



RESOLUCIÓN ORDINARIA

SALA FISCAL Y SANCIONATORIA

NÚMERO: ORD-801119 - 46 - 2021

FECHA: 11 de mayo de 2021

PÁGINA NÚMERO: 1 de 35

*“Por el cual se resuelve solicitud de Revocatoria Directa relacionada con el Proceso Ordinario de Responsabilidad Fiscal No. PRF 80233-064-969”*

**PROCESO:** Proceso Ordinario de Responsabilidad Fiscal No. PRF-80233-064-969. CUN SIREF: AC-80233-2017-21616. DE ÚNICA INSTANCIA.

**ENTIDAD AFECTADA:** DEPARTAMENTO DEL CÓRDOBA  
NIT. 800.103.935-6

**PRESUNTOS RESPONSABLES FISCALES:**

**ALEJANDRO JOSÉ LYONS MUSKUS**, identificado con cédula de ciudadanía No. 80.241.149, en su calidad de Gobernador de Córdoba entre el 1º de enero de 2012 hasta el 31 de diciembre de 2015.

**EDWIN DE JESÚS PRECIADO LORDUY**, identificado con cédula de ciudadanía No. 6.887.128, en su calidad de Secretario de Desarrollo de Salud entre el 20 de enero de 2015 hasta el 31 de diciembre de 2015.

**JUAN DAVID NADER CHEJNE**, identificado con la cédula de ciudadanía No. 15.039.683, en su calidad de auditor médico.

**FUNTIERRA REHABILITACIÓN IPS LTDA., hoy FUNTIERRA REHABILITACIÓN IPS S.A.S.**, NIT. 900.298.276-1, representada legalmente por la señora TANIA MARGARETH OTERO ARROYO, identificada con la cédula de ciudadanía No. 52.424.492, en calidad de colaboradora del Estado.

**TERCEROS CIVILMENTE RESPONSABLES:**

**LA PREVISORA S.A.**, identificada con NIT. 860.002.400-2, por la póliza global de manejo No. 3001324, con vigencia desde el 16 de marzo de 2015 hasta el 16 de marzo de 2016.

**LIBERTY SEGUROS S.A.**, identificada con NIT. 860.039.988-0, por la póliza de cumplimiento a favor de entidades estatales



RESOLUCIÓN ORDINARIA

SALA FISCAL Y SANCIONATORIA

NÚMERO: ORD-801119 - 46 - 2021

FECHA: 11 de mayo de 2021

PÁGINA NÚMERO: 2 de 35

*“Por el cual se resuelve solicitud de Revocatoria Directa relacionada con el Proceso Ordinario de Responsabilidad Fiscal No. PRF 80233-064-969”*

No. 2488664, con vigencia desde el 18 de marzo de 2015 hasta el 18 de diciembre de 2015.

**CUANTÍA:**

TRESCIENTOS SETENTA Y CINCO MILLONES, CIENTO UN MIL SEISCIENTOS OCHO PESOS CON CUARENTA Y CINCO CENTAVOS M/Cte. (**\$375.101.608,45**), indexada.

**PRIMERA INSTANCIA:**

Contraloría Delegada Intersectorial No. 8 de la Unidad de Investigaciones Especiales contra la Corrupción de la Contraloría General de la República.

**LA SALA DE DECISIÓN DE LA SALA FISCAL Y SANCIONATORIA  
DE LA CONTRALORIA GENERAL DE LA REPÚBLICA**

En uso de las facultades constitucionales, legales y reglamentarias, especialmente las conferidas por los artículos 119, 267 y 268 de la Constitución Política, las Leyes 610 de 2000, 1437 de 2011 y 1474 de 2011, el Decreto Ley 405 del 16 de marzo de 2020 reglamentado mediante la Resolución Organizacional 0764 del 30 de junio de 2020 y la Resolución Ordinaria No. ORD-80112-955 del 13 de julio de 2020, conoce y decide sobre la solicitud de revocatoria directa, presentada por la Abogada MARITZA DEL SOCORRO QUINTERO JIMENEZ, apoderada de FUNTIERRA REHABILITACIÓN IPS S.A.S., representada legalmente por la señora TANIA MARGARETH OTERO ARROYO.

**I. ANTECEDENTES FÁCTICOS Y PROCESALES**

De conformidad con los documentos y las piezas procesales que obran en el expediente, la presente actuación tiene como origen el hallazgo fiscal del equipo auditor de la Gerencia Departamental Colegiada de Córdoba de la Contraloría General de la República, remitido mediante Oficio 2016IE0062619 del 18 de julio de 2016, como resultado de la auditoría realizada a los recursos del Sistema General de Participaciones de la Gobernación del Departamento de Córdoba durante la vigencia 2015 (Folios 1 a 16 y 27).



RESOLUCIÓN ORDINARIA

SALA FISCAL Y SANCIONATORIA

NÚMERO: ORD-801119 - 46 - 2021

FECHA: 11 de mayo de 2021

PÁGINA NÚMERO: 3 de 35

*“Por el cual se resuelve solicitud de Revocatoria Directa relacionada con el Proceso Ordinario de Responsabilidad Fiscal No. PRF 80233-064-969”*

### **1.1. Hechos irregulares que dieron lugar al Proceso de Responsabilidad Fiscal:**

Se tiene acreditado que los hechos irregulares que dieron origen al proceso de responsabilidad fiscal No. PRF 80233-064-969, se sintetizan así:

*“La Secretaría de Salud del Departamento de Córdoba, mediante Resoluciones pagó \$6.252.144.173,00 a FUNTIERRA REHABILITACIÓN IPS LIMITADA, durante la vigencia de 2015, por los servicios prestados como consecuencia de fallos de Tutela que ordenan a la Secretaría de Salud Departamental de Córdoba, en su parte resolutive, autorizar el tratamiento médico recomendado por su médico tratante como son: Terapia física, Terapia Ocupacional, Terapia fonoaudiológica, terapia integración sensoriomotriz y terapia Miofuncional.*

*Estas resoluciones se basan en la documentación presentada por la IPS FUNTIERRA REHABILITACION, quien aportó factura individual por cada paciente, acompañada como mínimo por los siguientes documentos: Autorización de servicios de salud — Anexo Técnico No. 4, firmada por secretario de salud, documento de identidad del paciente, historia clínica suscrita por el neurólogo contratado por la misma IPS, Evolución y seguimiento de cada terapia realizada junto con metas Alcanzadas de evolución, donde se registran las terapias realizadas a cada paciente.*

*Cabe resaltar que no se encontró ningún documento en el cual la secretaria de salud departamental especifique el estudio económico o los valores unitarios que dan origen a este valor, ni soporte o documento en el que conste que mediaba una relación de carácter contractual entre las IPS y la Gobernación, que pueda fundamentar los pagos que fueron realizados.*

*En la factura mensual presentada por la IPS FUNTIERRA REHABILITACION LTDA., por el servicio prestado para los cobros de los meses de mayo, junio, julio, agosto y septiembre de 2015, resulta evidente que en algunos casos no se completó el tratamiento recomendado por el Neurólogo, siendo menor el número de terapias efectuadas a los pacientes, y aun así la Gobernación efectuó los pagos en favor de la IPS como si hubiera prestado la totalidad de los servicios facturados.*

*Sobre este particular, se encontró que se presentó como justificación para la realización del pago de las terapias, aún sin que se completaran las sesiones recomendadas, un documento o acta realizada el 30 de julio de 2015 entre el Secretario de Salud Departamental y la Representante Legal de la IPS FUNTIERRA REHABILITACIÓN LTDA., en el que se hace referencia a la prestación del servicio para los meses de mayo, junio, julio, agosto y septiembre de 2015, en la que se acuerda un valor de \$2.250.000 por paquete integral de terapias de Neurodesarrollo/Neurorehabilitación con transporte incluido, merienda y descuento de cuota de recuperación, aclarando que: "...las sesiones van de acuerdo a lo ordenado por el médico tratante oscilando mínimo 50 hasta 100 o de*



RESOLUCIÓN ORDINARIA

SALA FISCAL Y SANCIONATORIA

NÚMERO: ORD-801119 - 46 - 2021

FECHA: 11 de mayo de 2021

PÁGINA NÚMERO: 4 de 35

*“Por el cual se resuelve solicitud de Revocatoria Directa relacionada con el Proceso Ordinario de Responsabilidad Fiscal No. PRF 80233-064-969”*

*acuerdo a la historia clínica realizada a cada paciente en sus controles”.*

*De lo transcrito se entiende que además de las irregularidades señaladas, la Secretaría de Salud accedía a pagar un valor por un número indeterminado de terapias, que oscilaba entre 50 y 100, cuando lo que correspondía era definir el valor de cada terapia. El acta firmada se fundamentó en la afirmación del Secretario de Salud, "...el presupuesto para este gasto fue modificado..." y hace la propuesta que es aceptada por Funtierra "... para contribuir con la crisis del sector y cumplir con las órdenes judiciales y desacatos..." según consta en oficio del 28/07/2015 dirigido por el Representante Legal de Funtierra a la Gobernación.*

*Es preciso señalar, que este documento no tiene el mérito pretendido con su suscripción de hacer las veces de estudio previo, propuesta y contrato. Por el contrario, es un documento que no se tendrá en cuenta por la CGR, toda vez que no era el mecanismo objetivo para establecer el valor de las terapias. En efecto, se trata de un acto jurídico entre una entidad territorial y un particular, que suscribieron un acuerdo de pago obviando la citada normatividad vigente relativa a la contratación administrativa y al funcionamiento del Sistema General de Seguridad Social en Salud, y las formalidades propias para la perfección de un acuerdo de esta naturaleza.*

*Todos los actos de la administración de esta naturaleza deben responder a la existencia previa de un contrato, de una orden judicial o de un acta de conciliación debidamente avalada por la Procuraduría General de la Nación, actos todos que a su vez deben cumplir con los requisitos estipulados por Ley para cada uno de ellos. Así las cosas, un acto jurídico existe, siempre y cuando exista la voluntad entre las partes, el objeto lícito, y las formas solemnes prescritas por la ley. Las solemnidades propias para un acto jurídico que contemple un acuerdo de voluntades donde la Administración manifieste su intención libre de obligarse al pago de sumas de dinero a favor de un particular por la prestación de servicios de salud, serían las previstas en la citada normatividad aplicable en particular para el régimen de salud, en concordancia con él.*

*En este sentido, se tiene que el acta en el que se definieron los precios no tiene el mérito para servir de base para justificar los valores cancelados por parte de la administración a la IPS aun cuando no prestó la cantidad de sesiones recomendadas por el médico tratante, ni sustituye el acuerdo de voluntades o el contrato con los requisitos que la Ley le impone, de ahí que no exista justificación para que se realizaran los pagos en la forma en que se reconocieron por parte del Departamento de Córdoba. Ahora, como se ha visto, según los fundamentos normativos transcritos, la entidad pagadora se encuentra en la obligación de practicar una auditoría médica a las solicitudes de pago presentadas por conceptos de salud, lo cual en este caso formalmente se realizó como consta en Informes de Auditoría Medica para cada una de las cuentas, en el que el auditor médico contratado por la Secretaría de Salud Departamental, avaló los diferentes pagos aquí mencionados,*



RESOLUCIÓN ORDINARIA

SALA FISCAL Y SANCIONATORIA

NÚMERO: ORD-801119 - 46 - 2021

FECHA: 11 de mayo de 2021

PÁGINA NÚMERO: 5 de 35

*“Por el cual se resuelve solicitud de Revocatoria Directa relacionada con el Proceso Ordinario de Responsabilidad Fiscal No. PRF 80233-064-969”*

*estableciendo valor cero \$0 por concepto de glosas, lo que evidencia, que el pago se realizó sin verificar la adecuada prestación del servicio médico a cada uno de los pacientes”.*

*El resumen de lo descrito se observa en el siguiente cuadro:*

Nro. Resolución	Mes Pagado	Pacientes Atendidos / Facturas	Valor pagado	Pacientes con tratamiento incompleto	Valor Pagado sin tratamiento recibido
Res. 2429 del 28 de Julio de 2015	Mayo de 2015	294	661.500.000	49	56.925.000
Res. 2765 del 06 de Octubre de 2015	Junio de 2015	275	618.750.000	275	420.926.250
Res. 5223 del 4 de Noviembre de 2015	Julio de 2015	274	616.500.000	274	291.555.000
Res. 5806 del 11 de Noviembre de 2015	Agosto de 2015	291	654.750.000	291	299.156.250
Res. 8320 del 15 de Diciembre de 2015	Septiembre de 2015	292	657.000.000	286	277.425.000
			<b>Total pago injustificado</b>		<b>\$ 1.345.987.500</b>

## 1.2. Principales Actuaciones procesales:

Las principales actuaciones adelantadas en el Proceso de Responsabilidad Fiscal No. 80233-064-969, fueron:

- Auto de Apertura No. 0083 del 23 de febrero de 2017, en el cual, se vinculó a: TANIA MARGARETH OTERO ARROYO, en calidad de representante legal de FUNTIERRA REHABILITACIÓN IPS S.A.S.; ALEJANDRO LYONS MUSKUS, en calidad de Gobernador de Córdoba; EDWIN DE JESÚS PRECIADO LORDUY, en calidad de Secretario de Desarrollo de Salud del Departamento de Córdoba; JUAN DAVID NADER CHEJNE, en calidad de Auditor Médico, en cuantía estimada del daños en la suma de \$1.345.987.500, siendo vinculada además, en calidad de tercero civilmente responsable, la compañía de seguros LA PREVISORA S.A.; posteriormente, mediante Auto No. 0173 del 26 de febrero de 2019, se declaró la nulidad frente a la vinculación de la señora TANIA MARGARETH OTERO ARROYO, siendo vinculada en su lugar, la IPS FUNTIERRA REHABILITACIÓN LIMITADA, identificada con NIT. 900.298.276-1.
- Auto No. 000018 del 31 de agosto de 2018, del señor Contralor General de la República, donde los hechos objeto de investigación en el proceso, fueron declarados de Impacto Nacional y se ordenó que el conocimiento de la actuación estuviera a cargo de la Unidad de Investigaciones Especiales contra la Corrupción.
- Auto No. 1200 del 16 de diciembre de 2020, en el que se imputó responsabilidad fiscal a JUAN DAVID NADER CHEJNE, FUNTIERRA REHABILITACIÓN IPS LTDA., EDWIN DE JESÚS PRECIADO LORDUY y ALEJANDRO LYONS MUSKUS, en cuantía de \$311.410.000 (Fls. 4054-4105).
- Auto No. 1201 del 16 de octubre de 2020, por el cual se falló con responsabilidad fiscal, en cuantía de \$375.101.608,45, y se declaró fiscalmente responsables a ALEJANDRO



RESOLUCIÓN ORDINARIA

SALA FISCAL Y SANCIONATORIA

NÚMERO: ORD-801119 - 46 - 2021

FECHA: 11 de mayo de 2021

PÁGINA NÚMERO: 6 de 35

*“Por el cual se resuelve solicitud de Revocatoria Directa relacionada con el Proceso Ordinario de Responsabilidad Fiscal No. PRF 80233-064-969”*

LYONS MUSKUS, EDWIN DE JESÚS PRECIADO LORDUY, JUAN DAVID NADER CHEJNE y a FUNTIERRA REHABILITACIÓN IPS LTDA. y declaró la responsabilidad de la aseguradora LA PREVISORA S.A. en calidad de tercero civilmente responsable, por la póliza de manejo global de entidades estatales sector oficial No. 3001324 del 16 de marzo de 2015 hasta el 16 de marzo de 2016, en la que aparece como tomador y asegurado el Departamento de Córdoba (Fls. 4626-4700).

