ADRES, para subsanar las causales mediante las cuales se rechazaron los créditos reclamados por dicha entidad.

6. Problema Jurídico

Una vez estudiado el recurso interpuesto por la apoderada de la ADRES en contra de la Resolución RCG No. 1 del 3 de abril de 2023, se pueden extraer los siguientes problemas jurídicos:

1. ¿El Agente Especial Liquidador de MEDIMÁS EPS S.A.S. -En Liquidación incurrió en desviación de poder al momento de expedir el acto administrativo cuestionado, por haber exigido la constancia de ejecutoria de los actos administrativos con fundamento en los cuales se pretende el pago de las sumas excluidas de la masa de liquidación por parte de la ADRES?
2. ¿El Agente Especial Liquidador de MEDIMÁS EPS S.A.S. – En Liquidación incurrió en desviación de poder del acto administrativo al haber determinado los bienes a cargo de la masa de la liquidación sin previamente garantizar el cubrimiento de los recursos de la salud de conformidad con lo establecido en el artículo 12 de la Ley 1797 de 2016?
3. ¿Se incurre en desviación de poder de la resolución que excluye de la masa de la liquidación los recursos de la salud al exigir que la ADRES como titular de los mismos debe concurrir y presentarse a reclamar sus derechos en el marco del proceso de liquidación forzosa administrativa?

4. ¿Es nulo el acto administrativo al no reconocer el IPC de las órdenes de reintegro de UPC apropiada injustificadamente transgrediendo el parágrafo del artículo 6 de la Resolución No 574 de 2017 expedida por el Ministerio de Salud?

7. El Proceso de Liquidación, la naturaleza jurídica del cargo y las funciones del Agente Liquidador.

La liquidación forzosa administrativa es un proceso administrativo de carácter concursal sometido a un procedimiento legal de aplicación preferente y especial, tal y como se ha sostenido a nivel legal y jurisprudencial.

En este sentido, el artículo 293 del Decreto Ley 663 de 1993 establece que *“El proceso de liquidación forzosa administrativa de una entidad vigilada por la Superintendencia Bancaria es un proceso concursal y universal, tiene por finalidad esencial la pronta realización de los activos y el pago gradual y rápido del pasivo externo a cargo de la respectiva entidad hasta la concurrencia de sus activos, preservando la igualdad entre los acreedores sin perjuicio de las disposiciones legales que confieren privilegios de exclusión y preferencia a determinada clase de créditos.”*

(...)

Normas aplicables. *Los procesos de liquidación forzosa administrativa de entidades vigiladas por la Superintendencia Bancaria serán adelantados por los liquidadores y se regirán en primer término por sus disposiciones especiales. En las cuestiones procesales no previstas en tales normas que correspondan a actuaciones orientadas a la expedición de actos administrativos se aplicarán las disposiciones de la parte primera del Código Contencioso Administrativo y los principios de los procedimientos administrativos.”*

En consecuencia, de conformidad con el régimen concursal colombiano de las liquidaciones forzosas administrativas, son de carácter concursal, están gobernadas por el principio de universalidad, y se adelantan por los liquidadores por las disposiciones especiales del Estatuto Orgánico del Sistema Financiero.

Por lo tanto, la primera fuente interpretativa a la que debe acudir cualquier particular, operador jurídico, autoridad pública o judicial para determinar la toma de decisiones en el marco de un proceso de liquidación forzosa administrativa es el Decreto Ley 663 de 1993, y las normas que lo modifican y reglamentan.

Así las cosas, es importante mencionar que dicho proceso se encuentra gobernado por el principio de universalidad, según el cual todos los activos que conforman el patrimonio del deudor concursado, y todos los sujetos que tienen derecho a reclamar en el proceso liquidatorio, quedan vinculados a dicho proceso de insolvencia, de tal manera que pierden el derecho de ejecución individual, y tienen que hacerse parte del proceso liquidatorio para reclamar sus créditos, ayudar a

conformar el pasivo de la entidad, y que se paguen de conformidad con las reglas establecidas en dicho proceso.

Este principio se divide en dos ramificaciones, conocido como el principio de universalidad subjetiva y el principio de universalidad objetiva. Según el principio de universalidad subjetiva, también conocido como de colectividad o plenitud en materia concursal, todos los que se consideren con derecho a reclamar ante la autoridad en liquidación, están llamados a formar parte del concurso, intervenir en él como único escenario para obtener la satisfacción de sus acreencias, y enfrentar consecuencias legales adversas por el incumplimiento de su carga.

El llamamiento se predica de todos los acreedores, cualquiera sea su naturaleza jurídica, la naturaleza jurídica de su obligación, el monto, la clasificación legal que le corresponde y si cuentan o no con garantías.

Por su parte, el principio de universalidad objetiva consiste en que el patrimonio del deudor es prenda común de los acreedores, razón por la cual estos pierden el derecho de ejecución individual y en contraprestación queda dispuesto todo el patrimonio del deudor, no solo una parte de él para la satisfacción de su acreencia.

La expresión en derecho positivo del principio de universalidad subjetiva se puede encontrar en el literal a) del artículo 9.1.1.1.1. del Decreto 2555 de 2010, el cual establece que el liquidador deberá realizar *“La citación a todas las personas naturales o jurídicas de carácter público o privado que se consideren con derecho a formular reclamaciones de cualquier índole contra la institución financiera en liquidación, a fin de que se presenten con prueba siquiera sumaria de sus créditos, en el lugar que para el efecto se señale” (...)* El término para presentar las reclamaciones oportunamente, con la advertencia que una vez vencido este, el liquidador no tendrá facultad para aceptar ninguna reclamación, y que las obligaciones no reclamadas y las reclamaciones presentadas en forma extemporánea, que aparezcan debidamente comprobadas en los libros de contabilidad oficiales de la intervenida, serán calificadas como pasivo cierto no reclamado”.

En consecuencia, todos los acreedores, o todas las personas que se crean con derecho a reclamar en contra de la entidad intervenida, deberán reclamar en el término establecido en dicho decreto, so pena que su obligación sea catalogada en el pasivo cierto no reclamado siempre que dichas deudas aparezcan debidamente comprobadas en los libros de contabilidad oficiales de la entidad intervenida, sin que exista excepción por ser ADRES como quiera que la ley no concede excepciones de ninguna naturaleza, ello iría contrario al derecho fundamental de igualdad, en cuanto que todas las personas naturales o jurídicas recibirán la misma protección y trato de las autoridades, goce de los mismos derechos y sin discriminación por razones de la naturaleza de ADRES (Art 13 de la Constitución Política).

