

RESOLUCIÓN NRO. 53 DEL 05 DE NOVIEMBRE DE 2024

“POR MEDIO DE LA CUAL SE RESUELVE UNA SOLICITUD DE REVOCATORIA DIRECTA EN CONTRA DE LA RESOLUCIÓN NRO. 25 DEL 13 DE SEPTIEMBRE DE 2024”

El Agente Especial Liquidador de MEDIMÁS EPS S.A.S. EN LIQUIDACIÓN FORZOSA ADMINISTRATIVA con NIT 901.097.473-5, en el ejercicio de las facultades especiales otorgadas en la Resolución No. 2023130000003079-6 del 18 de mayo de 2023, y en el marco legal de lo contenido en el artículo 12 de la Ley 1797 de 2016; en el Decreto Ley 663 de 1993; en la Ley 510 de 1999; en el Decreto 2555 de 2010 a partir del artículo 9.1.3.2.4 y las que le confieren los artículos 24, 29 y 209 de la Constitución Política Nacional y la Ley 1437 de 2011 (Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo), profiere el presente acto administrativo con base en los siguientes:

I. DEL DESARROLLO PROCESAL

1. Mediante Resolución 24 del 16 de agosto de 2024 se resolvieron los recursos de reposición oportunos interpuestos contra la Resolución No. 20 expedida el 15 de abril de 2024, *mediante la cual se determinaron, calificaron y graduaron algunas obligaciones excluidas de la masa de la liquidación, y se determinaron, calificaron y graduaron algunas obligaciones a cargo de la masa de la liquidación oportunamente reclamadas, en el marco del proceso de liquidación forzosa administrativa de MEDIMÁS EPS S.A.S. -En Liquidación Forzosa Administrativa, con Nit. 901.097.473-5*
2. En cumplimiento de lo preceptuado en el artículo 29 de la Constitución Política de Colombia y de conformidad con lo establecido en el art. 37 y 95 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo en concordancia con lo preceptuado por el artículo 9.1.3.2.3 y 9.1.3.2.6 del Decreto 2555 de 2010.
3. Por consiguiente, la Señora **ANGELA ANDREA GUARNIZO LADINO**, identificada con cédula de ciudadanía N°. **52.477.098**, presentó solicitud de REVOCATORIA mediante radicado con fecha 29 de agosto de 2024.

II. CONSIDERACIONES

Aduce, el recurrente en su escrito su inconformidad con la decisión tomada en la Resolución 24 del 13 de septiembre de 2024, argumentando los fundamentos de derecho que se enuncian a continuación en su tenor literal y acápite pertinente:

“El Artículo 93° de la Ley 1437 de 2011 - Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, establece:

“Los actos administrativos deberán ser revocados por las mismas autoridades que los hayan expedido o por sus inmediatos superiores jerárquicos o funcionales, de oficio o a solicitud de parte, en cualquiera de los siguientes casos:

1. *Cuando sea manifiesta su oposición a la Constitución Política o a la ley.*
2. *Cuando no estén conformes con el interés público o social, o atenten contra él.*
3. ***Cuando con ellos se cause agravio injustificado a una persona...***

Refiriéndose a la revocatoria directa de los actos administrativos, el Consejo de Estado señaló lo siguiente:

“La revocatoria directa de los actos administrativos, es una modalidad de desaparición de un acto administrativo, mediante la cual la administración decide, a oficio o a petición de parte eliminar un acto anterior. Se encuadra dentro del contexto del derecho administrativo como una forma de autocontrol, porque proviene de la misma administración como consecuencia del examen que realiza sobre sus mismas decisiones, y que los motivos por los cuales la administración pueda revocar sus actos tiene como consagración expresa en la ley, pues no puede dejarse a la voluntad de la administración determinar los motivos para hacerlo ya que atentaría gravemente contra la seguridad y estabilidad jurídica respecto de

actos que consagran derechos subjetivos en cabeza de los administrados causales que hacen procedente la revocatoria directa del acto administrativo: (a) Cuando se manifiesta la oposición del acto administrativo con la Constitución o la ley, es lógico que como consecuencia del principio de legalidad que rige la actividad de la administración, en el Estado de derecho, cuando un acto administrativo vulnere una norma superior que ha debido respetar deba ser revocado. (b) Cuando el acto no este conforme con el interés público social o atente contra él. El principio de interés público o interés general ha de ser objetivo que anime siempre a la administración; por lo tanto los actos que los lesionen o simplemente no armonicen con el deben ser revocados. (c) Cuando el acto cause agravio injustificado a una persona, es decir, un perjuicio o una ofensa, una lesión a su patrimonio moral o económico. **La revocación es una de las formas de extinción de los actos administrativos, que puede ser resumida diciendo que la extinción de un acto de esa naturaleza dispuesta por la misma administración, fundándose para ello en razones de oportunidad e interés público, como en razones de legitimidad.**