- Auto No. 1561 del 16 de diciembre de 2020, que resolvió recursos de reposición interpuestos contra el Auto No. 1201 del 16 de octubre de 2020, dentro del proceso de responsabilidad fiscal de Única Instancia (Fls. 5102-5164).

## II. DE LA DECISIÓN OBJETO DE SOLICITUD DE REVOCATORIA DIRECTA

### **2.1. Auto No. 1201 del 16 de octubre de 2020, por el cual se falló con responsabilidad fiscal.**

En el Auto No. 1201 del 16 de octubre de 2020, objeto de solicitud de revocatoria directa, proferido por la Contraloría Delegada Intersectorial No. 8 de la Unidad de Investigaciones Especiales contra la Corrupción, en el trámite del Proceso de Responsabilidad Fiscal No. 80233-064-969, se falló con responsabilidad fiscal, en cuantía de \$375.101.608,45, y se declaró fiscalmente responsables a ALEJANDRO JOSÉ LYONS MUSKUS, EDWIN DE JESÚS PRECIADO LORDUY, JUAN DAVID NADER CHEJNE y a la sociedad FUNTIERRA REHABILITACIÓN IPS LTDA. Hoy, FUNTIERRA REHABILITACIÓN IPS S.A.S., y declaró a la aseguradora LA PREVISORA S.A. llamada a responder en calidad de tercero civilmente responsable por la póliza de manejo global de entidades estatales sector oficial No. 3001324 del 16 de marzo de 2015 hasta el 16 de marzo de 2016, en la que aparece como tomador y asegurado el Departamento de Córdoba (Fls. 4626-4700).

### **2.2. Auto No. 1561 del 16 de diciembre de 2020, que resolvió los recursos de reposición contra el fallo con responsabilidad fiscal, confirmándolo en su totalidad.**

Mediante el Auto No. 1561 del 16 de diciembre de 2020, proferido por la Contraloría Delegada Intersectorial No. 8 de la UIECC, en el trámite del Proceso de Responsabilidad Fiscal No. 80233-064-969, de **Única Instancia**, se confirmó el fallo con responsabilidad fiscal, y se resolvieron las solicitudes de nulidad, presentadas por el señor JUAN DAVID NADER CHEJNE y LIBERTY SEGUROS S.A., también se rechazó por improcedente el recurso de apelación presentado por el defensor o apoderado del señor ALEJANDRO JOSÉ LYONS MUSKUS (Fls. 5102-5164).



RESOLUCIÓN ORDINARIA

SALA FISCAL Y SANCIONATORIA

NÚMERO: ORD-801119 - 46 - 2021

FECHA: 11 de mayo de 2021

PÁGINA NÚMERO: 7 de 35

*“Por el cual se resuelve solicitud de Revocatoria Directa relacionada con el Proceso Ordinario de Responsabilidad Fiscal No. PRF 80233-064-969”*

### **III. DE LA SOLICITUD DE REVOCATORIA DIRECTA**

Mediante correo electrónico del 22 de abril de 2021, la Abogada MARITZA DEL SOCORRO QUINTERO JIMENEZ, apoderada de FUNTIERRA REHABILITACIÓN IPS S.A.S., representada legalmente por la señora TANIA MARGARETH OTERO ARROYO, reitero la solicitud de revocatoria directa de los Autos Nos. 1201 y 1561 de 2020, que le fuera negada por parte de la Contralora Delegada Intersectorial No. 8, mediante Auto No. 660 del 12 de abril de 2021, actuación sobre la cual argumenta, no consultó la necesidad de imparcialidad y objetividad a la hora de analizar una solicitud de revocatoria, y que tampoco abordó la totalidad de los argumentos expuestos en su solicitud.

#### **3.1. DE LA NECESIDAD DE ESTUDIO Y POSTERIOR PRONUNCIAMIENTO POR PARTE DEL SUPERIOR JERÁRQUICO Y FUNCIONAL.**

Manifestó la apoderada solicitante, no desconocer que el Proceso de Responsabilidad Fiscal No. 80233-064-969, es de única instancia, por lo que la reiteración de solicitud de revocatoria directa, sea de conocimiento del Despacho del Contralor General de la República y/o de la Sala Fiscal y Sancionatoria, dependencia que según lo estipulado en la Resolución No. 0764 de 2020, es el superior funcional de las Contralorías Delegadas Intersectoriales, y tiene el conocimiento de los grados de consulta, recursos de apelación y de queja que resulten procedentes sobre las providencias dictadas por los Contralores Delegados Intersectoriales de la Unidad de Investigaciones Especiales contra la Corrupción, refiriendo que al estar en una escala superior sobre los mencionados despachos, dentro de una sana lógica, un pronunciamiento de la Sala Fiscal estaría en consonancia con los garantías en su haber, para conocer sobre la solicitud presentada. Así mismo, cita el Artículo 93 de la Ley 1437 de 2011, que establece la potestad para revocar del mismo funcionario que expidió el acto administrativo, lo que para el caso del proceso de única instancia, sería un contrasentido que en el mismo funcionario tuviera el grado de objetividad e imparcialidad que se necesita para realizar un análisis integral, de los argumentos presentados en contra de la decisión por su parte proferida, pues ya ha sentado su criterio, por lo que al nuevamente elevar su solicitud, plantea la necesidad imperiosa que sea la Sala Fiscal y Sancionatoria la que estudie y decida su solicitud.

#### **3.2. DE LOS ANTECEDENTES Y LAS SITUACIONES QUE LLEVARON A LA FIRMA DEL ACTA TARIFARIA DEL 30 DE JULIO DE 2015.**

**3.2.1.** Argumentó la apoderada, que FUNTIERRA REHABILITACIÓN IPS S.A.S., para la vigencia fiscal 2015, desde enero hasta el 31 de julio de 2015, a través de la Secretaría de Salud de Córdoba, venía prestando y cobrando los servicios de salud a los niños en condición de discapacidad, por sesiones individuales facturadas cada una a razón de \$40.000 por

*“Por el cual se resuelve solicitud de Revocatoria Directa relacionada con el Proceso Ordinario de Responsabilidad Fiscal No. PRF 80233-064-969”*

sesión.

**3.2.2.** Refiere la referida apoderada, que ante el llamado del Secretario de Salud de la época, para renegociar el cobro de servicios, ante la crítica situación por la estaba pasando el Departamento, que le impedía cumplir con los pagos a las diferentes IPS, llegó a un acuerdo con los representantes legales de las mismas, dentro las que estaba FUNTIERRA REHABILITACIÓN IPS S.A.S., cuya representante, para el 30 de julio de 2015, suscribió Acta de Común Acuerdo, en la cual pactó: *“...las partes intervinientes han acordado lo siguiente: Se llega a un acuerdo por valor de \$ DOS MILLONES DOSCIENTOS CINCUENTA MIL PESOS (\$2.250.000) por paquete integral de terapias de Neurodesarrollo/Neurorrehabilitación con transporte incluido, merienda y descuento de cuota de recuperación. El presente acuerdo será sometido a la conciliación extrajudicial ante la Procuraduría General de la Nación conforme a las exigencias y normas legales vigentes; **sin perjuicio de que dicho acuerdo rija a partir de la fecha y la tarifa a reconocer aplica desde el primero de enero al 31 de Diciembre del presente año.** Y (Sic.) el presente acuerdo aplica solo para aquellos pacientes que les corresponde financiar a la Secretaría Departamental de Salud por órdenes judiciales (fallos de tutela debidamente ejecutoriados)”*.

**3.2.3.** Afirmó que FUNTIERRA REHABILITACIÓN IPS S.A.S., presentó propuesta con fecha de 28 de julio de 2015, recibida por la Secretaría de Salud a las 8:20 am del mismo día, que se consignó en el acuerdo, que el mismo es por paquete integral de terapias con transporte incluido, merienda y descuento de recuperación, que rige a partir de la fecha, que no es otra que el 30 de julio de 2015, propuesta de cuya existencia, se dejó constancia en el Acta.

### **3.3. DE LA INDEBIDA VALORACIÓN PROBATORIA DEL ACTA SUSCRITA EL 30 DE JULIO DE 2015, POR EL SECRETARIO DE SALUD DE CÓRDOBA Y FUNTIERRA REHABILITACIÓN I.P.S.**

Refiere la solicitante, que en el auto de imputación de responsabilidad fiscal No. 1200, se hizo un análisis errado sobre el proceso de contratación de FUNTIERRA IPS S.A.S., y la Secretaría de Salud del Departamento de Córdoba, para la prestación de los servicios de terapias de neurorehabilitación, a niños en condición de discapacidad de Córdoba, del cual extractó el siguiente apartado:

*“Durante los meses de mayo, junio, julio, agosto y septiembre de 2015, la Secretaría de Desarrollo de la Salud de Córdoba pagó a FUNTIERRA REHABILITACIÓN IPS la prestación de servicios de terapias ordenadas mediante fallos de tutela, los cuales había contratado a través de un paquete por valor de \$2'250.000, que cubría mínimo 50 terapias y máximo 100 terapias al mes, por persona. No obstante, la Secretaría pagó la totalidad del paquete por persona (\$2'250.000), sin que se hubiere prestado el mínimo de terapias requeridas para el pago del paquete”*.





RESOLUCIÓN ORDINARIA

SALA FISCAL Y SANCIONATORIA

NÚMERO: ORD-801119 - 46 - 2021

FECHA: 11 de mayo de 2021

PÁGINA NÚMERO: 9 de 35

*“Por el cual se resuelve solicitud de Revocatoria Directa relacionada con el Proceso Ordinario de Responsabilidad Fiscal No. PRF 80233-064-969”*

Frente a lo anterior, aduce la apoderada peticionaria, que tanto el equipo auditor como la Contralora Delegada Intersectorial No, 8, hicieron una interpretación retroactiva y sesgada de dicha acta, lo que considera ser falso, que se haya dejado de prestar la totalidad de las terapias pactadas, porque en la parte final del Acta del 30 de julio de 2015, se consignó común acuerdo y teniendo en cuenta la crítica situación económica y financiera de la Secretaría de Salud Departamental, que se pagarían \$2.250.000 por paquete integral de terapias, lo que quedó rigiendo a partir del 30 de julio de 2015, y sometido a aprobación en la Procuraduría General de la Nación, sin perjuicio que dicho acuerdo rija a partir de la fecha mencionada y la tarifa a reconocer aplicara desde el 1º de enero al 31 de diciembre de 2015, reforzando su argumento, aduciendo que el precio pactado rigió a partir de la fecha de suscripción del acuerdo de 30 de julio de 2015, y no en forma retroactiva, además de manifestar el ser diamantamente claro, que el valor por paquete integral, aplicó desde el 1º de enero al 31 de diciembre de 2015, lo cual dice ser **un reconocimiento de la deuda** por parte de la entidad territorial, negocio del que adujo la mencionada apoderada, el ser bilateral, y contiene la voluntad negocial de asumir y fijar la relación obligatoria preexistente y la obligación de cumplir con lo dispuesto en el contrato, figura que tiene una abstracción procesal, por lo que el acreedor no tiene que probar dicha relación obligacional.

Frente a dicha figura, afirma la apoderada solicitante, que en la propuesta de FUNTIERRA REHABILITACIÓN IPS S.A.S., **se hizo una relación detallada de los usuarios atendidos desde el mes de diciembre de 2014, las autorizaciones expedidas por la Secretaría de Salud (que generalmente entregaba en forma retrasada) desde el mes de enero a julio del 2015, con los valores pagados y los adeudados por la Secretaría de Salud de Córdoba, discriminando el número de autorizaciones que no habían expedido y las sesiones que adeudan porque hasta la fecha de hoy no las han pagado, por la existencia de este proceso de responsabilidad fiscal. La propuesta se realizó teniendo en cuenta la situación financiera del ente territorial y como contrapropuesta a la propuesta verbal que ellos hicieron para el pago de las deudas**, por lo que dice, respecto a los hallazgos de los auditores de la CGR Córdoba por \$1.345.987.500 y que la Contraloría Delegada Intersectorial No. 8 bajó a la suma de \$311.410.000, que el detrimento patrimonial no existe, porque se ha retrotraído las sesiones de las terapias pactada el 30 de julio de 2015, en el acuerdo de voluntades suscrito por la Secretaría de Salud y FUNTIERRA a los meses de mayo y junio de ese año.