En este sentido, se puede afirmar que, si bien el legislador garantizó el derecho de crédito de todos los reclamantes en el marco de un proceso de liquidación forzosa administrativa, dichos reclamantes tienen la carga procesal de reclamar sus acreencias en el término establecido, con la consecuencia que, si no lo hacen de dicha forma se verán expuestos a las consecuencias determinadas por el ordenamiento jurídico, sistema de principios y reglas procesales, igualdad formal, igualdad ante la ley.

Por lo tanto, el artículo 12 de la Ley 1797 de 2016 establece un privilegio de exclusión y preferencia de los recursos de la salud, los cuales son *administrados* por la ADRES, no obstante, dicho derecho debe ser ejercido en el marco del proceso de liquidación forzosa administrativa, tal y como lo ha señalado la jurisprudencia y la misma Superintendencia Nacional de Salud.

Por otra parte, en el marco de las liquidaciones forzosas administrativas en el sector salud, es necesario analizar los numerales 8 y 9 del artículo 42 y del inciso 5 del artículo 68 de Ley 715 de 2001; apartes del numeral 5 del artículo 37 de la Ley 1122 del 2007, modificado por el artículo 124 de la Ley 1438 de 2011; y apartes del numeral 3 del artículo 82 y del artículo 129 de la Ley 1438 del 2011, en virtud de los cuales se realiza una remisión normativa en el régimen jurídico concursal de las entidades del sector salud a las del sector financiero, y se establecen competencias precisas de IVC en cabeza de la Superintendencia Nacional de Salud.

Al respecto, la Corte Constitucional revisó la constitucionalidad de dichas normas y, mediante sentencia C-246/19 del 5 de junio de 2019, M.P. Alejandro Linares Cantillo, limitó el análisis del proceso de liquidación trayendo a colación las facultades de IVC con relación a los servicios públicos domiciliarios donde ha sostenido que "la toma de posesión con fines de liquidación tiene como fundamento proteger el interés general, preservar el orden público, el orden económico y evitar perjuicios graves e indebidos a los usuarios" más que a la protección de los intereses de los acreedores. (Sentencia C-895 de 2012)

Del marco normativo que rige la designación efectuada por la Superintendencia Nacional de Salud, es forzoso concluir que el Liquidador ejerce funciones públicas administrativas transitorias como un auxiliar de la justicia, como administrador y representante legal de MEDIMÁS EPS SAS EN LIQUIDACIÓN luego de su posesión ante la Oficina de Liquidaciones del ente de control.

Mediante sentencia C-185 del 8 de mayo de 2019 MP Sustanciador Dr. Luis Guillermo Guerrero Pérez, se estableció y trajo a colación sobre el concepto de función pública para diferenciarla del particular que presta un servicios público, que "La función pública se manifiesta, a través de otros mecanismos que requieren de las potestades públicas y que significan, en general, ejercicio de la autoridad inherente del Estado." (Énfasis del suscrito Liquidador)

No obstante, es preciso señalar que el EOSF adecuó y delimitó la función pública transitoria al concepto de la función administrativa entendido como el conjunto de actividades que cumple la entidad estatal en aras de satisfacer las necesidades generales de los ciudadanos de acuerdo con la Constitución y la Ley.

El ejercicio de funciones administrativas a través de los particulares revestidos por una autoridad administrativa, como en el caso que se analiza, se encuentra condicionado por lo establecido en los artículos 110 y siguientes de la Ley 489 del 29 de diciembre de 1998².

En la misma sentencia **C-866 de 1999**, la Corte Constitucional considera que:

“Como suprema autoridad administrativa, el presidente de la República, ejerce una serie de funciones en este campo, que, como es sabido, no son llevadas a cabo todas ellas en forma personal y directa por él, sino que para ello cuenta con toda la estructura administrativa.

*La Corte entiende que en este campo de las funciones propiamente administrativas es en donde cabe la posible atribución de ellas a particulares, **y no en aquellas otras de contenido político o gubernamental, como tampoco en las de contenido materialmente legislativo** o jurisdiccional que ocasionalmente ejercen las autoridades administrativas, **pues a la atribución de las mismas a particulares no se refieren las normas constitucionales pertinentes.**”* (Resalto es propio)

El otro concepto que resalta la Superintendencia Nacional de Salud en la designación del agente Liquidador corresponde al ejercicio de sus funciones como auxiliar de la justicia. Este escenario encuentra su definición en el Título V de la Ley 1564 del 12 de julio de 2012 – Código General del Proceso que, en su artículo 47 dispone que los mismos *“son oficios públicos ocasionales que deben ser desempeñados por personas idóneas, imparciales, de conducta intachable y excelente reputación.”*

Resulta de relevancia concluir entonces que el agente Liquidador se constituye en una categoría especial de servidor público que ejerce funciones públicas transitorias como auxiliar de la justicia en el marco de los procesos de liquidación forzosa administrativa regulados en el Estatuto Orgánico del Sistema Financiero, y respecto los actos en los cuales dicha norma de rango legal le atribuye facultades propias del Estado.

La Corte Constitucional, en sentencia C-037 del 28 de enero de 2003, MP Dr. Álvaro Tafur Galvis, al definir el ejercicio de funciones públicas frente a la prestación de servicios públicos, consideró:

² Por la cual se dictan normas sobre la organización y funcionamiento de las entidades del orden nacional, se expiden las disposiciones, principios y reglas generales para el ejercicio de las atribuciones previstas en los numerales 15 y 16 del artículo [189](#) de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones.

*“(…) si bien en un sentido amplio podría considerarse como función pública todo lo que atañe al Estado, cabe precisar que la Constitución distingue claramente los conceptos de función pública y de servicio público y les asigna contenidos y ámbitos normativos diferentes que impiden asimilar dichas nociones, lo que implica específicamente que no se pueda confundir el ejercicio de función pública, con la prestación de servicios públicos (...) **La función pública se manifiesta a través de otros mecanismos que requieren de las potestades públicas y que significan, en general, ejercicio de autoridad inherente del Estado.** (...) en el caso de las funciones públicas, que corresponde ejercer a los servidores públicos y solo de manera excepcional puede ser encargado su ejercicio a particulares (art. 132-2) (...) **Solamente en el caso de que dicha prestación haga necesario el ejercicio de determinadas potestades inherentes al Estado, que hayan sido determinadas en forma expresa por el legislador, al particular encargado de la misma, habrá lugar a la aplicación en su caso de dicho régimen y ello exclusivamente en relación con el ejercicio de dichas potestades.***

(...) No sobra reiterar que en este supuesto necesariamente la posibilidad de que el particular pueda hacer uso de dichas potestades inherentes al Estado debe estar respaldada en una habilitación expresa de la ley” (Énfasis es mío).