La revocatoria directa se podrá efectuar por la misma autoridad que haya expedido el acto, por los inmediatos superiores, de oficio a petición de parte, siendo esta última alternativa, a la cual me acojo.

En el presente caso se configura la causal 3., al evidenciarse un agravio injustificado a mi persona, al no reconocerse el valor de mis prestaciones sociales, a las cuales tengo derecho.

Esta figura, está prevista por el ordenamiento jurídico colombiano, como un mecanismo de control que tiene la propia administración para volver a decidir sobre asuntos de los cuales ya había decidido, en procura de corregir de manera directa o a petición de parte, aquellas actuaciones que resultan contrarias al orden constitucional y legal establecido, así como cuando se evidencia que no cumplen con las expectativas del interés público o social o cuando causa agravio injustificado a una persona natural y/o jurídica."

Por consiguiente, se procederá a realizar la respectiva valoración que en derecho corresponda, y de manera atenta se le hacen las siguientes precisiones:

IV. DE LA REVOCATORIA DIRECTA

Que frente a la Revocatoria Directa solicitada, debe tenerse en cuenta el marco legal sobre el cual se sustenta el proceso de liquidación forzosa administrativa, como un tipo de proceso concursal y en tal sentido las entidades de salud que se encuentran en intervención forzosa administrativa para liquidar las Empresa Promotora de Salud, aplican las normas de procedimiento previstas en el Estatuto Orgánico del Sistema Financiero (Decreto-Ley 663 de 1993), El Decreto 2555 de 2010, las previsiones que al respecto se encuentran contenidas en el Decreto Único Reglamentario para el Sector Salud (Decreto 780 de 2016) y demás disposiciones que lo modifican y desarrollan.

Que, el artículo 2.5.5.1.9 del Decreto 780 de 2016 dispone que las medidas cautelares y la toma de posesión de bienes, haberes y negocios que adopta la Superintendencia de Salud, se registrarán por las disposiciones del Decreto Ley 663 de 1993 - Estatuto Orgánico del Sistema Financiero y serán de aplicación inmediata, de conformidad con lo previsto en el artículo 335 del mismo estatuto.

Que, en armonía con lo establecido en el marco normativo expuesto, la Ley 1966 de 2019 como parte de las normas que reforman el Sistema General de Seguridad Social en Salud, estableció en su artículo 17 que todas las facultades del Superintendente Nacional de Salud que desarrollan el eje de medidas especiales (artículo 37 numeral 5 de la Ley 1122 de 2007) estarían dotadas de un efecto inmediato y, en consecuencia, los recursos de reposición interpuestos en su contra se concederían en el efecto devolutivo.

Que el Liquidador, en desarrollo de sus funciones, ejerce funciones públicas administrativas transitorias, conforme lo señalado en el artículo 295.1 del Decreto 663 de 1993, sin perjuicio de la aplicabilidad de las normas de derecho privado en relación con los actos de gestión que deba ejecutar durante el proceso, por lo tanto para el caso que nos ocupa y considerando la naturaleza de las funciones del Liquidador, la figura jurídica impetrada por el solicitante contempla la aplicación de las normas contenidas en la Ley 1437 de 2011, sin perder de vista las normas que de derecho privado le sean aplicables al caso en concreto.

Que en las disposiciones que por remisión han sido adoptadas por el Sector Salud, en la forma prevista en los incisos anteriormente expuestos y en tal sentido el numeral 2º del artículo 295 del Estatuto Orgánico del Sistema Financiero (Decreto Ley 663 de 1993), señala que las actuaciones realizadas por el Liquidador gozan de presunción de legalidad sin que su impugnación suspenda en

ningún caso los efectos del proceso de liquidación o su desarrollo, tal como se colige de lo expuesto a continuación:

“ARTICULO 295. REGIMEN APLICABLE AL LIQUIDADOR Y AL CONTRALOR.”