#### **3.4. DEL ANÁLISIS DE LOS MESES DE JUNIO Y MAYO DE 2015 QUE CONLLEVÓ A LA CONTRALORÍA A COMETER ERRORES DE INTERPRETACIÓN PARA CONCEPTUAR SOBRE TERAPIAS INCOMPLETAS QUE DA UN SUPUESTO DETRIMENTO DE \$375.101.608,45.**

Afirmó la apoderada solicitante en su escrito, que para el mes de mayo de 2015, FUNTIERRA



RESOLUCIÓN ORDINARIA

SALA FISCAL Y SANCIONATORIA

NÚMERO: ORD-801119 - 46 - 2021

FECHA: 11 de mayo de 2021

PÁGINA NÚMERO: 10 de 35

*“Por el cual se resuelve solicitud de Revocatoria Directa relacionada con el Proceso Ordinario de Responsabilidad Fiscal No. PRF 80233-064-969”*

REHABILITACIÓN IPS S.A.S., realizó en 16 pacientes, sesiones de 1 a 49 y 42 pacientes, sesiones de 101 a 180 de un total de 294 pacientes atendidos y que al tener conocimiento por la señora LUCERO PARRA, Directora Administrativa de la IPS y encargada del proceso de facturación de mayo a septiembre de 2015, del número de sesiones por debajo de las 50 sesiones, al informársele al Secretario de Salud, Edwin Preciado Lorduy, él manifestó que las autorizaciones dadas, durante el mes de mayo, serían devueltas y cambiadas por el nuevo valor del 30 de julio de 2015.

Por ese motivo, indicó la solicitante, que si se hubiesen seguido pagando las sesiones de los servicios de terapia, con los valores del mes de mayo de 2015, hubiese facturado \$1.116.900.000, teniendo como valor de sesión, la suma de \$40.000, pero que al firmar la mencionada acta, al realizarse además un cruce de cuentas, tal como dijo haberse pactado en la propuesta tarifaria, por los 294 usuarios, tienen un valor de \$2.250.000, en la autorización de servicio expedida por la Secretaría de Salud Departamental y entregada en el mes de agosto de 2015, y que de acuerdo a esa autorización, la IPS facturó y les fue cancelada, la suma de \$661.500.000, y que al buscar la diferencia entre el valor facturado y el valor ejecutado, a FUNTIERRA se le dejó de pagar la suma de \$455.400.000, lo que le generó un detrimento a la IPS.

Señaló también la apoderada, que para el mes de junio de 2015, se atendieron 275 usuarios, y que el 27 de mayo de 2015, se les comunicó a padres de familia y a la Secretaría de Salud con recibo a satisfacción, prueba que reposa en el expediente, que las sesiones recibidas para el mes de junio, serían 32 y reitera, que para el mes de junio de 2015, no se había firmado el Acta y se realizaron 32 sesiones, con pleno conocimiento los padres de familia y de la Secretaría de Salud, porque para ese mes no existía ni un mínimo ni un máximo de sesiones, por lo que reitera la inexistencia del detrimento endilgado, al considerar que luego del respectivo cruce de cuentas con los servicios prestados por FUNTIERRA REHABILITACIÓN IPS S.A.S., entidad que para el mes de mayo dejó de cobrar las sesiones realizadas por encima de 100.

Frente a la realización de terapias incompletas para los meses de mayo, julio, agosto y septiembre de 2015, aclaró la apoderada peticionaria, que FUNTIERRA REHABILITACIÓN IPS S.A.S., para el mes de junio, realizó las sesiones, de acuerdo a las circunstancias del propio mes, no porque tuviera un mínimo o un máximo para ser prestado, sino porque la prestación del servicio obedeció a la asistencia de los usuarios, por lo que afirmó, que la Contraloría debe valorar las pruebas, así como la mencionada Acta del 30 de julio de 2015, para cambiar su concepto errado de las terapias incompletas.



RESOLUCIÓN ORDINARIA

SALA FISCAL Y SANCIONATORIA

NÚMERO: ORD-801119 - 46 - 2021

FECHA: 11 de mayo de 2021

PÁGINA NÚMERO: 11 de 35

*“Por el cual se resuelve solicitud de Revocatoria Directa relacionada con el Proceso Ordinario de Responsabilidad Fiscal No. PRF 80233-064-969”*

### **3.5. ASPECTOS CONCLUYENTES QUE FUERON IGNORADOS.**

Aduce la apoderada de FUNTIERRA REHABILITACIÓN IPS S.A.S., que la Contralora Intersectorial No. 8, no hizo una discriminación detallada de la participación de cada uno de los implicados en el daño, quedando en el aire los siguientes interrogantes:

*¿Por qué no tiene validez el acta suscrita por el Secretario de Salud, EDWIN PRECIADO LORDUY y FUNTIERRA REHABILITACIÓN IPS S.A.S.?*

*¿Por qué la aplica retroactivamente cuando ya el número de terapias se habían realizado en los meses anteriores a la suscripción de la misma?*

Expone, que para los meses de mayo y junio de 2015, FUNTIERRA realizó un número de terapias de acuerdo a lo pactado, antes de suscribirse el acta del 30 de julio de 2015, sin poder predecir, la suscripción de dicha Acta para el mes de julio de 2015.

Con relación a lo planteado por la Contraloría Delegada, explicó la apoderada, que no existe obligación jurídica de FUNTIERRA REHABILITACIÓN IPS S.A.S., para los meses de enero, febrero, marzo, abril, mayo y junio de 2015, que la llevara a realizar el número de terapias de 50 a 100 pactadas, en el acuerdo suscrito el 30 de julio de 2015, entre la IPS y la Secretaría de Salud del Departamento de Córdoba, porque la tarifa a ser aplicada, por valor de \$2.250.000, sería *“...sin perjuicio de que dicho acuerdo rija a partir de la fecha y la tarifa a reconocer aplica desde el primero de enero al 31 de diciembre del presente año”*, por lo que reitera, que no se le puede aplicar retroactividad, para los meses de enero a julio de 2015, porque considera que dicha obligación rebasa la capacidad de obligación de la sociedad FUNTIERRA IPS S.A.S., y expresa, ser absurdo y desproporcionado, amparada en la Sentencia C-377 de 1993, que estudia el aforismo *“nadie está obligado a lo imposible”*, porque:

*“a) Las obligaciones jurídicas tiene un fundamento en la realidad, ya que operan sobre un plano real; de ahí que realizan siempre una acción o conservan una situación, según sea una obligación de dar o hacer –en primer caso- o de no hacer –en el segundo-. Ese es el sentimiento de operatividad real de lo jurídico. Lo imposible jurídicamente no existe; y lo que no existe no es objeto de ninguna obligación; por tanto, la obligación a lo imposible no existe por ausencia de objeto jurídico. B) Toda obligación debe ser proporcionada al sujeto de la misma, es decir, debe estar de acuerdo con sus capacidades; como lo imposible rebasa la capacidad del sujeto de la obligación, es desproporcionado asignarle a aquél una vinculación con un resultado exorbitante a su capacidad de compromiso, por cuanto implicaría comprometerse a ir en contra de su naturaleza, lo cual resulta a todas luces un absurdo. C) El fin de toda obligación es construir o conservar –según el caso- el orden*

*“Por el cual se resuelve solicitud de Revocatoria Directa relacionada con el Proceso Ordinario de Responsabilidad Fiscal No. PRF 80233-064-969”*

*social justo. Todo orden social justo se basa en lo existente o en la probabilidad de existencia. Y como lo imposible jurídicamente resulta inexistente, es lógico que no haga parte del fin de la obligación; y lo que no está en el fin no nueve al medio. Por tanto, nadie puede sentirse motivado a cumplir algo ajeno en absoluto a su fin natural. D) Toda obligación jurídica es razonable. Ahora bien, todo lo razonable es real o realizable como lo imposible no es real ni realizable, es irracional, lo cual riñe con la esencia misma de la obligación. (...).”*

Finalmente, la apoderada solicitante aseveró, que no fue valorado el escrito mediante el cual solicitó la cesación de la acción fiscal y el archivo de la investigación del proceso, por lo que aduce que el mismo debe ser valorado en su totalidad, en especial lo contemplado en las páginas 99 a 156 del Capítulo 8.

#### IV. CONSIDERACIONES

##### 4.1. Competencia.

La competencia para que la Sala Fiscal y Sancionatoria asuma el conocimiento de la presente solicitud de revocatoria directa, se origina en lo consagrado en el artículo 93 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo - Ley 1437 de 2011, según el cual *“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, (...).**”* Resaltado fuera del texto.

Con fundamento en la anterior norma, procede la Sala de Decisión de la Sala Fiscal y Sancionatoria de la Contraloría General de la República, como superior funcional, a analizar y decidir sobre la solicitud efectuada mediante correo electrónico del 22 de abril de 2021, por la Abogada MARITZA DEL SOCORRO QUINTERO JIMÉNEZ, en calidad de apoderada de FUNTIERRA REHABILITACIÓN IPS S.A.S., representada legalmente por la señora TANIA MARGARETH OTERO ARROYO, donde reiteró la solicitud de revocatoria directa de los Autos Nos. 1201 y 1561 de 2020, que le fue negada por la Contralora Delegada Intersectorial No. 8, mediante Auto No. 660 del 12 de abril de 2021.

##### 4.2. Procedencia de la revocatoria directa.

Previo a continuar con el estudio en el caso en concreto, de los argumentos que integran la solicitud de revocatoria directa que es objeto de esta decisión, es necesario resaltar que, la naturaleza de la figura del revocatoria directa de los actos administrativos, como mecanismo que le permite a la administración, el corregir sus propios errores sobre los que hubiere



RESOLUCIÓN ORDINARIA

SALA FISCAL Y SANCIONATORIA

NÚMERO: ORD-801119 - 46 - 2021

FECHA: 11 de mayo de 2021

PÁGINA NÚMERO: 13 de 35

*“Por el cual se resuelve solicitud de Revocatoria Directa relacionada con el Proceso Ordinario de Responsabilidad Fiscal No. PRF 80233-064-969”*

fundamentado alguna actuación administrativa, y si es del caso, sacarla de la vida jurídica, para mantener el derecho intacto del peticionario.

Así las cosas, la figura de la revocatoria directa se encuentra contemplada en el Capítulo IX del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo CPACA - Ley 1437 del 2011, que estipula:

**“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.”*

Igualmente, el artículo 94 de la misma compilación normativa, establece que la solicitud de Revocatoria será improcedente: *“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”.*

La primera de estas causales tiene que ver con la ilegalidad del acto, es decir, cuando la administración encuentra que el acto administrativo es contrario a la Constitución o a la ley, lo que hace es retirarlo de la vida jurídica, dejarlo sin efecto mediante el mecanismo de la revocatoria directa, mas no declarar su inconstitucionalidad o ilegalidad, pues ello es tarea propia de los jueces de la República, previa demostración ante éstos de la existencia de la violación de las normas superiores.

Por su parte, las otras dos causales hacen relación a la inconveniencia del acto y a su repercusión entre el conglomerado -segunda causal- o en relación con una determinada persona -tercera causal- a quien se le ocasiona un agravio injustificado.

#### **4.3. Improcedencia de la Revocatoria Directa.**

La revocación directa de los actos administrativos no procederá en los casos señalados por el artículo 94 de la Ley 1437 de 2011:

**“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*



RESOLUCIÓN ORDINARIA

SALA FISCAL Y SANCIONATORIA

NÚMERO: ORD-801119 - 46 - 2021

FECHA: 11 de mayo de 2021

PÁGINA NÚMERO: 14 de 35

*“Por el cual se resuelve solicitud de Revocatoria Directa relacionada con el Proceso Ordinario de Responsabilidad Fiscal No. PRF 80233-064-969”*

*petionario haya interpuesto los recursos de que dichos actos sean susceptibles, ni en relación con los cuales haya operado la caducidad para su control judicial.”*

Al respecto, la doctrina y la jurisprudencia han decantado que no es procedente la revocatoria directa en virtud de la causal del numeral 1 cuando el solicitante haya interpuesto los recursos de que dichos actos sean susceptibles, ni tampoco opera frente a las tres causales si se ha configurado la caducidad para su control judicial.