El Consejo de Estado ha precisado que quien ejerce Dirección Administrativa tiene igualmente, en parte, autoridad administrativa. No obstante, este último concepto es más amplio y comprende entonces el ejercicio de funciones “*como las que impliquen otros poderes decisorios de mando o imposición sobre los subordinados o la sociedad*”³ o “*que demuestran, a su vez, la potestad de mando, de imposición y de dirección sobre la generalidad de las personas.*” (Consejo de Estado – Sala Plena de lo Contencioso Administrativo – CP Rocío Oñate, 29 de enero de 2019, Radicado 2018-00031-00)

Para concluir este acápite, resulta forzoso entonces manifestar que de conformidad con la asignación de funciones administrativas efectuada en el artículo 5° de la Resolución No. 2022320000000864-6 del 8 de marzo de 2022 por parte de la Superintendencia, el Agente Liquidador designado, ejerce una función pública administrativa transitoria y, como auxiliar de la justicia, está revestido de autoridad y de dirección administrativa, limitándose su actuar a lo establecido puntualmente en el Decreto Ley 663 de 1993, el Decreto 2555 de 2010 y las normas que le sean aplicable, así como lo establecido al interior del Sistema General de Seguridad Social en Salud.

De ahí que, resulta necesario revisar el concepto del principio de legalidad, las funciones, facultades y obligaciones en cabeza del Liquidador, así como la

³ Consejo de Estado – Sala de Consulta y Servicio Civil, C.P. Gustavo Aponte Santos, Sentencia del 5 de julio de 2007 No. 1.831 Radicado 2007-00046.

competencia (función pública – autoridad civil) de la Administradora de los Recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud (ADRES) para determinar el reintegro de recursos al Sistema y los escenarios que soportan el principio de legalidad de la Resolución objeto del recurso.

8. El principio de legalidad y las obligaciones establecidas en el Sistema General de Seguridad Social en Salud para el proceso de liquidación de la EPS

El concepto del “*principio de legalidad*” en la función administrativa transitoria asignada al Liquidador, deviene de la atribución de competencias transferidas directamente por una norma de rango legal, en este sentido, “*la competencia administrativa debe ser expresa y suficiente en sus diferentes componentes - funcional, territorial y temporal-, que las autoridades no pueden auto-atribuírsela y que tampoco les será lícito asumir aquella que corresponda a otra entidad.*” (Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil – CP Germán Alberto Bula Escobar, 19 de agosto de 2016 Rad. 2016-00128)

Según la jurisprudencia del Consejo de Estado, los actos administrativos revisten características de existencia, eficacia y validez. La primera y la segunda, con la expedición y la publicación o notificación respectiva. Frente a la validez, la misma se determina cuando estos son proferidos por las normas que los gobiernan, por parte de la autoridad competente, con garantía al derecho de defensa “*y la existencia de una motivación real y jurídicamente aceptable, así como ejercer la autoridad con el propósito de satisfacer el interés general de la administración.*” (Consejo de Estado - Sala de lo Contencioso Administrativo - Sección Segunda - Subsección A, CP Gabriel Valbuena Hernández, 28 de enero de 2021 Rad. 2014-00104-01 Temas: Prelación de créditos, Actos del liquidador, Oponibilidad de los actos administrativos de carácter particular)

Lo anterior, consolidando la posición jurisprudencial del Consejo de Estado establecido en pronunciamientos previos donde se ha resaltado que:

*“El principio de legalidad determina y limita el ejercicio del poder público, brinda a los administrados estabilidad y seguridad jurídica y, **en relación con la función administrativa**, debe entenderse como ‘la necesaria conformidad de sus actos con el ordenamiento jurídico en general, y con el que le da fundamentación en especial,’ de tal manera que **‘la administración no podrá realizar manifestación alguna de voluntad que no esté expresamente autorizada por el ordenamiento’** y que todos sus pronunciamientos ‘deben buscar el bienestar, el interés público y el bien general de los asociados.’”⁴ (Énfasis es mío)*

⁴ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo – Sección Tercera – Subsección C, CP Jaime Orlando Santofimio Gamboa, sentencia del 18 de mayo de 2017 radicado 2010-01591-01; Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo – Sección Tercera – Subsección C, sentencia del 14 de marzo de 2012 Exp. 21578; Sentencia del 28 de marzo de 2012, Exp. 20393; Sentencia del 9 de julio de 2014, Exp. 29056, entre otras.

Forzoso resulta concluir que el Liquidador debe actuar en virtud de sus facultades, deberes y funciones establecidas en el Decreto Ley 663 de 1993 y el Decreto 2555 de 2010, con apego irrestricto a aquellas normas que le permiten expresamente y que lo facultan para la expedición de resoluciones o actos administrativos definitivos, sin que pueda interpretarse una facultad distinta.

El numeral 2° del artículo 295 del Decreto Ley 663 de 1993, estableció la naturaleza de los actos en cabeza del Liquidador, decantando de manera principal como actos definitivos las *“decisiones del liquidador relativas a la aceptación, rechazo, prelación o calificación de créditos”* pero dejó la posibilidad de que existan otras decisiones *“que por su naturaleza correspondan actos administrativos”*

El mismo numeral, a renglón seguido, estableció la presunción de legalidad de dichos actos y la falta de suspensión del proceso de liquidación por su impugnación ante la Jurisdicción, igualmente, por su autonomía, se especificó que sólo procederá el recurso de reposición contra los mismos y contra aquellos de *“trámite, preparatorio, de impulso o ejecución del proceso, no procederá recurso alguno.”*

Teniendo presente lo analizado en el acápite anterior, el legislador, en la experiencia que hasta dicho momento se evidenció de los procesos de liquidación, entendió que no en toda la actividad desarrollada por los Liquidadores se actuaba en virtud de una función administrativa, de ahí que, incluyó otra categoría de actos, los de gestión.