(...)

“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.”

“Las decisiones sobre aceptación, rechazo, calificación o graduación de créditos, quedarán ejecutoriadas respecto de cada crédito salvo que contra ellas se interponga recurso. En consecuencia, si se encuentran en firme los inventarios, el liquidador podrá fijar inmediatamente fechas para el pago de tales créditos. Lo anterior, sin perjuicio de resolver los recursos interpuestos en relación con otros créditos y de la obligación de constituir provisión para su pago en el evento de ser aceptados.”

“El liquidador podrá revocar directamente los actos administrativos que expida en los términos y condiciones previstas en el Código Contencioso Administrativo, salvo que se disponga expresamente lo contrario.”

Que para proceder a la aplicabilidad de la figura jurídica de revocatoria directa en materia de la liquidación de una entidad promotora de Salud, se debe dar cumplimiento a lo normado en la Ley 1437 de 2011 que adoptó el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo –CPACA-, desarrolló en su Título III, Capítulo IX, la figura jurídica de la revocatoria directa entendida como la facultad otorgada por la ley a las autoridades administrativas para revocar sus propios actos administrativos de oficio o a solicitud de parte, es decir, que regula lo concerniente a esta materia:

“(…) ARTÍCULO 95. Oportunidad. La revocación directa de los actos administrativos podrá cumplirse aun cuando se haya acudido ante la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, siempre que no se haya notificado auto admisorio de la demanda (...) Las solicitudes de revocación directa deberán ser resueltas por la autoridad competente dentro de los dos (2) meses siguientes a la presentación de la solicitud. Contra la decisión que resuelve la solicitud de revocación directa no procede recurso.

ARTÍCULO 96. Efectos. Ni la petición de revocación de un acto, ni la decisión que sobre ella recaiga revivirán los términos legales para el ejercicio de las acciones contencioso administrativas, ni darán lugar a la aplicación del silencio administrativo.

ARTÍCULO 97. Revocación de actos de carácter particular y concreto. Cuando un acto administrativo haya creado o modificado una situación jurídica de carácter particular y concreto o reconocido un derecho de igual categoría, no podrá ser revocado sin el consentimiento expreso y escrito del respectivo titular. (...)”

Que la revocatoria directa únicamente procede contra los actos administrativos definitivos, los cuales podrán ser revocados siempre que se configure una de las causales señaladas en el artículo 93 del CPACA.

“ARTÍCULO 93. Causales de revocación. Los actos administrativos deberán ser revocados por las mismas autoridades que los hayan expedido o por sus inmediatos superiores jerárquicos o funcionales, de oficio o a solicitud de parte, en cualquiera de los siguientes casos: 1. Cuando sea manifiesta su oposición a la Constitución Política o a la Ley. 2. Cuando no estén conformes con el interés público o social, o atenten contra él. 3. Cuando con ellos se cause agravio injustificado a una persona.”

Que es importante resaltar, que cuando se alegue por parte del solicitante la causal 1 la solicitud no procederá si este previamente ha interpuesto recurso contra el acto administrativo, al respecto se refiere el art. 94 de la Ley 1437 de 2011, así:

“ARTÍCULO 94. Improcedencia. La revocación directa de los actos administrativos a solicitud de parte no procederá por la causal del numeral 1 del Artículo anterior, cuando el peticionario haya interpuesto los recursos de que dichos actos sean susceptibles, ni en relación con los cuales haya operado la caducidad para su control judicial.”

V. PROBLEMA JURÍDICO

La solicitante manifiesta su inconformidad con la Resolución No. 024 del 16 de agosto de 2024, argumentando que no se tuvo en cuenta los soportes presentados, especialmente el documento de identidad, que, según su criterio, fue aportado desde la reclamación inicial, de conformidad con lo requerido en el proceso liquidatorio.

Manifiesta que reconoce los pagos efectuados hasta el momento por la Liquidación, y en tal sentido las causales de rechazo fueron aceptadas por la solicitante, sin embargo, manifiesta su inconformidad con la solicitud relacionada con la presentación del documento de identidad y que ocasionó la causal de rechazo que corresponde a la presentación del documento se mantuvo, indicando que dichos documentos reposan en la institución concursada.