En efecto, el doctrinante Enrique José Arboleda Perdomo, en su libro *“Comentario al Nuevo Código Contencioso Administrativo y de lo Contencioso Administrativo”*, 2da. Edición del 15 de abril de 2015, Editorial Legis, páginas 150 a 152, explicó la improcedencia de la revocatoria directa contemplada en el artículo 94, en los siguientes términos:

*“El artículo 94 contempla dos limitaciones a la facultad de revocar los actos administrativos por la misma autoridad que los expidió (...) la primera restricción consiste en que no procede la revocación cuando el petionario haya interpuesto los recursos administrativos contra el acto (...) se aplica únicamente para la primera causal de revocatoria, que es la de manifiesta violación a la constitución y la ley (...) la segunda limitante a la revocatoria directa de los actos administrativos consiste en que no puede haber operado la caducidad para su control judicial, es decir, no puede haberse dejado pasar el tiempo para demandar ante el Contencioso Administrativo. **Esta razón de improcedencia opera frente a todas las causales descritas en el artículo anterior, y además aplica tanto para el particular afectado como para la misma autoridad**”.* (Negrita y subrayado fuera de texto)

En ese sentido, el Consejo de Estado se ha pronunciado reiteradamente, haciendo un análisis acucioso de la figura procesal de la revocatoria directa en vigencia de la Ley 1437 de 2011-CPACA, en la Sentencia del 15 de agosto de 2013 dentro del radicado 25000-23-25-000-2006-00464-01(2166-07) y la Sentencia del 6 de agosto de 2015 dentro del radicado 76001-23-31-000-2004-03824-02 del Consejero Ponente Gerardo Arenas Monsalve, en las cuales se señala:

*“El artículo 70 del derogado Decreto 01 de 1984 establecía que no podía solicitarse, en general, la revocatoria de los actos administrativos siempre que el interesado hubiera hecho uso de los recursos de la vía gubernativa. No obstante, lo anterior, en el nuevo código, artículo 94, tal prohibición se conserva únicamente respecto de la primera causal de revocatoria, a saber, cuando sea manifiesta su oposición a la Constitución Política o a la ley y, **en términos generales, se erige la prohibición de solicitar la revocatoria cuando haya operado el fenómeno de la caducidad frente al acto administrativo, sin importar la causal que se invoque para su revocatoria.**”*

*Bajo estos supuestos, en vigencia del nuevo Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo **el interesado en obtener la revocatoria de un acto***

*“Por el cual se resuelve solicitud de Revocatoria Directa relacionada con el Proceso Ordinario de Responsabilidad Fiscal No. PRF 80233-064-969”*

**administrativo podrá solicitarla entre su ejecutoria y la oportunidad para hacer uso del medio de control correspondiente, o hasta la eventual notificación del auto admisorio**. (Negrita y subrayado fuera de texto)

#### **4.4. Efectos de la improcedencia de la Revocatoria directa.**

Al tenor del artículo 95 del CPACA, 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.

En todo caso, es necesario precisar que ni la petición de revocación de un acto, ni la decisión que sobre ella recaiga **revivirán los términos legales** para demandar el acto ante la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, ni darán lugar a la aplicación del silencio administrativo, como lo establece el artículo 96 de la Ley 1437 de 2011.

Sobre este aspecto que se desliga de la improcedencia relacionada con la caducidad, el Consejo de Estado, en el libro *“Instituciones del Derecho Administrativo en el Nuevo Código. Una Mirada a la luz de la Ley 1437 de 2011”*, publicado en el año 2012, indicó:

*“la consagración de esta nueva limitante a la solicitud de revocatoria directa deja en claro por vía legal lo que en varias ocasiones ha reiterado la jurisprudencia, en el sentido de que tal solicitud no revive el término de caducidad de la acción, ahora por la sencilla razón de que, estando caducada ésta, ya ni siquiera es posible formular petición alguna en ese sentido, con lo cual, en buena hora, se acaba con la manía (que, por lo demás, congestiona innecesariamente a la administración y a la justicia) de pedir la revocatoria del acto por fuera del término con que se contaba para demandarlo y, en caso de ser negada esa petición, acudir ante la jurisdicción para demandar este último pronunciamiento y, por esa vía, intentar burlar la figura de la caducidad, pues el objetivo real de aquel proceder no es otro que lograr la anulación de la decisión inicial ya no demandable por la expiración del plazo establecido para ello, a pesar de lo dispuesto por el citado artículo 72 del Código anterior, norma que en esencia repite el artículo 96 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, según el cual “Ni la petición de revocación ni la decisión que sobre ella recaiga revivirá los términos legales para demandar el acto ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo, ni dará lugar a la aplicación del silencio administrativo”.*

#### **4.5. Revocatoria de actos administrativos de carácter particular.**

En cuanto a la revocación de actos de carácter particular y concreto, el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo- CPACA (Art. 97) señala que, salvo las excepciones establecidas en la ley, cuando un acto administrativo, bien sea expreso



RESOLUCIÓN ORDINARIA

SALA FISCAL Y SANCIONATORIA

NÚMERO: ORD-801119 - 46 - 2021

FECHA: 11 de mayo de 2021

PÁGINA NÚMERO: 16 de 35

*“Por el cual se resuelve solicitud de Revocatoria Directa relacionada con el Proceso Ordinario de Responsabilidad Fiscal No. PRF 80233-064-969”*

o ficto, 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 previo, expreso y escrito del respectivo titular.

Por tal razón, si el titular niega su consentimiento y la autoridad considera que el acto es contrario a la Constitución o a la ley, deberá demandarlo ante la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, y si la Administración considera que el acto ocurrió por medios ilegales o fraudulentos lo demandará sin acudir al procedimiento previo de conciliación y solicitará al juez su suspensión provisional.

#### **4.6. Seguridad Jurídica en la Revocatoria Directa.**

La seguridad jurídica en un Estado Democrático y Social de derecho, resulta de vital importancia, en el entendido, de que los asociados esperan que la resolución de sus conflictos se realice según los instrumentos y mecanismos previamente establecidos y, por tanto, las consecuencias jurídicas que deben asumir se encuentran conforme a los preceptos normativos que los rigen, lo que de suyo implica necesariamente que los veredictos se encuentren ajustados a derecho.

En ese sentido, el desconocimiento de las causales de improcedencia de la Revocatoria Directa, atenta contra la seguridad jurídica y el interés general, máxime, cuando se trata de actos administrativos de carácter particular. Así lo ha señalado el Consejo de Estado, frente a la caducidad, cuando sostiene que la seguridad jurídica debe imperar en todo ordenamiento para impedir que situaciones permanezcan en el tiempo, sin que sean definidas judicialmente, tornándose en ininterrumpidas (C.E. Sentencia del 12 de agosto de 2014. Radicado: 18001-23-33-000-2013-00298-01, C.P. Enrique Gil Botero)

Inclusive, la prohibición de revocar actos administrativos de contenido particular y concreto se ha justificado en la jurisprudencia, a partir de la garantía de los principios de confianza legítima, seguridad jurídica y el respeto de los derechos adquiridos que avalan el principio de la inmutabilidad o intangibilidad de los derechos subjetivos reconocidos por la administración a través de un acto administrativo y fortalecen la relación entre la Administración y los particulares, tal como lo sostuvo la Corte Constitucional en la Sentencia SU-050 del 02 de febrero de 2017, M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.

Así las cosas, la improcedencia de la solicitud de revocatoria directa de un acto administrativo cuando el término de caducidad ya ha operado, es decir, el término previsto para el medio de control correspondiente, tiene la finalidad de brindar seguridad jurídica, en el sentido de que no se podría restablecer la discusión sobre una situación jurídica ya consolidada por el





RESOLUCIÓN ORDINARIA

SALA FISCAL Y SANCIONATORIA

NÚMERO: ORD-801119 - 46 - 2021

FECHA: 11 de mayo de 2021

PÁGINA NÚMERO: 17 de 35

*“Por el cual se resuelve solicitud de Revocatoria Directa relacionada con el Proceso Ordinario de Responsabilidad Fiscal No. PRF 80233-064-969”*

transcurso del tiempo; término que concedió el legislador para que se posibilitara controvertir en sede administrativa, la decisión plasmada en el acto.

#### **4.7. Del caso concreto.**

Efectuadas las anteriores precisiones, la Sala de Decisión de la Sala Fiscal y Sancionatoria, procede al estudio de la solicitud efectuada por la Doctora MARITZA DEL SOCORRO QUINTERO JIMÉNEZ, en calidad de defensora de FUNTIERRA REHABILITACIÓN IPS S.A.S. representada legalmente por TANIA MARGARETH OTERO ARROYO, en la cual reiteró la solicitud de revocatoria directa del Auto No 1201 y 1561 de 2020, que le fuera negada por parte de la Contralora Delegada Intersectorial No. 8, mediante Auto No. 660 del 12 de abril de 2021.

A continuación, se exponen los argumentos de las decisiones objeto de la solicitud de impugnación de la apoderada solicitante, frente a la sociedad FUNTIERRA REHABILITACIÓN IPS S.A.S., veamos:

- **Del Auto No. 1201 del 16 de octubre de 2020, por el cual se profirió fallo con responsabilidad fiscal en contra de FUNTIERRA REHABILITACIÓN IPS S.A.S.**

En esta decisión, la Contralora Delegada Intersectorial No. 8 de la Unidad de Investigaciones Especiales contra la Corrupción, determinó el daño, frente a la sociedad FUNTIERRA REHABILITACIÓN IPS S.A.S., por unos servicios de promoción, prevención, educación y tratamientos de rehabilitación integral NO POS a menores con discapacidad cognitiva, física y psicológica en el Departamento de Córdoba, cuyos cobros y facturas por servicios, de la IPS, para los meses de mayo, junio, julio y agosto de 2015, fueron relacionados y estudiados por la mencionada operadora jurídica fiscal, arrojando un total de costos establecidos en dichos conceptos por valor de \$311.410.000, sin indexar, daño establecido por la prestación de los servicios de salud de paquetes de terapias de neurodesarrollo, cuando los servicios no se prestaron en su totalidad, por una gestión fiscal antieconómica, ineficaz, ineficiente e inoportuna, que no aplicó al cumplimiento de los cometidos y fines esenciales del Estado, particularizados por la buena administración de los recursos del Sistema General de Participaciones para la prestación del servicio de salud.

Respecto de dichas sumas, los implicados EDWIN DE JESÚS PRECIADO LORDUY, quien fungiera como Secretario de Salud del Departamento de Córdoba, y la sociedad FUNTIERRA REHABILITACIÓN IPS S.A.S., a través de su representante legal, invocaron como soporte del cambio de precios de las terapias, un acuerdo celebrado entre la Gobernación del Departamento de Córdoba y la IPS, para el 30 de julio de 2015, frente a la cual, la Contralora Delegada Intersectorial No. 8, manifestó no tener competencia para pronunciarse sobre la



RESOLUCIÓN ORDINARIA

SALA FISCAL Y SANCIONATORIA

NÚMERO: ORD-801119 - 46 - 2021

FECHA: 11 de mayo de 2021

PÁGINA NÚMERO: 18 de 35

*“Por el cual se resuelve solicitud de Revocatoria Directa relacionada con el Proceso Ordinario de Responsabilidad Fiscal No. PRF 80233-064-969”*

legalidad de dicho documento, y porque *“partiendo del contenido del mismo y desde la órbita de la responsabilidad fiscal, se encuentra claramente acreditado que se facturaron, cobraron y pagaron servicios bajo la modalidad de paquete, que no cumplían con las condiciones pactadas para el pago del paquete, puesto que no se realizaron mínimo 50 terapias en los caso analizados y evidenciados en los cuadros 1, 5, 9 y 14”*.

La información que contienen los cuadros mencionados, hace referencia a los cobros efectuados para los meses de mayo, junio, julio y septiembre del año 2015, con los pacientes relacionados, y sobre los cuales, la operadora jurídica, plantea el daño, sobre el valor pagado, *“el valor que se debió”* pagar, y la diferencia entre uno y otro como daño fiscal.

Haciendo referencia al Acuerdo del 30 de julio de 2015, la C. Delegada manifestó no ser de recibo el argumento de la sociedad FUNTIERRA REHABILITACIÓN IPS S.A.S. frente a la errónea interpretación del acuerdo de 30 de julio de 2015, porque *“...tanto el Secretario de Desarrollo de Salud de Córdoba, como la sociedad FUNTIERRA REHABILITACIÓN IPS, suscribieron de mutuo acuerdo, el documento de 30 de julio de 2015, a través del cual establecieron los términos, tarifas y vigencia de los términos, para la prestación de los servicios de terapias de neurodesarrollo/neurorrehabilitación, en el cual literalmente pactaron lo siguiente: “Se llega a un acuerdo por valor de DOS MILLONES DOSCIENTOS CINCUENTA MIL PESOS (\$2.250.000) **por paquete integral** de terapias de Neurodesarrollo/Neurorrehabilitación **con transporte incluido, merienda y descuento de cuota de recuperación...sin perjuicio de que dicho acuerdo rija a partir de la fecha y la tarifa a reconocer aplica desde el primero de enero al 31 de diciembre del presente año”**. Cabe destacar que los costos de transporte, merienda, descuentos y pólizas, fueron corroborados por el Despacho en la visita especial realizada en septiembre de 2019 a las instalaciones de la sociedad FUNTIERRA REHABILITACIÓN IPS S.A.S.*

*Como se observa, la tarifa establecida en dicho documento, cuya aplicación se acordó desde enero de 2015, esto es de forma RETROACTIVA, recayó únicamente sobre paquetes integrales de terapias de neurodesarrollo/neurorrehabilitación, los cuales imponían la realización de mínimo 50 terapias y máximo 100 terapias.*

*Para este Despacho resulta claro el acuerdo logrado entre las partes, razón por la cual no hay lugar a desatender su tenor literal, sin que el mismo contenga expresiones oscuras o dudosas; por consiguiente, sus palabras se entienden en su sentido natural y obvio, de conformidad. (...) Basta recordar el contenido íntegro y literal del acuerdo logrado, para llegar a tal conclusión:*

*“ACTA REALIZADA A LOS (30) DÍAS DEL MES DE JULIO DE DOS MIL QUINCE (2015)*

*En la ciudad de Montería, a los treinta (30) días del mes de julio de 2015, Hora 11:00 a.m., se reunieron en la Oficina del Secretario de Salud Departamental de Córdoba, el doctor EDWIN PRECIADO LORDUY, identificado con la C.C. No.*

*“Por el cual se resuelve solicitud de Revocatoria Directa relacionada con el Proceso Ordinario de Responsabilidad Fiscal No. PRF 80233-064-969”*

6.887.128 y la representante legal de la FUNDACIÓN FUNTIERRA REHABILITACIÓN, doctora TANIA OTERO ARROYO, identificada con C.C No. 52.424.492 de Bogotá, con el fin de estudiar la propuesta presentada por la mencionada Fundación, teniendo en cuenta la difícil situación económica por la que atraviesa la Secretaría de Salud Departamental debido a las reformas realizadas por el Gobierno Nacional en materia de salud, lo que ha originado un gran número de acciones de tutela y desacatos en contra de la mencionada Secretaría, por las terapias Neurodesarrollo/Neuro rehabilitación. La doctora TANIA OTERO ARROYO, a través de oficio recibido el 30 de julio de 2015, presentó propuesta económica en la que manifestó, entre otras cosas, lo siguiente que se transcribe la parte pertinente para mayor claridad, así: 'FUNTIERRA REHABILITACIÓN IPS, propone sostener una Tarifa económica hasta el 31 de diciembre de 2015, para contribuir con la crisis del sector y cumplir con las órdenes judiciales y desacatos, el valor de \$2.700.000,00 (DOS MILLONES SETECIENTOS MIL PESOS. Valor capitado (...)).