Los actos de gestión no pueden entenderse entonces como actos administrativos y corresponden al giro ordinario de los asuntos que tramita el Liquidador para cumplir con sus funciones, deberes y facultades, principalmente establecidos en el numeral 9° del artículo en mención, de ahí que, la norma lo equipara a aquellos que se realizan *“en los contratos que celebre”* y determina que su conocimiento corresponde a la Jurisdicción Ordinaria según corresponda. (Asuntos Civiles, Comerciales, Laborales, Penales, entre otros.)

Así lo estableció desde un principio la Corte Constitucional, cuando en sentencia C-248/19 del 26 de mayo de 1994 MP Fabio Morón Díaz, en el control de constitucionalidad efectuado sobre el numeral 10° del referido artículo y la Responsabilidad en cabeza del liquidador, concluyó que los términos que se establecen son suficientemente detallados en el EOSF en cuanto a la relación de *“los acreedores y accionistas de la entidad financiera intervenida y en liquidación, con el liquidador y sus actos...”* razón por la cual, los titulares de acciones de responsabilidad pueden ser los mismos acreedores y accionistas *“por otro tipo de responsabilidad quepan contra la conducta del liquidador, o contra la legalidad”*⁵ de

⁵ Este aspecto resulta relevante por cuanto, como se analizó en la **Sentencia del 28 de enero de 2021**, proferida por el CONSEJO DE ESTADO - SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO - SECCIÓN SEGUNDA - SUBSECCIÓN A, CP GABRIEL VALBUENA HERNÁNDEZ radicado 2014-00104-01 (0663-19) por ejemplo, por cuanto el acto administrativo demandable correspondía a la recalificación del crédito presentado y no sobre el acto administrativo que ordenó el pago a realizar sobre la acreencia reconocida.

los actos administrativos⁶ y de los actos de gestión, o contra los contratos celebrados por el liquidador.”

Revisado el marco jurídico rige la toma de posesión y el proceso de liquidación a partir de los artículos 290 y siguientes del Decreto Ley 663 de 1993, el numeral 16 del artículo 291 dispone que de las reclamaciones presentadas oportunamente se dará traslado a los interesados *“y sobre ellas deberá decidir el agente especial por acto administrativo que notificará por edicto.”*

Por su parte, el numeral 2° del artículo 295 del Decreto Ley 663 de 1993, estableció que la decisión del Liquidador frente a *“la aceptación, rechazo, prelación o calificación de créditos”* e inclusive su *“graduación”* constituyen actos administrativos que deben ser debidamente motivadas por cuanto las equipara a los demás actos administrativos que se puedan expedir en el transcurso de la liquidación.

Según el numeral 5° del artículo 300 del Decreto Ley 663 de 1993 que define las etapas del proceso de liquidación, el Liquidador decidirá sobre las reclamaciones oportunamente presentadas *“mediante resolución motivada en la que señalará: a. Los bienes que integran la masa de la liquidación y los que están excluidos de ella; b. Las reclamaciones aceptadas y rechazadas en relación con sumas y bienes excluidos de la masa de la liquidación y el orden de restitución;(...)”*

El artículo 9.1.3.2.4 del Decreto 2555 de 2010, por su parte, establece que el Liquidador determina las obligaciones y el pasivo a cargo de la entidad en liquidación, mediante resolución motivada o diferentes actos administrativos independientes donde señalará:

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

Nótese que, con la Resolución RCG No. 1 del 3 de abril de 2023 en su artículo primero, el Liquidador resuelve de manera expresa *“Excluir de la masa de la liquidación de **MEDIMÁS EPS S.A.S EN LIQUIDACIÓN** la acreencia **D2206039**”* presentada por la Administradora de los Recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud (ADRES) y en ninguno de sus apartes *“constituyó la masa de liquidación de la EPS”* como lo argumenta la recurrente en su escrito.

⁶ Entiéndase actos administrativos definitivos y sujetos de control según la Sentencia del 14 de septiembre de 2017 proferida por el Consejo de Estado – Sala de lo Contencioso Administrativo – sección Segunda Subsección B - C.P. Sandra Lisset Ibarra Vélez, entre otras.

Lo anterior, en tanto la decisión adoptada sobre la reclamación efectuada por la Administradora de los Recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud (ADRES), bajo ningún escenario puede entenderse como la expedición del acto administrativo que determina los bienes que forman parte de la masa de liquidación, habida cuenta que el mismo será expedido una vez se ejecute la etapa de determinación del pasivo a cargo de la masa, se califique y gradúen los créditos a cargo de la masa de liquidación, temática sobre la cual no ha versado el acto administrativo reprochado por la administradora de recursos.

En gracia de discusión, y suponiendo que le asiste razón a la Administradora de los Recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud (ADRES) y a su apoderada, el argumento de la naturaleza de los recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud y su protección reforzada desde el punto de vista constitucional y legal, se abordará el análisis específico entonces lo establecido en el artículo 12 de la Ley 1797 de 2016.

En efecto, la disposición relaciona la prelación de créditos en los procesos de liquidación de las Entidades Promotoras de Salud, presupuestando la norma que sólo podrá aplicarse pagos con cargo a la masa de liquidación *“previo cubrimiento de los recursos adeudados al Fosyga o la entidad que haga sus veces si fuera el caso y los recursos relacionados con los mecanismos de redistribución de riesgo...”*

La Ley 1797 de 2016 en su artículo 12, garantiza la protección constitucional de los recursos de la salud administrados para ADRES, sin embargo, dicha garantía se encuentra sujeta al cumplimiento de lo establecido en el artículo 9.1.3.2.1 del Decreto 2555 de 2010 que dispone que el agente Liquidador emplazará a “todas las personas naturales o jurídicas de carácter público o privado que se consideren con derecho a formular reclamaciones de cualquier índole” para que se presenten “con prueba siquiera sumaria de sus créditos” (Se resalta)

Según el Diccionario de la Lengua Española la palabra cubrimiento se define como la *“acción y efecto de cubrir”* Para el suscrito Liquidador, en este caso debe entenderse el cubrimiento de los recursos como la cobertura y la acción de cubrirse, definida como una prevención de responsabilidad para no afectar la destinación específica de los recursos que pertenecen al Sistema General de Seguridad Social en Salud.