Ahora bien, revisando nuevamente, y en atención al mecanismo de control que tiene la propia administración para volver a decidir sobre asuntos de los cuales ya había decidido, en procura de corregir de manera directa o a petición de parte en el caso de la peticionaria, se evidencia que se presenta una dicotomía, en la medida que se le indica que se le rechaza un valor, pero se le aprueba otro, bajo el entendido de la ausencia del documento de identidad, y de igual manera en el cuadro notificado, no se determina el valor reconocido.

Ahora bien, considerando que se trata de derechos laborales y cuyo amparo revisten condición especial y para efectos de definir el derecho de la solicitante, se accede a lo solicitado y en tal sentido, se revoca parcialmente la Resolución, reconociendo la suma de **DIEZ Y SIETE MILLONES TREINTA Y OCHO MIL CIENTO CINCUENTA Y CUATRO PESOS M/CTE. (\$17.038.154)**, de conformidad con el Anexo Individual de Auditoría, que hace parte del presente acto administrativo.

Sin perjuicio de lo anterior, se recuerda que conforme al Parágrafo Primero del ARTÍCULO QUINTO de la Resolución No. 2022320000000864-6 de 2022 expedida por la Superintendencia Nacional de Salud, ***“PARÁGRAFO PRIMERO. El Liquidador deberá realizar un proceso de auditoría integral de las cuentas médicas de la EPS, que se presenten de conformidad con lo dispuesto en el artículo 9.1.3.2.2 del Decreto 2555 de 2010, que por su naturaleza así lo requieran, directamente o a través del mecanismo que considere más idóneo y efectivo para la identificación y esclarecimiento de los créditos a cargo de la entidad”***, de allí que resulte importante resaltar que la Liquidación para efectuar el proceso de auditoría realizado con base en las pruebas aportadas por los acreedores que reposan dentro del proceso liquidatorio y que en virtud de la carga de la prueba sumaria correspondía a los acreedores presentar, pues tal como lo ha señalado la Sección Primera del Consejo de Estado en Sentencia del 05 de julio de 2019¹:

*“(…) Para el demandante constituía una obligación la de acreditar con prueba siquiera sumaria² cobros, para lo cual, debía aportar los soportes que probaran, en debida forma, entre otros aspectos, la prestación efectiva del servicio.
(…)*

Así las cosas, los cargos de falsa motivación y desviación de las atribuciones propias del Agente Liquidador carecen de sustento, teniendo en cuenta que la primera de ellas se fundamentó, en el presente caso, en la inconformidad del apelante frente a las razones por

¹ Consejo de Estado, Sección Primera, sentencia de 05 de julio de 2019, radicado número: 76001-23-31-000-2010-00172-01, C.P. NUBIA MARGOTH PEÑA GARZÓN

² La Corte Constitucional mediante Sentencia C-523 de agosto 4 de 2009 M.P. María Victoria Calle Correa, se refirió a la prueba sumaria en los siguientes términos: “Aunque la legislación colombiana no define lo que debe entenderse por prueba sumaria, su noción ha sido precisada por la doctrina y la jurisprudencia nacionales. Así, para Antonio Rocha Alvira, la prueba sumaria es aquella que aún no ha sido controvertida por aquel a quien puede perjudicar, y de conformidad con la jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia, la prueba sumaria es plena prueba, lo que quiere decir que debe reunir las mismas condiciones de fondo de cualquier prueba, que sea pertinente o conducente, esto es, que sea la adecuada para demostrar un hecho o un acto jurídico concretos. En ese sentido la doctrina ha sido uniforme en señalar que la prueba sumaria suministra al juez la certeza del hecho que se quiere establecer en idénticas condiciones que lo hace la plena prueba, con la diferencia que la prueba sumaria no ha sido sometida a contradicción, ni conocimiento o confrontación por la parte contra quien se quiere hacer valer.” (Subrayas fuera del texto original).

las cuales el liquidador rechazó la reclamación presentada, las que en virtud del análisis precedente han quedado suficientemente agotadas. (...)”.