El doctor EDWIN PRECIADO LORDUY, a través de correo electrónico de la fecha, respondió la propuesta presentada, en la siguiente forma: 'En atención a su propuesta recibida el día 30 de julio de 2015 y discutida en horas de la mañana de esta misma fecha, le manifiesto lo siguiente. Se ratifica la oferta económica por el paquete integral de terapias de neuro desarrollo/neuro rehabilitación, distribuidos en grupos terapéuticos según necesidades del paciente, incluye transporte, merienda y cuota de recuperación, con un mínimo de 50 terapias y un máximo de 100 terapias, valor del paquete 2.250.000.00, dicho valor será pagado por las terapias realizadas a los pacientes que tienen fallos judiciales debidamente ejecutoriados y que realmente fueron atendidos en el mes. La siguiente propuesta es válida hasta las 4.50 P.M. del día de hoy'.

En respuesta a la anterior comunicación, la doctora TANIA OTERO ARROYO, manifestó lo siguiente, del cual se transcriben los apartes pertinentes: 'EN RESPUESTA A SU COMUNICADO VIA EMAIL ENVIADO A LAS 15.37 DEL DÍA 30/07/2015 FUNTIERRA REHABILITACIÓN ACEPTA LA PROPUESTA BAJO LOS SIGUIENTES PARÁMETROS: ESTA PROPUESTA DEBE SER LEGALIZADA MEDIANTE UNA ACTA FIRMADA ENTRE LAS DOS PARTES PARA PODER DARLE LEGALIDAD AL VALOR PACTADO. EL VALOR ES UN VALOR PACTADO A LOS PACIENTES QUE TENGAN FALLOS DE TUTELA. EL VALOR APLICA DESDE LOS MESES DE ENERO, FEBRERO, MARZO, ABRIL, MAYO, JUNIO, JULIO, AGOSTO, SEPTIEMBRE, OCTUBRE, NOVIEMBRE Y DICIEMBRE DE 2015 POR \$2.250.000.00 QUE INCLUYE SERVICIOS DE TRANSPORTE A LOS USUARIOS, SERVICIO DE MERIENDA AL USUARIO, LAS SESIONES VAN DE ACUERDO A LO ORDENADO POR EL MÉDICO TRATANTE OSCILANDO MÍNIMO 50 HASTA 100 O DE ACUERDO A LA

HISTORIA CLÍNICA QUE SE REALIZA A CADA PACIENTE EN SUS CONTROLES (...)

En virtud de lo anterior, de común acuerdo y teniendo en cuenta la crítica situación economía (sic) y financiera de la Secretaría De Salud Departamental, las partes intervinientes han acordado lo siguiente: Se llega a un acuerdo por valor de \$ (sic) DOS MILLONES DOSCIENTOS CINCUENTA MIL PESOS (\$2.250.000.00) por paquete integral de terapias de Neurodesarrollo/Neuro rehabilitación con transporte incluido, merienda y descuento de cuota de recuperación. El presente acuerdo será sometido a la conciliación extrajudicial ante la Procuraduría General de la Nación conforme a las exigencias y normas legales vigentes; sin perjuicio de que dicho acuerdo rija a partir de la fecha y la tarifa a reconocer aplica desde el primero de enero al 31 de Diciembre del presente año y el presente acuerdo aplica solo para aquellos pacientes que les corresponde financiera (sic) a la Secretaría Departamental de Salud por órdenes judiciales (fallos de tutelas debidamente ejecutoriados)

En cuanto a los meses de Octubre de 2013 y Septiembre de 2014, se realizara su conciliación extrajudicial ante la Procuraduría en el menor tiempo posible.

Con el saldo pendiente de la facturación del mes de Diciembre de 2014, se cancelará con recursos de la vigencia del 2015, los cuales se están gestionando ante el Ministerio de Salud y Protección Social; apena (sic) ingresen al presupuesto de la Secretaría de Salud Dptal estos recursos y (sicv) se procede a cancelar (sic) dicho saldo.

Se anexa propuesta de las IPS y los correos electrónicos. Para constancia se suscribe por los que intervinieron en la presente acta a las 5:00 p.m. del día 30 de Julio de 2015” Destacado por fuera del texto original (fol. 727/CD No. 1/ANEXO 6-AÑO 2015- ACTA DE CONCERTACIÓN TARIFIARIA/ACTA DE CONCERTACIÓN DE TARIFAS).



RESOLUCIÓN ORDINARIA

SALA FISCAL Y SANCIONATORIA

NÚMERO: ORD-801119 - 46 - 2021

FECHA: 11 de mayo de 2021

PÁGINA NÚMERO: 20 de 35

*“Por el cual se resuelve solicitud de Revocatoria Directa relacionada con el Proceso Ordinario de Responsabilidad Fiscal No. PRF 80233-064-969”*

Según lo expuesto en el fallo con responsabilidad fiscal, la operadora jurídica fiscal, indicó:

*“Como se observa del contenido del documento anteriormente transcrito, las partes negociaron la prestación de servicios de terapias a través de un paquete por valor de \$2.250.000 por paciente, el cual consistía en la realización mínimo de 50 terapias y máximo 100 terapias. Esta negociación así lograda, tuvo efectos desde enero de 2015 hasta diciembre de 2015, por voluntad de la Secretaría de Desarrollo de Salud de Córdoba y la sociedad FUNTIERRA REHABILITACIÓN IPS, para lo cual se imponía cumplir las condiciones allí pactadas. En caso contrario, el acuerdo no resultaba aplicable.*

(...)

*Cabe recordar que la representante legal de la sociedad FUNTIERRA REHABILITACIÓN IPS, así también lo expuso en el diligencia de versión libre y espontánea, cuando explicó que según el acuerdo de voluntades realizado con el Secretario de Salud de Córdoba, consistente en la prestación del servicio de terapias por paquete, cubría sesiones de mínimo 50 terapias y máximo 100, por valor de \$2.250.000, **cuya vigencia se pactó retroactiva**, es decir, desde el 1 de enero de 2015 hasta el 31 de diciembre de 2015. Por lo tanto resulta inexplicable que ahora, a través de su apoderada, la sociedad FUNTIERRA REHABILITACIÓN IPS, pretenda desconocer no solo el acuerdo....sino que además presente argumentos diametralmente opuestos...tratando de desconocer la retroactividad que pactó y avaló con su firma en el acuerdo de 30 de julio de 2015, aduciendo sin sustento alguno, que sus efectos eran retrospectivos, para tratar de desvirtuar el daño patrimonial al Estado que se encuentra plenamente probado”.*

Respecto de la gestión fiscal de la sociedad FUNTIERRA REHABILITACIÓN IPS S.A.S., la Contralora Delegada Intersectorial No. 8 de la Unidad de Investigaciones Especiales contra la Corrupción, señaló que la IPS:

*“incurrió en una conducta dolosa, al radicar facturas con información alejada de la realidad, cobrando y recibiendo el pago de unos servicios que sabía que había prestado en su totalidad durante los meses de mayo, junio, julio y septiembre de 2015, respecto de los cuales debió realizar mínimo 50 terapias para procurar el pago del valor del paquete acordado con la Secretaría de Desarrollo de Salud, contraviniendo el marco legal y reglamentario para la radicación y pago de facturas a los prestadores de salud y recibiendo el pago de una modalidad de paquete que no cumplía los requisitos para tal efecto, como quiera que no se ejecutaron las prestaciones mínimas requeridas para su pago, contribuyendo así a la causación del daño al patrimonio público”.*

Por otra parte, en el auto objeto de solicitud de revocatoria directa, la Operadora Jurídica Fiscal de Única Instancia, estimó el daño en cuantía de \$375.101.608,45.



RESOLUCIÓN ORDINARIA

SALA FISCAL Y SANCIONATORIA

NÚMERO: ORD-801119 - 46 - 2021

FECHA: 11 de mayo de 2021

PÁGINA NÚMERO: 21 de 35

*“Por el cual se resuelve solicitud de Revocatoria Directa relacionada con el Proceso Ordinario de Responsabilidad Fiscal No. PRF 80233-064-969”*

- **Del Auto No. 1561 del 16 de diciembre de 2020, que resolvió los recursos de reposición interpuestos contra el Auto No. 1201 del 16 de octubre de 2020, por el cual se profirió fallo con responsabilidad fiscal en contra de FUNTIERRA REHABILITACIÓN IPS S.A.S.**

En este auto que resolvió los recursos de reposición, la Operadora Jurídica de conocimiento expuso lo siguiente:

*“(...) En primer lugar, porque el Secretario de Desarrollo de la Salud de Córdoba no cambió las tarifas de forma unilateral, sino que fue a través del acta de 30 de julio de 2015, suscrita junto con la representante legal de Funtierra, que se acordó el paquete integral consistente en la prestación de mínimo 50 terapias y máximo 100 terapias, por valor de \$2.250.000.*

*(...)*

*Y en segundo lugar, precisamente por desconocer las diferentes modalidades de pago, fue que se produjo el daño patrimonial al Estado, pues los servicios se debían cobrar y pagar (i) por paquete integral, según el acta de 30 de julio de 2015, siempre y cuando cumpliera las condiciones allí establecidas, como lo era la prestación de mínimo 50 terapias; ai) o por terapia individual, cuando el servicio prestado no cumpliera con las condiciones pactadas en el paquete acordado en el acta de 30 de julio de 2015.*

*(...)*

*Para el Despacho no es de recibo este argumento, toda vez que la interpretación literal del acta de 30 de julio de 2015, realizada en el fallo recurrido, precisamente no resultaba aplicable a los casos consolidados que no cumplieran con las condiciones pactadas en dicho documento.*

*(...)*

*En efecto, recuérdese que en el acta de 30 de julio de 2015, el Secretario de Desarrollo de Salud de Córdoba y la representante legal de la sociedad Funtierra Rehabilitación, acordaron la prestación del servicio en un paquete integral, que consistía en la realización de mínimo 50 terapias y máximo 100 terapias, por valor de \$2.250.000, el cual incluía transporte, alimentación, entre otros servicios adicionales. En dicho documento, también pactaron que "sin perjuicio de que dicho acuerdo rija a partir de la fecha y la tarifa a reconocer aplica desde el primero de enero al 31 de Diciembre del presente año", lo que implicaba que en los eventos consolidados en los que se hubieren realizado mínimo 50 terapias y máximo 100 terapias con anterioridad -valga precisar para el caso, los meses mayo, junio y julio de 2015-se pagaría el valor del paquete integral.*

*(...)*

*“Por el cual se resuelve solicitud de Revocatoria Directa relacionada con el Proceso Ordinario de Responsabilidad Fiscal No. PRF 80233-064-969”*

*Pero los casos consolidados, en que se hubieren prestado menos de 50 terapias, no podían pagarse por el valor del paquete integral, porque sencillamente no cumplían con las condiciones establecidas en el acta de 30 de julio de 2015, razón por la cual debieron pagarse de forma individual, a la tarifa que se venía manejando de \$40.000.*

*(...)*

*Carece de toda lógica pretender pagar un número inferior de terapias (inferior a las acordadas en el paquete integral, es decir, menos de 50 terapias), al valor del paquete integral que exigía la prestación de mínimo 50 terapias, pues se caería en el absurdo de considerar que por una terapia realizada debía pagarse \$2.250.000, o como en el caso particular en el que por 6 terapias se pagaron \$2.250.000, así como 10, 12, 15, 20, 24, 30 o 32 terapias, frente a las cuales también se pagó \$2.250.000, cuando resulta evidente que no cumplía con las condiciones establecidas en el paquete integral acordado. Así se observa en los siguientes cuadros, en los cuales se muestran los casos en que se pagó el valor total del paquete, pero se prestaron en todos menos de 50 terapias, y en los que se destacan los casos en que se realizaron 6, 10, 12, 15 o 20 terapias:*

*(...)*

*Con fundamento en todo lo anterior, es dable reiterar que el acta de 30 de julio de 2015, por expresa voluntad de las partes que la firmaron, era aplicable a los casos consolidados únicamente cuando cumplieran con las condiciones allí previstas. En otras palabras, el valor del paquete integral acordado en el acta de 30 de julio de 2015 (\$2.250.000), solo se podía aplicar a los casos que cumplieran las condiciones pactadas, como lo era la prestación mínima de 50 terapias y máximo de 100 terapias. En los demás casos, consolidados y no consolidados, no era posible pagar el valor del paquete integral de terapias acordado en el acta de 30 de julio de 2015, si no se prestaban como mínimo 50 terapias, según las condiciones acordadas por las partes que la suscribieron.*

*(...)*

*Para el Despacho no es de recibo este argumento, toda vez que en el acta de 30 de julio de 2015 no se modificó la tarifa individual de las terapias basadas en neurodesarrollo de \$40.000, sino que se estableció un paquete integral de terapias, que comprendía la realización de mínimo 50 terapias y máximo 100 terapias, por valor de \$2.250.000, que incluía otros servicios, tales como transporte y alimentación. Dicho documento no definió el valor individual de las terapias, por lo que el valor individual de cada terapia, establecido en \$40.000, continuaba aplicándose para aquellos casos en que el servicio prestado no cumpliera con las condiciones del paquete integral pactado en el acta de 30 de julio de 2015.*



RESOLUCIÓN ORDINARIA

SALA FISCAL Y SANCIONATORIA

NÚMERO: ORD-801119 - 46 - 2021

FECHA: 11 de mayo de 2021

PÁGINA NÚMERO: 23 de 35

*“Por el cual se resuelve solicitud de Revocatoria Directa relacionada con el Proceso Ordinario de Responsabilidad Fiscal No. PRF 80233-064-969”*

(...)