Con dicho raciocinio, se torna forzoso concluir que le asiste razón a la Administradora de los Recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud (ADRES) y a su apoderada, en la interpretación de la norma y la necesidad de cubrir los recursos del Sistema con anterioridad a la formación de la masa de liquidación, no obstante, el recurso erra en afirmar que el liquidador determinó el pasivo a cargo de la masa sin garantizar el cubrimiento de los recursos pertenecientes al FOSYGA (hoy ADRES), habida cuenta que mediante el acto administrativo impugnado únicamente se determinó los bienes excluidos de la masa de liquidación.

Por otra parte, y en desarrollo de las facultades conferidas a la ADRES en el marco del Decreto Ley 1281 de 2002, el Ministerio de Salud y Protección Social expidió la Resolución No. 000574 del 3 de marzo de 2017, con la que estableció las condiciones que deben cumplir las Entidades Promotoras de Salud que se encuentren en proceso de liquidación *“para adelantar y culminar los asuntos pendientes ante el FOSYGA o quien haga sus veces.”*

El artículo 2 de la reglamentación introducida por el Ente Rector del Sistema de Seguridad Social en Salud, establece igualmente una serie de obligaciones en cabeza del Liquidador contenidas en los literales y los numerales de la referida regulación.

De la lectura de la norma y sin lugar a confusión, se puede determinar que el plazo, como regla general para adelantar dichas actividades es de seis (6) meses contados a partir del acto administrativo que ordena la liquidación de la EPS. Sólo frente a los recursos incluidos en las cuentas maestras de recaudo de cotizaciones y los pertenecientes al régimen subsidiado, se establece la excepción para contabilizar dicho término. Es decir, las cuentas entre el liquidador y la ADRES deben sanearse dentro de los 6 meses siguientes a la toma de posesión con fines de liquidación, excepto las cotizaciones y recursos de la Liquidación Mensual de Afiliados, los cuales pueden reintegrarse en cualquier tiempo.

El literal b) del numeral 2° del artículo 2° de la Resolución 574 de 2017, establece claramente que, en cabeza del Liquidador, se encuentra la obligación de identificar las obligaciones a favor del FOSYGA y **“restituir y/o constituir las respectivas reservas de recursos financieros a la vista, frente a los procedimientos de reintegro que se encuentren en curso.”** (Énfasis relevante para la interpretación del recurso)

La acreencia presentada de manera oportuna por la Administradora de los Recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud (ADRES) y relacionadas por su apoderada en el recurso de reposición, corresponden a procedimientos de reintegro de recursos que se encuentran en curso o cuyo trámite se encuentra inmerso dentro de las etapas previas a la firmeza del acto administrativo para el cual, sólo la ADRES guarda competencia y la función pública de declarar la apropiación sin justa causa y la correspondiente orden de reintegro. (Artículo 7° de la Ley 1949 de 2019 que modifica el artículo 3° del Decreto Ley 1281 de 2002)

Resáltese igualmente que, la competencia, facultad u obligación legal en cabeza del Liquidador según la reglamentación establecida por el Ministerio de Salud y Protección Social, se traduce en identificar las obligaciones a favor del FOYGA o en este caso, la ADRES, proceder a su restitución o constituir la reserva de recursos financieros para el cubrimiento anterior a los pagos a efectuar según la prelación de créditos establecida en la Ley.

Similar escenario ocurre con los recursos correspondientes al giro previo de recursos por concepto de recobros y que se encuentran en proceso de auditoría integral hasta tanto se surta de manera definitiva dicho escenario. Frente a este tipo de reclamación, la reglamentación dispone de manera expresa que “una vez culminado dicho proceso, se efectuará **la compensación de los saldos que resultaren a favor de la entidad**.” (Literal c del numeral 1° del artículo 2° de la Resolución 574 de 2017)

No obstante, se rechazaron las acreencias bajo la premisa de no contar con un acto administrativo y su constancia de ejecutoria, interpretando de forma errónea la facultad concedida en tanto el marco normativo legal y reglamentario faculta al Liquidador para identificar, restituir y/o constituir las reservas financieras para el cubrimiento de los recursos identificados por la Administradora de los Recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud (ADRES) en el proceso de liquidación y pertenecientes al Sistema.

Sin embargo, se aclara que, para aquellos procesos de reintegro o auditoría de recobros por giro previo, que pudieran contar con un acto administrativo que gozara de firmeza dentro de las actuaciones administrativas efectuadas por la ADRES y que hicieren parte de las acreencias presentadas al proceso de liquidación de MEDIMÁS EPS SAS, según lo establecido en el numeral 4° artículo 297 de la Ley 1437 de 2011, se tornaba necesario verificar su constancia de ejecutoria e incluso su autenticidad para que prestaran mérito ejecutivo en la liquidación.

En conclusión, si bien existe la garantía de los recursos de la seguridad social como bienes excluidos de la masa de liquidación, la ADRES debe aportar la totalidad de las pruebas para efectos de enrostrar al liquidador la certeza de su derecho la cual se fundamenta en la expedición de actos administrativos que ordenan el reintegro de recursos en el marco de las competencias atribuidas en la Resolución 574 de 2017 y Decreto Ley 1281 de 2002.

Por otra parte, y respecto al cargo de desviación de poder, es necesario traer a colación que el vicio de desviación de poder en la expedición de un acto administrativo difiere del concepto de falsa motivación. Según lo establecido en los artículos 167 y 168 de la Ley 1437 de 2011, se prevé en nuestro ordenamiento legal como causales de nulidad de un acto administrativo “cuando hayan sido expedidos con infracción de las normas en que deberían fundarse, o sin competencia, o en forma irregular, o con desconocimiento del derecho de audiencia y defensa, o mediante falsa motivación, o con desviación de las atribuciones propias de quien los profirió.” (Resalto no es de la norma)

La doctrina y la jurisprudencia administrativa diferencian claramente los vicios materiales de los formales. Aquellos materiales, se centran en que no surgen de la mera confrontación con el ordenamiento jurídico, sino que nacen de la

comprobación de circunstancias de hecho, esto es, de los comportamientos concretos de la administración.

De ahí que, la falsa motivación se traduce en el error de hecho o de derecho que puede afectar la legalidad del acto y el desvío de poder, en la intención con la cual se toma la decisión persiguiendo un fin diferente al previsto por el Legislador.

En su recurso, la apoderada especial de la Administradora de los Recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud (ADRES) expone que el acto administrativo objeto de alzada fue producto de una desviación de poder por cuanto es ajeno al interés público o, en su defecto, adoptado en desarrollo de un interés público pero no para el que le fue conferido la competencia.