Se debe considerar además que las facultades conferidas al Agente Especial Liquidador para la calificación de acreencias son especiales y priman sobre otra normatividad aplicable a la entidad cuando la misma podía ejecutar su objeto social, esto es, antes de la liquidación, por tanto, las decisiones adoptadas en el proceso liquidatorio deben ser evaluadas independiente de las actuaciones adelantadas por **MEDIMÁS EPS S.A.S.** antes de su liquidación, en especial porque es imperativo que cualquier tipo de reconocimiento a los créditos presentados se realice soportado en el acervo probatorio aportado por el acreedor que reposa en el expediente de la acreencia radicada y bajo el cumplimiento del principio de legalidad e igualdad entre los acreedores, siendo esta precisamente la actividad desarrollada por el Agente Especial Liquidador a través de la auditoría contenida en la Resolución No. 20 expedida el 15 de abril de 2024 y posteriormente en la Resolución No. 24 del 16 de agosto de 2024 mediante la cual se resolvieron los recursos interpuestos contra la primera. Lo anterior, teniendo en cuenta que quien tiene la carga de la prueba en materia de liquidaciones forzosas administrativas es el acreedor, aunado al hecho que por el volumen y complejidad de las operaciones y considerando que las EPS que son objeto de liquidación por parte de la Superintendencia Nacional de Salud, precisamente sufren este tipo de medidas por falencias de tipo administrativo, técnico, financiero y jurídico que desembocan en su inminente y anunciada liquidación, como es el caso de la concursada que nos ocupa.

Se debe considerar además que las facultades conferidas al Agente Especial Liquidador para la calificación de acreencias son especiales y priman sobre otra normatividad aplicable a la entidad cuando la misma podía ejecutar su objeto social, esto es, antes de la liquidación, por tanto, las decisiones adoptadas en el proceso liquidatorio deben ser evaluadas independiente de las actuaciones adelantadas por **MEDIMÁS EPS S.A.S.** antes de su liquidación, en especial porque es imperativo que cualquier tipo de reconocimiento a los créditos presentados se realice soportado en el acervo probatorio aportado por el acreedor que reposa en el expediente de la acreencia radicada y bajo el cumplimiento del principio de legalidad e igualdad entre los acreedores, siendo esta precisamente la actividad desarrollada por el Agente Especial Liquidador a través de la auditoría contenida en la Resolución No. 20 expedida el 15 de abril de 2024 y posteriormente en la Resolución No. 24 del 16 de agosto de 2024 mediante la cual se resolvieron los recursos interpuestos contra la primera. Lo anterior, teniendo en cuenta que quien tiene la carga de la prueba en materia de liquidaciones forzosas administrativas es el acreedor.

En mérito de lo expuesto, el Agente Especial Liquidador en el ejercicio de las facultades legales que se lo autorizan,

V. RESUELVE:

ARTÍCULO PRIMERO: REVOCAR PARCIALMENTE la Resolución Nro. 24 del 16 de agosto de 2024 de conformidad con las consideraciones fácticas y jurídicas expuestas en el presente acto administrativo y en tal sentido, RECONOCER en favor de la Señora **ANGELA ANDREA GUARNIZO LADINO**, identificada con cédula de ciudadanía N° **52.477.098**, la suma de **DIEZ Y SIETE MILLONES TREINTA Y OCHO MIL CIENTO CINCUENTA Y CUATRO PESOS M/CTE. (\$17.038.154)**

ARTICULO SEGUNDO: CONFIRMAR en lo demás la Resolución No. 24 del 16 de agosto de 2024.

ARTÍCULO TERCERO: NOTIFICAR la presente Resolución a la señora **ANGELA ANDREA GUARNIZO LADINO**, identificada con cédula de ciudadanía N° **52.477.098**, al correo electrónico suministrado: aaguarnizol@gmail.com Esto, en concordancia con lo establecido en los artículos artículo 10 de la Ley 2080 de 2021; 57, 67, 68 y 69 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

ARTÍCULO CUARTO: Contra la presente Resolución, NO procede ningún recurso, conforme lo señalado en el artículo 95 de la Ley 1437 de 2011 y en el inciso 2 numeral 2 del artículo 295 del Decreto-Ley 663 de 1993 “Por medio del cual se actualiza el Estatuto Orgánico del Sistema Financiero y se modifica su titulación y numeración”

NOTIFÍQUESE, COMUNÍQUESE Y CÚMPLASE,

Dada en la ciudad de Bogotá D.C. a los cinco días (05) días del mes de noviembre de 2024

MIGUEL ÁNGEL HUMANEZ RUBIO
Agente Especial Liquidador
MEDIMÁS EPS S.A.S. EN LIQUIDACIÓN
NIT 901.097.473-5