*Atendiendo el tenor literal del acta de 30 de julio de 2015, solo los servicios que cumplieran las condiciones establecidas en el paquete integral, podían ser pagados por el valor allí establecido, que como lo reconoce la apoderada de la sociedad Funtierra Rehabilitación, no previó nada sobre servicios que no estuvieran comprendidos dentro de dicho paquete, razón por la cual lo establecido en dicho acuerdo no resulta aplicable a casos que no cumplieran las condiciones allí establecidas, ya fueran consolidadas o no consolidadas. Por lo tanto, esos casos debían pagarse por evento, tal como lo establecía el Decreto 4747 de 2007, al valor de la tarifa individual que venía aplicándose, esto es, \$40.000 (...).”*

#### **4.8. Consideraciones de la Sala Fiscal en referencia a los argumentos de la solicitud de revocatoria.**

La Sala de Decisión, observa que la argumentación de la apoderada de la sociedad FUNTIERRA REHABILITACIÓN IPS S.A.S., se fundamenta en el Acuerdo suscrito el 30 de julio de 2015, entre el Departamento de Córdoba y la mencionada IPS.

Al respecto, es pertinente traer al presente caso, el soporte fáctico con el que se imputó responsabilidad fiscal y se falló con responsabilidad fiscal en contra de la sociedad FUNTIERRA REHABILITACIÓN IPS S.A.S. en el trámite del Proceso de Responsabilidad Fiscal No. PRF 80233-064-969, en efecto, se tenía acreditado que la IPS mencionada, radicó facturas cuya información se encontraba alejada de la realidad por concepto de prestación de servicios comprendidos dentro del paquete de mínimo 50 terapias acordado con la Secretaría de Desarrollo de Salud de Córdoba por valor de \$2.250.000, cuando en realidad prestó servicios en número inferior a esa cifra, y a pesar de ello recibió los pagos como si hubiere prestado tales servicios, contribuyendo así al detrimento patrimonial del Estado, en cuantía de \$311.410.000, que al ser indexada, arrojó como valor a ser resarcido, la suma de \$375.101.608,45.

En cotejo con el Acta de acuerdo del 30 de julio de 2015 citada por la Contralora Delegada Intersectorial No. 8 en el fallo con responsabilidad fiscal, frente a lo planteado por la apoderada solicitante, observa la Sala de Decisión, como superior funcional de la referida Operadora Jurídica Fiscal que adelantó la actuación fiscal que reposa en el proceso de única instancia, que es necesario retomar el análisis de los elementos de la responsabilidad fiscal, en particular, se verificará la conducta de la sociedad FUNTIERRA REHABILITACIÓN IPS S.A.S., y su nexo de causalidad con el daño establecido.

Considera esta Sala, importante realizar un nuevo análisis de lo estipulado en la mencionada acta que de manera consensuada se firmó entre la sociedad FUNTIERRA REHABILITACIÓN IPS S.A.S., con la entidad estatal:



RESOLUCIÓN ORDINARIA

SALA FISCAL Y SANCIONATORIA

NÚMERO: ORD-801119 - 46 - 2021

FECHA: 11 de mayo de 2021

PÁGINA NÚMERO: 24 de 35

*“Por el cual se resuelve solicitud de Revocatoria Directa relacionada con el Proceso Ordinario de Responsabilidad Fiscal No. PRF 80233-064-969”*

***En respuesta a la anterior comunicación, la doctora TANIA OTERO ARROYO, manifestó lo siguiente, del cual se transcriben los apartes pertinentes: ‘EN RESPUESTA A SU COMUNICADO VIA EMAIL ENVIADO A LAS 15.37 DEL DÍA 30/07/2015 FUNTIERRA REHABILITACIÓN ACEPTA LA PROPUESTA BAJO LOS SIGUIENTES PARÁMETROS: ESTA PROPUESTA DEBE SER LEGALIZADA MEDIANTE UNA ACTA FIRMADA ENTRE LAS DOS PARTES PARA PODER DARLE LEGALIDAD AL VALOR PACTADO. EL VALOR ES UN VALOR PACTADO A LOS PACIENTES QUE TENGAN FALLOS DE TUTELA. EL VALOR APLICA DESDE LOS MESES DE ENERO, FEBRERO, MARZO, ABRIL, MAYO, JUNIO, JULIO, AGOSTO, SEPTIEMBRE, OCTUBRE, NOVIEMBRE Y DICIEMBRE DE 2015 POR \$2.250.000.00 QUE INCLUYE SERVICIOS DE TRANSPORTE A LOS USUARIOS, SERVICIO DE MERIENDA AL USUARIO, LAS SESIONES VAN DE ACUERDO A LO ORDENADO POR EL MÉDICO TRATANTE OSCILANDO MÍNIMO 50 HASTA 100 O DE ACUERDO A LA***

La Sala de Decisión aprecia en detenida lectura, que claramente la propuesta que hizo la representante legal de la FUNDACIÓN REHABILITACION IPS S.A.S., se refiere a los pagos a ser aplicados para los meses de enero, febrero, marzo, abril, mayo, junio, julio, agosto, septiembre, octubre, noviembre y diciembre del año 2015, por valor de un paquete, en los que se incluyen rubros de transporte a los usuarios, servicio de merienda, sesiones que se prestarían según lo ordenado por el médico tratante.

También se evidencia que dicho pacto o acuerdo, no tenía otra finalidad que buscar mecanismos alternativos y consensuales que posibilitaran el pago de servicios de salud que se prestaron en situaciones excepcionales para el cumplimiento de órdenes judiciales contenidas en fallos de tutela, y que la Gobernación del Departamento de Córdoba no había efectuado en contraprestación a la sociedad FUNTIERRA REHABILITACIÓN IPS S.A.S.

Cuando la Sala de Decisión de la Sala Fiscal y Sancionatoria abordó el estudio del presente caso, encontró que en el auto de apertura, se tomó en cuenta el hecho que la Gobernación del Departamento de Córdoba mediante las correspondientes Resoluciones pagó a la sociedad FUNTIERRA REHABILITACIÓN IPS S.A.S., la suma de \$6.252.144.173,00, durante la vigencia 2015, por los servicios prestados como consecuencia de los Fallos de Tutela que ordenaron en su parte resolutive a la Secretaría de Salud Departamental de Córdoba, autorizar el tratamiento recomendado por el médico tratante, como son: Terapia física, Terapia Ocupacional, Terapia fonoaudiológica, Terapia integración sensorio motriz y Terapia Miofuncional, empero, al momento de la imputación de responsabilidad fiscal, se descende solamente a los pagos generados por el valor pactado por paquete de \$2.250.000, donde se determinó una diferencia de precios entre lo pactado inicialmente por la Gobernación del Departamento de Córdoba y la sociedad FUNTIERRA REHABILITACIÓN IPS S.A.S., con lo que ha debido cobrarse por cada factura radicada y aplicada a cada paciente, según cuadro comparativo realizado por la Operadora Jurídica Fiscal donde se cuantificó el detrimento al patrimonio del Estado en la suma de \$311.410.000 sin indexar.



*“Por el cual se resuelve solicitud de Revocatoria Directa relacionada con el Proceso Ordinario de Responsabilidad Fiscal No. PRF 80233-064-969”*

Al margen del método comparativo que se utilizó para determinar el daño al patrimonio estatal en el proceso de única instancia, la Sala considera, que se debe analizar la conducta de la sociedad FUNTIERRA REHABILITACIÓN IPS S.A.S., calificada a título de dolo en el fallo con responsabilidad fiscal, para lo cual se partirá del estudio del documento denominado: *“DOCUMENTO TECNICO-JURIDICO POR MEDIO DEL CUAL SE SOLICITA LA CESACION DE LA ACCION FISCAL Y ARCHIVO DE LA INVESTIGACION DEL PROCESO ORDINARIO DE RESPONSABILIDAD FISCAL NUMERO 80233-064-969 EN CONTRA DE TANIA OTERO REPRESENTANTE LEGAL DE FUNTIERRA REHABILITACION IPS”*, (Fls. 1020-1200).

En este documento, se explican los fundamentos para pactar el pago por servicios de salud prestados por FUNTIERRA REHABILITACIÓN IPS S.A.S., incluso antes de firmarse el referido acuerdo a un precio inferior que regía para el año 2013, en donde se establecieron los costos para prestar los servicios de terapia por paquete, en un valor de \$2.250.000, que incluían terapia física, fonoaudiología, terapia ocupacional, psicología, hidroterapia, musicoterapia, hipoterapia, terapia asistida con perro, neuro-pedagogía, actividades lúdicas, como se observa en la captura de pantalla del fallo con responsabilidad fiscal, visible en el reverso del folio 4641 y en el folio 4642, documentos que hacen parte del acervo probatorio que reposa en el expediente, y a los que la operadora jurídica fiscal de única instancia, señaló:

***“A pesar de que en la oferta presentada por la sociedad FUNTIERRA REHABILITACIÓN IPS, se determinó el valor individual de las terapias de neurodesarrollo en \$16.000, lo cierto es que esa tarifa no se tendrá en cuenta en este caso, por cuanto, de un lado, no se celebró contrato alguno con FUNTIERRA y la Secretaría de Desarrollo de la Salud durante la vigencia 2013, y por otro lado, a enero de 2015, dicha sociedad venía cobrando la terapia individual de neurodesarrollo a \$40.000, a pesar de la inexistencia del contrato”***. Resaltado fuera del texto.

**“ANÁLISIS DE LA OFERTA DEL PRODUCTO**

Los precios estipulados serán vendidos con paquetes integrales que oscilan de (sic) \$5.900.000 aproximadamente por cada usuario.

Obteniendo los siguientes servicios: Terapia física, fonoaudiología, terapia ocupacional, psicología, hidroterapia, musicoterapia, hipoterapia terapia asistida con perro, neuro-pedagogía, actividades lúdicas.

Los servicios serán contratados por un año donde se mantendrán el precio y anualmente se aumentara (sic) la tarifa.

**15. PROPUESTA ECONÓMICA**

El valor de la siguiente propuesta está discriminado de la siguiente forma:

1. terapias individuales.
2. Valor sesión.
3. Cantidad de sesiones autorizadas.

TERAPIAS	VALOR SESIÓN	CANTIDAD
ACUATERAPIA	50.000	20
HIPOTERAPIA	50.000	20
TERAPIA ASISTIDA CON PERROS	42.000	20
TERAPIA ABA	50.000	20
MUSICOTERAPIA	40.000	20
TERAPIA MIOFUNCIONAL	16.000	20
TERAPIA NEURODESARROLLO	16.000	20
INTEGRACIÓN SENSORIOMOTRIZ	16.000	20

Igualmente, se estableció que el valor total por terapia, era el siguiente:



RESOLUCIÓN ORDINARIA

SALA FISCAL Y SANCIONATORIA

NÚMERO: ORD-801119 - 46 - 2021

FECHA: 11 de mayo de 2021

PÁGINA NÚMERO: 26 de 35

*“Por el cual se resuelve solicitud de Revocatoria Directa relacionada con el Proceso Ordinario de Responsabilidad Fiscal No. PRF 80233-064-969”*

**VALOR TOTAL POR TERAPIA**

- ACUATERAPIA (20 Sesiones)  
Valor Total: \$1.000.000
- MUSICOTERAPIA (20 Sesiones)  
Valor Total: \$800.000
- TERAPIA ABA(20 Sesiones)  
Valor Total: \$1.000.000
- TERAPIA ASISTIDA CON PERROS (20 Sesiones)  
Valor Total: \$840.000
- HIPOTERAPIA (20 Sesiones)  
Valor Total: \$1.000.000
- TERAPIA MIOFUNCIONAL (20 Sesiones)  
Valor Total: \$320.000
- TERAPIA SENSORIO MOTRIZ (20 Sesiones)  
Valor Total: \$320.000
- TERAPIA NEURODESARROLLO (20 Sesiones)  
Valor Total: \$320.000
- EDUCACIÓN ESPECIAL (20 Sesiones)  
Valor Total: \$320.000

**VALOR TOTAL DE PAQUETES INTEGRALES POR USUARIO: Cinco Millones Novecientos mil Pesos m/c (5.900.000)”** (documento aportado por FUNTIERRA, fol. 816/pruebas/PRUEBA No. .5/Propuesta Técnica presentada vigencia año 2013; y documento recaudado en visita especial realizada a Secretaría de Desarrollo de la Salud de Córdoba, fol. 2491/OTROS/Portafolio Funtierra).