Sin embargo, para el proceso de liquidación, según lo expuesto en precedencia, corresponde a una infracción de las normas en que debía fundarse la decisión del estudio de la acreencia, aunque este escenario se presenta de forma parcial en la actuación administrativa.

Al respecto, debe tenerse en cuenta que dicho escenario se presenta cuando la infracción de las normas consiste en la vulneración del marco normativo “i) *por su falta de aplicación*, ii) *por aplicación indebida* o iii) *por interpretación errónea*.” {Consejo de Estado Sala de lo Contencioso Administrativo – Sección Cuarta – C.P. Myriam Stella Gutiérrez Argüello – Sentencia del 29 de julio de 2021 Radicación 11001-03-27-000-2020-00017-00(25346)}

En cuanto a la aplicación indebida, la sentencia relacionada en el párrafo anterior, señaló que *“se presenta cuando el precepto que se hace valer se usa o aplica a pesar de no ser el pertinente para resolver el asunto. Y, sostuvo que se presenta una interpretación errónea, cuando se le asigna a la norma un sentido o alcance que no le corresponde.”*

Por lo anterior, no le asiste la razón a la recurrente en la formulación del cargo bajo la teoría de la “*desviación de poder*” toda vez que los motivos de rechazo de la reclamación se fundamentan en determinar que la ADRES debe probar el perfeccionamiento y firmeza de los actos administrativos con fundamento en los cuales reclama derechos y bienes excluidos de la masa de liquidación.

Se resalta entonces que, la exigencia de la constancia de ejecutoria para efectos de reconocimiento de la acreencia presentadas por la Administradora de los Recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud (ADRES), no vulnera el marco normativo establecido para su correcta aceptación o rechazo y, a su vez, contrario a violar la Ley, pretende materializarla, de conformidad con lo establecido en la Ley 1437 de 2011, en lo relacionado con los requisitos de perfeccionamiento, eficacia y ejecutoria de los actos administrativos. Naturalmente, si se pretende el cobro de obligaciones contenidas en actos administrativos, el titular del derecho deberá probar y acreditar que dicho acto se encuentra perfeccionado, es válido y ha culminado el procedimiento para su existencia.

En suma, se considera que pretermittir el requisito de la constancia de ejecutoria de los actos administrativos, sí implicaría la configuración de la figura normativa y jurisprudencial de la desviación de poder, en tanto implica el reconocimiento de recursos que no se encuentran debidamente soportados para la exclusión de la masa de liquidación conforme con el marco normativo anteriormente señalado.

Finalmente, resaltamos que para dar cumplimiento a la Resolución 574 de 2017, del Ministerio de Salud y Protección Social, la Administradora de los Recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud (ADRES) debe determinar los dineros que pertenecen al Sistema General de Seguridad Social y, como lo hizo dentro de proceso de liquidación, “reclamar los que le deben ser restituidos” por la EPS de conformidad con los procesos de compensación e incluso realizar los descuentos que están a su cargo “aunque el liquidador no haya realizado las correspondientes reservas de los recursos financieros.” (Consejo de Estado – Sala de Consulta y Servicio Civil, concepto del 20 de mayo de 2021, CP ÉDGAR GONZÁLEZ LÓPEZ, radicado 11001-03-06-000-2021-00019-00).

De ahí que, se descarta igualmente que la Administradora de los Recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud (ADRES) no deba concurrir al proceso de liquidación de MEDIMÁS EPS SAS y ejercer la reclamación de los recursos que le pertenecen al Sistema General de Seguridad Social en Salud. Además, como cualquier otro acreedor, debió concurrir de manera oportuna para reclamar los créditos a su favor por cualquier otro concepto generado con anterioridad a la toma de posesión y la orden de liquidación. Lo anterior, de conformidad con lo preceptuado a partir del artículo 9.1.1.1.1 del Decreto 2555 de 2010 en el cual se establece la carga procesal de todo acreedor de concurrir al proceso liquidatorio a reclamar su crédito con prueba si quiera sumaria del mismo.

Así lo analizó y conceptuó la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado, en la providencia del 20 de mayo de 2021, C.P. Dr. Édgar González López, alegada por la recurrente en su escrito de alzada, razón por la cual, se conminará a la aplicación de dicho escenario y al cumplimiento de lo establecido por la Superintendencia Nacional de Salud en la instrucción segunda impartida con la Circular 2022151000000001-5 del 28 de enero de 2022.

Ahora bien, se aclara entonces que la Resolución 574 de 2017 proferida por el Ministerio de Salud y Protección Social, impone un término de seis (6) meses al agente Liquidador para reconocer, restituir, pagar y/o constituir reservas frente a los literales recursos relacionados con los escenarios previstos en los literales b), c), d), e), f), g), h), i), j), k), l), m), n) del numeral 1° y b) y c) del numeral 2° del artículo 2° de la mencionada reglamentación.

Lo anterior, en tanto el encabezado del artículo 2° de la Resolución, claramente dispone que los literales a) de los numerales 1 y 2 se encuentran exceptuados del cumplimiento de dicho término perentorio.

Bajo tales predicados, los recursos pueden ser reconocidos, restituidos, pagados y/o reintegrados de conformidad con dicho marco normativo, sus términos procesales y no indistintamente como lo solicita la Apoderada de la Administradora de los Recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud (ADRES).

9. Verificación de los Créditos Reclamados por la ADRES

Con posterioridad a la posesión del suscrito Liquidador según lo establecido en la Resolución No. 2023130000003079-6 del 18 de mayo de 2023, atendiendo el marco jurídico relacionado en los acápite anteriores, se procedió con la verificación de los créditos presentados por la Administradora de los Recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud (ADRES) al proceso de liquidación.

Se evidenció la necesidad entonces de reconocer aquellos ítems correspondientes a los procesos de reintegro de recursos en curso o, frente a los cuales, se evidenció la firmeza y ejecutoria del acto administrativo que ordena tal situación, de acuerdo con la documentación allegada con el recurso de reposición y, en determinados eventos, por el valor que se relaciona a continuación:

CONCEPTO DEL CRÉDITO	CAPITAL	ACTUALIZACIÓN
REINTEGRO RESOLUCION 2009	\$ 142.787.517	\$ 52.130.844
SOLICITUD ACLARACION 20211600307341	\$ 331.335.031	\$ 56.300.719
SOLICITUD ACLARACION 20221600259121	\$1.311.747.281	\$ 198.175.969
LEGALIZACION GIROPREVIO APF2NOVIEMBRE	\$ 615.144.986	\$ 0
REINTEGRO AUDITORIA APE001	\$ 12.745.874	\$ 1.021.550
REINTEGRO ARCON BDEX005EPS044	\$ 285.299.947	\$ 44.232.473
REINTEGRO ARCON BDEX005EPS045	\$ 4.552.666	\$ 777.102
REINTEGRO ARCON006 EPS044	\$ 50.838.672	\$ 57.509.174
REINTEGRO ARCON007 EPS044	\$ 112.440.161	\$ 10.413.439
REINTEGRO ARCON007 EPS045	\$ 671.110	\$ 59.354
REINTEGRO ARCON008 EPS044	\$ 157.276.478	\$ 34.484.066
REINTEGRO ARCON008 EPS045	\$ 72.899	\$ 120.018
REINTEGRO ARCON009 EPS044	\$ 59.407.852	\$ 32.569.087
REINTEGRO ARCON009 EPS045	\$ 0	\$ 507.138
REINTEGRO ARS BDEX005EPSS45	\$ 174.558.279	\$ 25.881.897
REINTEGRO ARS BDEX005EPSS44	\$ 128.920.308	\$ 19.612.400
REINTEGRO ARS014 EPSS44	\$ 75.216.386	\$ 12.695.944
REINTEGRO ARS014 EPSS45	\$ 32.080.528	\$ 8.178.237
REINTEGRO ARS015 EPSS45	\$ 236.571.979	\$ 34.313.094
REINTEGRO ARS015 EPSS44	\$ 209.150.197	\$ 28.482.223
REINTEGRO ARS016 EPSS45	\$ 734.436.218	\$ 60.572.340
REINTEGRO ARS016 EPSS44	\$ 289.080.972	\$ 25.000.937
REINTEGRO ARCON BDEX007EPS044	\$ 68.989.483	\$ 7.712.178
REINTEGRO ARCON BDEX007EPS045	\$ 915.709	\$ 100.504
REINTEGRO ARS BDEX007EPSS45	\$ 50.185.334	\$ 5.888.666
REINTEGRO ARS BDEX007EPSS44	\$ 40.054.861	\$ 3.685.519

CONCEPTO DEL CRÉDITO	CAPITAL	ACTUALIZACIÓN
REINTEGRO ARS018 EPSS45	\$ 420.826.524	\$ 58.025.220
REINTEGRO ARS018 EPSS44	\$ 321.122.491	\$ 43.932.402
REINTEGRO ARCON011 EPS044	\$1.253.763.174	\$ 186.827.021
REINTEGRO ARCON011 EPS045	\$ 11.609.454	\$ 1.421.964
TOTAL	\$ 7.131.802.373	\$ 1.010.631.480
		\$ 8.142.433.853

Teniendo presente que con la Resolución No. RCG No. 1 del 3 de abril de 2023, el agente Liquidador reconoció el crédito denominado REINTEGRO ARS BDEX004EPSS45 por valor de \$8.284.236, con el presente acto administrativo habrá de reconocerse la acreencia por un valor total de **OCHO MIL CIENTO CINCUENTA MILLONES SETECIENTOS DIECIOCHO MIL OCHENTA Y NUEVE PESOS M/CTE (\$8.150.718.089)**

De otra parte, habrá de ratificarse por concepto de glosas a 21 créditos objeto del análisis, un valor total de **\$17.151.392.678**

Hará parte del presente acto administrativo, un anexo técnico que forma parte integral de la presente Resolución, con el cual, se relaciona el análisis puntual de los escenarios que permiten el levantamiento de las objeciones o glosas formuladas en la Resolución RCG No. 1 del 3 de abril de 2023 a cada uno de los ítems reclamados por la Administradora de los Recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud (ADRES).⁷

Se resalta que, de conformidad con lo establecido en el artículo 7° de la Ley 1949 de 2019 y la modificación al artículo 3° del Decreto Ley 1281 de 2002, el marco normativo que rige el proceso de reintegro de recursos al Sistema General de Seguridad Social en Salud, establece que su cubrimiento de las suma objeto de restitución actualizadas con el Índice de Precios al Consumidor.

No obstante, pese a que dicho reconocimiento se realiza en virtud de lo establecido en la Ley 1949 de 2019, se cumple por parte del Liquidador en los términos establecidos en el artículo 9.1.3.2.8 del Decreto 2555 de 2010 esto es, se reconoce como obligación a cargo de la EPS en liquidación, pero se paga siempre que pagado el pasivo cierto no reclamado, subsistan recursos. Es decir, pese a que son reconocidos, su pago queda sujeto a que se realice el pago del pasivo cierto no reclamado.

Finalmente, frente a la manifestación efectuada por la Apoderada especial de la Administradora de los Recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud (ADRES), frente a una presunta deuda correspondiente a procesos de Liquidación Mensual de Afiliados por valor de \$504.130.142,92, en virtud de novedades de

⁷ Anexo Técnico No. 1. Análisis Levantamiento de Objeciones o Glosas Resolución RCG No. 1 de 2023 – Liquidador MEDIMÁS EPS S.A.S. -En Liquidación Forzosa Administrativa.

afiliación aplicadas por la liquidación y las diferentes Entidades Territoriales en la Base de Datos Única de Afiliados, durante los meses de mayo, junio, julio y septiembre de 2022, se aclara que dichas obligaciones podrán ser reconocidas y restituidas en el marco de lo establecido en el literal a) del numeral 2° del artículo 2° de la Resolución 574 de 2017 y no serán objeto de pronunciamiento, en tanto no hicieron parte de la acreencia presentada de manera oportuna.

10. Consideración Final

Atendiendo el marco normativo referenciado en la presente resolución, MEDIMAS EPS SAS EN LIQUIDACIÓN realizó el estudio juicioso y pormenorizado de los argumentos planteados por la Administradora de los Recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud (ADRES) a través de su apoderada especial.

En consecuencia, el suscrito Liquidador, en cumplimiento de los derechos fundamentales del debido proceso, contradicción y defensa, con el fin de salvaguardar los recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud, realizó una revisión completa del proceso de calificación de la acreencia presentada por la Administradora de los Recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud (ADRES).