En este sentido, la Sala de Decisión para continuar con el análisis de la conducta de la sociedad FUNTIERRA REHABILITACIÓN IPS S.A.S., calificada a título de dolo como se indica en el fallo con responsabilidad fiscal, se aparta de lo anteriormente concluido por la Contraloría Delegada Intersectorial No. 8, porque en materia de prestación de servicios de salud, el Decreto 4747 del 7 de diciembre de 2007, reguló algunos aspectos de las relaciones entre los prestadores de servicios de salud y las entidades responsables del pago de los servicios de salud de la población a su cargo, estipulando lo siguiente:

**“Artículo 6. Condiciones mínimas que deben ser incluidas en los acuerdos de voluntades para la prestación de servicios. Independientemente del mecanismo de pago que se establezca en los acuerdos de voluntades para la prestación de servicios, estos deberán contener, como mínimo los siguientes aspectos:**

1. Término de duración.
2. Monto o los mecanismos que permitan determinar el valor total del mismo.
3. Información general de la población objeto con los datos sobre su ubicación geográfica y perfil demográfico.
4. Servicios contratados.
5. Mecanismos y forma pago.
6. Tarifas que deben ser aplicadas a las unidades de pago.
7. Proceso y operación del sistema de referencia y contrarreferencia.
8. Periodicidad en la entrega de información de prestaciones de servicios de salud - RIPS.
9. Periodicidad y forma como se adelantará el programa de auditoria para el mejoramiento de la calidad y la revisoría de cuentas.
10. Mecanismos de interventoría, seguimiento y evaluación del cumplimiento de las obligaciones, durante la vigencia del acuerdo de voluntades.



RESOLUCIÓN ORDINARIA

SALA FISCAL Y SANCIONATORIA

NÚMERO: ORD-801119 - 46 - 2021

FECHA: 11 de mayo de 2021

PÁGINA NÚMERO: 27 de 35

*“Por el cual se resuelve solicitud de Revocatoria Directa relacionada con el Proceso Ordinario de Responsabilidad Fiscal No. PRF 80233-064-969”*

*11. Mecanismos para la solución de conflictos.*

*12. Mecanismos y términos para la liquidación o terminación de los acuerdos de voluntades, teniendo en cuenta la normatividad aplicable en cada caso.*

Al respecto, considera esta Sala de Decisión, que los acuerdos de voluntades según el decreto en mención, para la prestación de los servicios de salud, representan una situación convencional que genera derechos y obligaciones entre las partes suscribientes, que fueron desestimados por la operadora jurídica fiscal de única instancia, porque no los consideró un contrato como tal, como quedó plasmado en el fallo con responsabilidad fiscal, que es objeto de solicitud de revocatoria directa por la apoderada de la sociedad FUNTIERRA REHABILITACIÓN IPS S.A.S.

Entonces, resulta diáfano que los servicios de salud prestados y facturados en el marco del acta de acuerdo celebrado el 30 de julio de 2015, se erige como una prueba documental que soportan las actuaciones de la sociedad FUNTIERRA REHABILITACIÓN IPS S.A.S., para realizar el cobro de los servicios de terapia por paquete a través de la facturación cuestionada que desvirtúa un proceder doloso o incluso con culpa grave, porque está ceñida a lo pactado con la entidad pública de salud que requería estos servicios especializados para atender los fallos de tutela.

En efecto, al margen de que se hubiesen presentado irregulares con connotación disciplinaria debido al no cumplimiento de todos los requisitos formales para esta modalidad de contratación, cuyo deber les asiste tanto a los servidores públicos en el manejo de recursos estatales, como a los contratistas regidos por el Código Disciplinario Único, concentra la atención del régimen de responsabilidad fiscal de naturaleza resarcitoria, la demostración y certeza de los elementos o presupuestos *sine qua non* para declararla, esto es, la existencia del daño patrimonial al Estado, una conducta dolosa o gravemente culposa dentro de la esfera de la gestión fiscal y el nexo de causalidad entre estas.

En este orden, precisa la Sala que para poder establecer la conducta dolosa de la sociedad FUNTIERRA REHABILITACIÓN IPS S.A.S., era menester que la operadora jurídica fiscal, revisara la relación comercial derivada del acuerdo de voluntades, conforme a la especificidad que la normativa especial plantea para la prestación de los servicios de salud. Además, no se verificó si se había efectuado el cruce de cuentas mencionado por la apoderada de FUNTIERRA, y por ende no se estableció de fondo, cuál fue la situación real que originó los pagos extemporáneos frente a la conducta reprochada a esa prestadora de salud, porque en el auto de apertura se plantearon pagos por resolución, pero después de iniciada la actuación fiscal, fueron dejados de lado, y no valorados en su conjunto, en relación a los paquetes de terapias inferiores a 50 con que se hicieron las comparaciones y que arrojaron como resultado diferencias de precios, realizadas por la funcionaria de conocimiento.



RESOLUCIÓN ORDINARIA

SALA FISCAL Y SANCIONATORIA

NÚMERO: ORD-801119 - 46 - 2021

FECHA: 11 de mayo de 2021

PÁGINA NÚMERO: 28 de 35

*“Por el cual se resuelve solicitud de Revocatoria Directa relacionada con el Proceso Ordinario de Responsabilidad Fiscal No. PRF 80233-064-969”*

Encuentra la Sala, en cuanto al análisis de la conducta de la sociedad FUNTIERRA REHABILITACIÓN IPS S.A.S., que no está demostrado un comportamiento doloso en su actuar, acogiendo las explicaciones de la apoderada solicitante de FUNTIERRA REHABILITACIÓN IPS S.A.S., quien parte del Acta de acuerdo de voluntades suscrito el 30 de julio de 2015, entre la IPS y la Secretaría de Salud del Departamento de Córdoba, argumentando que los pagos efectuados para los meses de enero, febrero, marzo, abril, mayo y junio de 2015, no implicaba realizar el número de terapias de 50 a 100 señaladas en el acuerdo, porque la tarifa a ser aplicada, por valor de \$2.250.000, sería **“...sin perjuicio de que dicho acuerdo rija a partir de la fecha y la tarifa a reconocer aplica desde el primero de enero al 31 de diciembre del presente año”**, circunstancia analizada en el fallo con responsabilidad fiscal, que hizo contemplar la aplicación de un pago retroactivo para los meses de enero a julio de 2015, a los que no estaba obligada la sociedad FUNTIERRA REHABILITACIÓN IPS S.A.S., porque ya se había facturado esos servicios prestados con antelación, generándose un posible error de apreciación de la prueba, en la que prácticamente se fundamentó la responsabilidad fiscal y la conducta dolosa endilgada a la mencionada IPS.

Bajo ese entendido, considera la Sala de Decisión, que no es dable calificar la conducta de FUNTIERRA REHABILITACIÓN IPS S.A.S., a título de dolo, como lo hizo la Operadora Jurídica Fiscal de única instancia, toda vez que no se determinó la injerencia directa o su contribución en la producción del daño al Departamento de Córdoba dentro del proceso de responsabilidad fiscal No. PRF-80233-064-969, por el pago de terapias en las condiciones del Acta de acuerdo del 30 de julio de 2015, en razón a que se aplicó una retroactividad sobre hechos cumplidos, cuando se tiene probado que se efectuó una renegociación de precios, so pena de no recibir los pagos esperados por FUNTIERRA, por todos los servicios de salud que fueron prestados a esa entidad territorial, con el objetivo de acatar fallos de tutelas ante las acciones presentadas por los usuarios. Reclamación válida soportada en la facturación de servicios por paquete de terapias mínimo de 50 a 100, donde es evidente que se facturó y pagó por debajo de esa cantidad en 278 pacientes analizados por la funcionaria de conocimiento, pero que no se extendió dicho análisis comparativo, ampliado en su conjunto con aquellos casos en que se superó la cifra de más de 50 o de más de 100, multiplicados a razón de \$40.000 pesos por cada terapia para totalizar el valor de todos los servicios prestados durante los 12 meses del año 2015, y restarle el valor pagado para determinar si la facturación presentada por FUNTIERRA se ajustaba a lo pactado en el acuerdo de voluntades, de cobrar los \$2.250.000 por cada paquete de terapias, circunstancia que desvirtúa la demostración de una conducta dolosa o gravemente culposa de este encartado.

Cabe reiterar, que no encuentra la Sala de Decisión, soporte normativo para la calificación a título de dolo o culpa grave en la actuación de la sociedad FUNTIERRA, la cual amparada en el acuerdo de voluntades, realizó el cobro de los servicios de salud prestados mediante la



RESOLUCIÓN ORDINARIA

SALA FISCAL Y SANCIONATORIA

NÚMERO: ORD-801119 - 46 - 2021

FECHA: 11 de mayo de 2021

PÁGINA NÚMERO: 29 de 35

*“Por el cual se resuelve solicitud de Revocatoria Directa relacionada con el Proceso Ordinario de Responsabilidad Fiscal No. PRF 80233-064-969”*

presentación de las facturas que se le reprocha no reunir los requisitos de ley, pero contrario a ello, buscó alternativas de arreglo consensuales para garantizar el pago por los servicios prestados, que en algunos casos, superaron el número mínimo establecido en la mencionada Acta de acuerdo del 30 de julio de 2015, situación coyuntural (pagos por resolución) que no fue tenida en cuenta para determinar su injerencia en la generación del daño que fue objeto de responsabilidad fiscal, toda vez que dicho acuerdo se generó, no para imponerle obligaciones distintas a las inicialmente pactadas entre FUNTIERRA y la Secretaría Departamental de Salud de Córdoba, sino para facilitar los pagos a la IPS, por servicios que no podían estar enmarcados en las condiciones normales del servicio de salud sino para atender los fallos de tutela (hechos cumplidos), que no fueron objeto de análisis por la operadora jurídica de única instancia, previamente a la calificación de la conducta de la sociedad encartada, acorde con las pruebas allegadas al expediente, por lo cual esta Sala de Decisión acogerá los argumentos de la apoderada de FUNTIERRA y revocará parcialmente el fallo con responsabilidad fiscal en este aspecto.

En consonancia con lo anterior, la Sala de Decisión, resalta que los pronunciamientos esbozados en los Autos Nos. 1201 y 1561 de 2020, por la Contraloría Delegada Intersectorial No. 8 de la Unidad de Investigaciones Especiales contra la Corrupción, y que serán revocados parcialmente, conforme a lo argumentado por la apoderada solicitante y analizado por esta instancia superior funcional, donde se falló con responsabilidad fiscal en contra de la sociedad FUNTIERRA REHABILITACIÓN IPS S.A.S., ocasionaron un agravio injustificado, al haberse adoptado la referida decisión, siendo procedente su revocación parcial por esta causal prevista en el numeral 3 del artículo 93 de la Ley 1437 de 2011 – CPACA, que dice:

*“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.**” Resaltado fuera texto.*

Así mismo, la Corte Constitucional en Sentencia C-742/99, sostuvo:

*“REVOCACION DIRECTA-Procedencia*

*“Por el cual se resuelve solicitud de Revocatoria Directa relacionada con el Proceso Ordinario de Responsabilidad Fiscal No. PRF 80233-064-969”*

*La revocación directa tiene como propósito el de dar a la autoridad la oportunidad de corregir lo actuado por ella misma, inclusive de oficio, ya no con fundamento en consideraciones relativas al interés particular del recurrente sino por una causa de interés general que consiste en la recuperación del imperio de la legalidad o en la reparación de un daño público. La persona afectada sí puede en principio pedir a la Administración que revoque su acto, o la autoridad puede obrar de oficio. Cosa distinta es que el interesado, a pesar de haber hecho uso de los recursos existentes, pretenda acudir a la vía de la revocación directa, a manera de recurso adicional, lo cual puede prohibir el legislador, como lo hace la norma acusada, por razones de celeridad y eficacia de la actividad administrativa (art. 209 C.P.) y además para que, si ya fue agotada la vía gubernativa, el administrado acuda a la jurisdicción.”*

En forma concordante, el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Subsección “B”, Consejero ponente: GERARDO ARENAS MONSALVE, en la Sentencia del 21 de mayo de 2009, Radicación número: 76001-23-31-000-2005-00228-02(2222-07), Actor: GUSTAVO ARBOLEDA ZAPATA, Demandado: DEPARTAMENTO DEL VALLE DEL CAUCA, señaló lo siguiente:

*“REVOCATORIA DIRECTA - Concepto*

*La revocatoria directa es una herramienta de la que pueden hacer uso tanto la Administración como el administrado para que en sede gubernativa desaparezcan del ordenamiento jurídico aquellos actos administrativos que estén en oposición a la Constitución Política o a la ley, que no estén conformes con el interés público o social o cuando con ellos se cause agravio injustificado a una persona. Es por tanto, un medio eficaz con el que cuentan los sujetos del procedimiento administrativo para remediar, sin acudir al aparato judicial, los yerros que puedan cometerse en el ejercicio de la Administración Pública.”*

También, el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Subsección “A”, Consejero ponente: GABRIEL VALBUENA HERNÁNDEZ, en la Sentencia del 23 de marzo de 2017, Rad. No.: 25000 23 25 000 1997 44333 01 (1300-2003), Actor: Leonor Castiblanco Arévalo, Demandada: Universidad de Cundinamarca, indicó:

***“De la revocatoria directa de los actos administrativos de carácter particular y concreto***

*En relación con los actos administrativos conviene recordar que se constituyen en la expresión unilateral de la voluntad de la Administración, dirigida a crear, modificar o extinguir situaciones jurídicas generales de carácter abstracto e impersonal y de carácter particular y concreto respecto de una o varias personas determinadas o determinables<sup>1</sup>.*



RESOLUCIÓN ORDINARIA

SALA FISCAL Y SANCIONATORIA

NÚMERO: ORD-801119 - 46 - 2021

FECHA: 11 de mayo de 2021

PÁGINA NÚMERO: 31 de 35

*“Por el cual se resuelve solicitud de Revocatoria Directa relacionada con el Proceso Ordinario de Responsabilidad Fiscal No. PRF 80233-064-969”*