Se evidenció entonces que de la aplicación del marco normativo que rige al agente Liquidador de MEDIMÁS EPS SAS EN LIQUIDACIÓN y los fundamentos de hecho y de derecho alegados por la recurrente, se configuran los escenarios previstos en el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo para reponer de manera parcial la Resolución RCG No. 1 del 3 de abril de 2023 y acceder de manera parcial a la solicitud elevada con el recurso impetrado.

En conclusión, y con el fin de resolver los problemas jurídicos enunciados es válido concluir lo siguiente: 1. El Agente Especial Liquidador no incurrió en desviación de poder al exigir a la ADRES la constancia de ejecutoria de los actos administrativos con fundamento en los cuales se pretende el pago de la sumas excluidas de la masa de la liquidación, toda vez que dicho requisito pretende verificar el perfeccionamiento y la firmeza del acto administrativo con fundamento en el cual se reclama la obligación. 2. El Agente Especial Liquidador no incurrió en desviación de poder al expedir la resolución recurrida, toda vez que excluyó los bienes de la masa de liquidación y no determinó bienes y obligaciones a cargo de la masa, esto es, fácticamente no se incurrió en lo afirmado por la apoderada de la ADRES. 3. El Liquidador no incurrió en desviación de poder al exigir que la ADRES reclamara sus créditos en el marco del proceso liquidatorio, habida cuenta que legal y jurisprudencialmente se determinó que la ADRES debe reclamar sus créditos en el marco de dicho proceso, lo cual fue reiterado por instrucción expresa de la Superintendencia Nacional de Salud. 4. El Liquidador de MEDIMÁS EPS S.A.S. - En Liquidador expidió un acto administrativo enmarcado en causal de nulidad, al no reconocer el IPC de los créditos reclamados por la ADRES, contraviniendo lo regulado en el artículo 3 del Decreto Ley 1281 de 2002, razón por la cual procederá reponer el acto en este sentido.

En mérito de lo expuesto,

RESUELVE

ARTÍCULO PRIMERO. CONFIRMAR el artículo primero de la Resolución RCG No. 1 del 3 de abril de 2023, con el cual, se excluyó de la masa de liquidación de **MEDIMÁS EPS S.A.S EN LIQUIDACIÓN** los créditos reclamados en la acreencia **D2206039** por parte de la Administradora de los Recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud (ADRES), conforme con lo expuesto en la parte motiva del presente acto administrativo.

ARTÍCULO SEGUNDO. REPONER el artículo segundo de la Resolución RCG No. 1 del 3 de abril de 2023, con el cual, se decidió aceptar parcialmente la reclamación presentada por la Administradora de los Recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud (ADRES), de conformidad con las razones expuestas en el presente acto administrativo, así como en el Anexo Técnico No. 1 denominado “Análisis Levantamiento de Objeciones o Glosas Resolución RCG No. 1 de 2023 – Liquidador MEDIMÁS EPS S.A.S. - En Liquidación Forzosa Administrativa” quedando de la siguiente manera:

*“**ARTÍCULO SEGUNDO: Aceptar de forma parcial la acreencia presentada de manera oportuna por la ADMINISTRADORA DE LOS RECURSOS DEL SISTEMA GENERAL DE SEGURIDAD SOCIAL EN SALUD - ADRES con NIT 901037916, por valor de OCHO MIL CIENTO CINCUENTA MILLONES SETECIENTOS DIECIOCHO MIL OCHENTA Y NUEVE PESOS M/CTE (\$8.150.718.089) conforme con la descripción de valores aceptados en el numeral V.I del presente acto administrativo y el Anexo Técnico No. 1. Análisis Levantamiento de Objeciones o Glosas Resolución RCG No. 1 de 2023 – Liquidador MEDIMÁS EPS S.A.S. - En Liquidación Forzosa Administrativa, que hace parte integral de la presente Resolución.***

***PARÁGRAFO PRIMERO:** Aceptar la indexación con base en el índice de precios al consumidor, de los créditos reconocidos con la expedición de la presente resolución, valor que podrá ser pagado por **MEDIMÁS EPS SAS EN LIQUIDACIÓN** en los términos establecidos en el artículo 9.1.3.2.8 del Decreto 2555 de 2010, esto es, es un pasivo de la entidad cuyo pago queda sujeto una vez cubierto el pasivo cierto no reclamado y siempre que subsistan recursos para tal fin.*

ARTÍCULO TERCERO. RECONOCER personería adjetiva a la doctora **MARÍA MERCEDES GRIMALDO GÓMEZ**, identificada con cédula de ciudadanía número 52.709.194 y portadora de la Tarjeta Profesional de Abogada No. 147.128 del Consejo Superior de la Judicatura, para actuar dentro del proceso de reclamación de acreencia en representación de la **ADMINISTRADORA DE LOS RECURSOS DEL SISTEMA GENERAL DE SEGURIDAD SOCIAL EN SALUD – ADRES** con NIT 901037916.

ARTÍCULO CUARTO. NOTIFICAR el contenido de la presente resolución al señor **FÉLIX LEÓN MARTÍNEZ MARTÍN** en su condición de Director General de la **ADMINISTRADORA DE LOS RECURSOS DEL SISTEMA GENERAL DE SEGURIDAD SOCIAL EN SALUD – ADRES** con NIT 901037916 al correo electrónico notificaciones.judiciales@adres.gov.co, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 67 de la Ley 1437 de 2011.

En los mismos términos, a la apoderada especial doctora **MARÍA MERCEDES GRIMALDO GÓMEZ**, a través del correo electrónico maria.grimaldo@adres.gov.co celular 3004867822

Parágrafo: De no ser posible efectuar la notificación electrónica, se deberá remitir citación para notificación personal a la Avenida Calle 26 No. 69 - 76 Torre 1, Piso 17, Edificio Elemento en Bogotá D.C., en los términos señalados en los artículos 68 y 69 de la Ley 1437 de 2011.

ARTÍCULO QUINTO. Contra el presente acto administrativo no procede recurso, de conformidad con lo dispuesto en el numeral 3 del artículo 87 de la Ley 1437 de 2011, Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

Dada en Bogotá D.C., a los 17 días del mes de julio de 2023.

MIGUEL ÁNGEL HUMANEZ RUBIO
AGENTE ESPECIAL LIQUIDADOR
MEDIMÁS EPS S.A.S EN LIQUIDACIÓN NIT 901.097.473-5
ORIGINAL FIRMADO REPOSA EN ARCHIVO

Elaboró: Juan Carlos Vargas Vidal – Profesional Jurídico de Cobro Jurídico