*Tanto los actos administrativos generales y abstractos como los particulares y concretos, pueden ser sustraídos del mundo jurídico por cuenta de las mismas autoridades administrativas que los proferieron, bien sea de oficio o a solicitud de parte, cuando como expresamente lo ordena el artículo 69 del cca2: sea manifiesta su oposición a la Constitución Política o la ley; no estén conformes con el interés público o social o atenten contra él; o si con ellos se causa agravio injustificado a una persona.”*

Como vemos en el anterior contexto normativo y jurisprudencial es procedente la revocación de los actos administrativos cuando se ocasione un agravio injustificado a una persona, por ello, la Sala reitera que surge evidente esta causal en los actos administrativos cuestionados, luego del análisis del Acta de acuerdo del 30 de julio de 2015, en referencia con los pagos efectuados por el Departamento de Córdoba a la sociedad FUNTIERRA REHABILITACIÓN IPS S.A.S., porque la operadora jurídica fiscal, calificó su conducta, a título de dolo, al considerar que *“incurrió en una conducta dolosa, al radicar facturas con información alejada de la realidad, cobrando y recibiendo el pago de unos servicios que sabía que había prestado en su totalidad durante los meses de mayo, junio, julio y septiembre de 2015, respecto de los cuales debió realizar mínimo 50 terapias para procurar el pago del valor del paquete acordado con la Secretaría de Desarrollo de Salud, contraviniendo el marco legal y reglamentario para la radicación y pago de facturas a los prestadores de salud y recibiendo el pago de una modalidad de paquete que no cumplía los requisitos para tal efecto, como quiera que no se ejecutaron las prestaciones mínimas requeridas para su pago, contribuyendo así a la causación del daño al patrimonio público”,* por valor de \$375.101.608,45, no obstante, a criterio de esta dependencia superior funcional, se evidencia que nunca se probó que la sociedad encartada tuviera la obligación de realizar ese mínimo de 50 terapias, cuando se reitera, el origen de dichos pagos se hizo, en procura de prestar un servicio que era ordenado por las autoridades judiciales en acatamiento de fallos de tutela por acciones presentadas por los usuarios, y que eran de obligatorio cumplimiento para la Gobernación del Departamento de Córdoba, so pena de incurrir en un desacato a orden judicial.

Además, porque es claro que no se auscultó adicionalmente a los 278 pacientes que recibieron el número de terapias de Neurodesarrollo en el cuadro comparativo inferiores al mínimo de 50 donde se determinaron la diferencia de precios, las demás cifras en todos los meses del año 2015, a razón de \$40.000 por cada una, cuando los paquetes facturados que fueron de \$2.250.000, superaban el mínimo de 50 o 100 terapias, lo que representó un ahorro a favor de la entidad territorial al aplicarse esta modalidad de precios acordados en el Acta mencionada, circunstancia que además, de servir para la acreditación de ausencia de una conducta dolosa o gravemente culposa por parte de la sociedad FUNTIERRA REHABILITACIÓN IPS S.A.S., de contera, también se rompe el nexo causal entre la conducta y el daño patrimonial al Estado, porque este último no es el producto o resultado de un proceder o actuar doloso o gravemente culposo de dicha encartada, como lo exige el artículo



RESOLUCIÓN ORDINARIA

SALA FISCAL Y SANCIONATORIA

NÚMERO: ORD-801119 - 46 - 2021

FECHA: 11 de mayo de 2021

PÁGINA NÚMERO: 32 de 35

*“Por el cual se resuelve solicitud de Revocatoria Directa relacionada con el Proceso Ordinario de Responsabilidad Fiscal No. PRF 80233-064-969”*

5 de la Ley 610 de 2000, modificado por el artículo 125 del decreto Ley 403 de 2020, en concordancia con el artículo 53 *ibídem*, para declarar su responsabilidad fiscal.

Con fundamento en lo explicado anteriormente, encuentra la Sala acreditado el agravio injustificado a una persona, conforme a la causal 3ª, contemplada en el Artículo 93, Capítulo IX del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo CPACA - Ley 1437 del 2011, que cubre la totalidad de la actuación fiscal que se surtió ante la Contraloría Delegada Intersectorial No. 8 de la Unidad de Investigaciones Especiales contra la Corrupción la Contraloría General de la República, siendo procedente la revocación parcial de los actos administrativos definitivos proferidos en el proceso ordinario de responsabilidad fiscal de única instancia No. PRF 80233-064-969, únicamente en lo que respecta a la sociedad FUNTIERRA REHABILITACIÓN IPS LTDA., hoy FUNTIERRA REHABILITACIÓN IPS S.A.S., que está actuando por medio de su apoderada, la Abogada MARITZA DEL SOCORRO QUINTERO JIMENEZ, decisión que debe desaparecer de la vida jurídica, atendiendo la facultad o potestad que tiene cualquier autoridad que ha expedido un acto administrativo o su superior funcional o jerárquico, para dejarlo sin efectos jurídicos cuando por ejemplo, se causa un agravio injustificado.

## V. CONCLUSIONES DE LA SALA DE DECISIÓN

Concluye la Sala de Decisión de la Sala Fiscal y Sancionatoria de la Contraloría General de la República, que se encuentran acreditados los presupuestos jurídicos y fácticos para revocar directa y parcialmente los Autos Nos. 1201 del 16 de octubre de 2020 *“Por medio del cual se profiere fallo con responsabilidad fiscal dentro del proceso de única instancia en cuantía \$375.101.608,45”* y el Auto No. 1561 del 16 de diciembre de 2020, *“Por el cual se resuelven los recursos de reposición interpuestos contra el auto 1201 de 16 de octubre de 2020, por el que profirió fallo de única instancia”*, expedidos por la Contraloría Delegada Intersectorial No. 8 de la Unidad de Investigaciones Especiales contra la Corrupción de la Contraloría General de la República, en lo que respecta a la decisión que declaró responsable fiscal a la sociedad FUNTIERRA REHABILITACIÓN IPS LTDA., hoy FUNTIERRA REHABILITACIÓN IPS S.A.S., en el proceso PRF 80233-064-969, con fundamento en la causal 3 del Artículo 93 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo CPACA - Ley 1437 del 2011, porque no se probó que su conducta o proceder sea dolosa o gravemente culposa y por ende, se rompe el nexo causal entre la misma con producción del daño, dado que no se demostró que la sociedad encartada tuviera la obligación retrospectivamente de realizar ese mínimo de 50 terapias para facturar por el valor del disminuido valor pactado de \$2.250.000 por paquete de terapias, además, atendiendo el origen de dichos pagos en procura de prestar un servicio para acatar las distintas órdenes de las autoridades judiciales en los fallos de tutela por acciones presentadas por los usuarios, adicionalmente tampoco se tuvo en cuenta las cifras





RESOLUCIÓN ORDINARIA

SALA FISCAL Y SANCIONATORIA

NÚMERO: ORD-801119 - 46 - 2021

FECHA: 11 de mayo de 2021

PÁGINA NÚMERO: 33 de 35

*“Por el cual se resuelve solicitud de Revocatoria Directa relacionada con el Proceso Ordinario de Responsabilidad Fiscal No. PRF 80233-064-969”*

representadas en paquetes de terapias facturados que excedieron el mínimo de 50 terapias, que podría a compensar la diferencia en el evento en que se hubiera tenido en cuenta por la operadora jurídico fiscal y que se pagaron al mismo valor conforme al acuerdo de voluntades celebrado el 30 de julio de 2015, como quedó explicado en la razones expuestas en acápites anteriores, en consecuencia, la Sala acoge la solicitud elevada por la apoderada de FUNTIERRA REHABILITACIÓN IPS S.A.S., y revocará parcialmente los actos administrativos mencionados, en la parte resolutive de este proveído.

En mérito de lo expuesto, la Sala de Decisión de la Sala Fiscal y Sancionatoria de la Contraloría General de la República,

#### **R E S U E L V E:**

**ARTÍCULO PRIMERO: REVOCAR PARCIALMENTE**, lo decidido en el numeral 4º del artículo primero del Auto No. 1201 del 16 de octubre de 2020, por el cual se falló con responsabilidad fiscal en contra de la sociedad **FUNTIERRA REHABILITACIÓN IPS LTDA., hoy, FUNTIERRA REHABILITACIÓN IPS S.A.S.**, con NIT. 900.298.276-1, representada legalmente por la señora TANIA MARGARETH OTERO ARROYO, y también, **REVOCAR** parcialmente, el artículo Primero del Auto No. 1561 del 16 de diciembre de 2020, que en trámite de reposición, confirmó el fallo con responsabilidad fiscal, en lo que respecta únicamente a la sociedad **FUNTIERRA REHABILITACIÓN IPS LTDA., hoy FUNTIERRA REHABILITACIÓN IPS S.A.S.**, ambos autos expedidos por la Contraloría Delegada Intersectorial No. 8 de la Unidad de Investigaciones Especiales contra la Corrupción de la Contraloría General de la República, en el proceso ordinario de responsabilidad fiscal de única instancia No. PRF 80233-064-969, en razón a que se acoge la solicitud de reiteración de revocatoria directa elevada por su apoderada, Doctora MARITZA DEL SOCORRO QUINTERO JIMENEZ, de conformidad con las consideraciones expuestas en la parte motiva de esta decisión.

**ARTICULO SEGUNDO: EXCLUIR** de la cuantificación del daño establecida en el artículo primero del Auto No. 1201 del 16 de octubre de 2020, a la sociedad FUNTIERRA REHABILITACIÓN IPS LTDA., hoy FUNTIERRA REHABILITACIÓN IPS S.A.S. identificada con NIT. 900.298.276-1,

**ARTÍCULO TERCERO: LEVANTAR LAS MEDIDAS CAUTELARES**, ordenando a la dependencia respectiva que adelanta el cobro coactivo y/o donde repose el expediente fiscal, para que en caso de existir medidas cautelares sobre bienes de la sociedad FUNTIERRA REHABILITACIÓN IPS LTDA., hoy FUNTIERRA REHABILITACIÓN IPS S.A.S., con NIT. 900.298.276-1, se cancelen las mismas y se libren los oficios correspondientes.



RESOLUCIÓN ORDINARIA

SALA FISCAL Y SANCIONATORIA

NÚMERO: ORD-801119 - 46 - 2021

FECHA: 11 de mayo de 2021

PÁGINA NÚMERO: 34 de 35

*"Por el cual se resuelve solicitud de Revocatoria Directa relacionada con el Proceso Ordinario de Responsabilidad Fiscal No. PRF 80233-064-969"*

**ARTÍCULO CUARTO: REMITIR** copia del presente acto administrativo a la Contraloría Delegada para la Responsabilidad Fiscal, Intervención Judicial y Cobro Coactivo para lo de su competencia.

**ARTÍCULO QUINTO: NOTIFICAR** el contenido de esta providencia personalmente, a través de la Secretaría Común de la Unidad de Investigaciones Especiales contra la Corrupción de la Contraloría General de la República, Contraloría Delegada para Responsabilidad Fiscal, Intervención Judicial y Cobro Coactivo a la empresa FUNTIERRA REHABILITACIÓN IPS LTDA., hoy FUNTIERRA REHABILITACIÓN IPS S.A.S., a través de su apoderada MARITZA DEL SOCORRO QUINTERO JIMÉNEZ, a la dirección Calle 26 A No. 13-97, Edificio Bulevar de Tequendama en la ciudad de Bogotá D.C. y en los correos electrónicos [lquintero@qyqlegal.co](mailto:lquintero@qyqlegal.co) y [contactenos@qyqlegal.com](mailto:contactenos@qyqlegal.com), de conformidad con los artículos 67 y siguientes de la Ley 1437 de 2011.

**ARTÍCULO SEXTO: DEVOLVER** el expediente a la dependencia de origen para los trámites subsiguientes.

**ARTICULO SÉPTIMO: DISPONER** que contra la presente providencia no procede recurso alguno, en los términos señalados en el artículo 95 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo CPACA, como tampoco se reviven los términos para acudir al medio de control jurisdiccional.

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE,**

**NÉSTOR FABIÁN CASTILLO PULIDO**  
Contralor Delegado Intersectorial No. 3  
Sala Fiscal y Sancionatoria  
Ponente



RESOLUCIÓN ORDINARIA

SALA FISCAL Y SANCIONATORIA

NÚMERO: ORD-801119 - 46 - 2021

FECHA: 11 de mayo de 2021

PÁGINA NÚMERO: 35 de 35

*"Por el cual se resuelve solicitud de Revocatoria Directa relacionada con el Proceso Ordinario de Responsabilidad Fiscal No. PRF 80233-064-969"*

**SERGIO ANTONIO MEDINA MARTÍNEZ**  
Contralor Delegado Intersectorial No. 4  
Sala Fiscal y Sancionatoria

**MARIA TERESA ZULUAGA BOTERO**  
Contralora Delegada Intersectorial No. 1  
Sala Fiscal y Sancionatoria

De conformidad con los alcances del Artículo 2 del Decreto 1287 del 24 de septiembre de 2020 (Por el cual se reglamenta el Decreto Legislativo 491 del 28 de marzo de 2020, en lo relacionado con la seguridad de los documentos firmados durante el trabajo en casa, en el marco de la Emergencia Sanitaria), durante la emergencia sanitaria y siempre que los servidores públicos y contratistas estén prestando sus servicios desde la casa, en el marco del artículo 11 del Decreto Legislativo 491 de 2020, se podrán suscribir válidamente los actos, providencias y decisiones que se adopten mediante firma autógrafa mecánica, digitalizadas o escaneadas, siguiendo las directrices dadas por el Archivo General de la Nación y las que se imparten en el presente decreto.

Proyectó: María Alexandra Hurtado, Profesional Especializada G-4. ( e ).