



**PROCURADURÍA DELEGADA DISCIPLINARIA DE INSTRUCCIÓN 6  
PRIMERA PARA LA CONTRATACIÓN ESTATAL**

Radicación:	IUS E-2018-026865 IUC-D-2018-1066436
Disciplinados:	ALEJANDRO LYONS MUSKUS EDWIN DE JESÚS PRECIADO LORDUY ALFREDO ARUACHAN NARVÁEZ ALEXIS GAINES ACUÑA JOSÉ JAIME PAREJA ALEMÁN DILSON ISAAC BULA DÍAZ DUBYS LUNA NAVARRO YOLIMA DEL CARMEN RANGEL YAÑEZ TANIA MARGARETH OTERO ARROYO
Cargos:	Gobernador de Córdoba, Secretarios de Salud Departamental y Representantes legales IPS
Entidad:	Gobernación de Córdoba
Fecha de los hechos:	2015-2016
Quejoso:	De oficio
Asunto (51):	<b>Auto de Cargos y Archivo Parcial</b>

Bogotá, D.C., **11 SEP. 2023**

**ANTECEDENTES**

Mediante auto del 26 de enero de 2018 el Grupo Élite Anticorrupción de la Procuraduría General de la Nación ordenó la apertura de indagación preliminar contra funcionarios por determinar de la gobernación de Córdoba por hechos relacionados con la contratación y pagos por concepto de prestación de servicios de salud a los habitantes del departamento (f. 1).

Con auto del 18 de octubre de 2018 se ordenó citar a audiencia pública por el procedimiento verbal, a los señores ALEJANDRO JOSÉ LYONS MUSKUS y al señor EDWIN DE JESÚS PRECIADO LORDUY (f. 84 y ss).

A través de Resolución 807 del 10 de diciembre de 2018 el señor Procurador General de la Nación asignó el conocimiento del presente radicado a la Procuraduría Primera Delegada para la Contratación Estatal (f. 159).

En audiencia del 29 de enero de 2020 se declaró la nulidad del auto de citación a audiencia pública y formulación de cargos (f. 298 a 301).

Por auto de junio 4 de 2020 se ordenó "ABRIR INVESTIGACIÓN DISCIPLINARIA a los señores ALEJANDRO LYONS MUSKUS, Gobernador de Córdoba, EDWIN DE JESÚS PRECIADO LORDUY, ALFREDO ARUACHAN NARVÁEZ, ALEXIS GAINES ACUÑA, JOSÉ JAIME PAREJA ALEMÁN, DILSON ISAAC BULA DÍAZ, Secretarios de Desarrollo de Salud del Departamento de Córdoba; DUBYS LUNA NAVARRO, YOLIMA DEL CARMEN RANGEL YAÑEZ y TANIA MARGARETH OTERO ARROYO, representantes legales de las IPS GIRASOLES CENTRO INTEGRAL DE TERAPIAS Y SERVICIOS DE SALUD S.A.S, IPS CRECER Y SONREIR Y FUNTIERRA, para la época de los hechos, conforme a lo expuesto en la parte considerativa" (f. 317 reverso).

Con auto del 3 de noviembre de 2022 se decretó el cierre de la etapa de investigación disciplinaria y se corrió traslado a los sujetos procesales para que presentaran alegatos precalificatorios (f. 801).



## IDENTIFICACIÓN DE LOS INVESTIGADOS

**ALEJANDRO JOSÉ LYONS MUSKUS:** De conformidad con el acta de posesión de enero 1 de 2012 y los certificados laborales Nos. 000040 del 29 de enero de 2015, 000304 del 20 de abril de 2015, 000603 del 12 de agosto de 2015, 000728 del primero de octubre de 2015 y 000802 del 5 de noviembre de 2015 firmados por la directora administrativa con funciones de personal de la Gobernación de Córdoba, el señor LYONS MUSKUS identificado con la cédula de ciudadanía No. 80.241.149 desempeñó el cargo de gobernador de Córdoba en el periodo de tiempo comprendido entre los años 2012 y 2015<sup>1</sup>.

**ALFREDO ARUACHAN NARVÁEZ:** Según el certificado laboral No. 000237 del 8 de febrero de 2018 firmado por la Directora Administrativa de Personal de la Secretaría de Gestión Administrativa de la Gobernación de Córdoba<sup>2</sup> y de conformidad con los decretos Nos. 0005 de enero 1 de 2012<sup>3</sup>, 0584 del primero de agosto de 2014<sup>4</sup>, las actas de posesión del 2 de enero de 2012<sup>5</sup> y del 4 de agosto de 2014, así como el decreto de aceptación de renuncia 0017 del 15 de enero de 2015, el señor ARUACHAN NARVÁEZ identificado con la cédula de ciudadanía No. 15.042.408 se desempeñó como Secretario de Desarrollo de la Salud entre el 2 de enero de 2012 y el 29 de enero de 2014 y entre el 4 de agosto de 2014 y el 15 de enero de 2015.

**ALEXIS GAINES ACUÑA:** Según certificado laboral No. 000234 del 6 de febrero de 2018 firmado por la Directora Administrativa de Personal de la Secretaría de Gestión Administrativa de la Gobernación de Córdoba, el señor GAINES ACUÑA identificado con la cédula de ciudadanía No. 9.089.198 se desempeñó como Secretario de Desarrollo de la Salud del Departamento de Córdoba, en encargo, entre el 29 de enero y el 5 de mayo de 2014; desempeñó el mismo cargo en comisión entre el 6 de mayo y el primero de agosto de 2014; y estuvo nuevamente encargado durante los días 4, 5, 8, 9, 10, 23 y 24 de septiembre de 2014.

**EDWIN DE JESÚS PRECIADO LORDUY:** De conformidad con el certificado laboral No. 000236 del 6 de febrero de 2018 firmado por la Directora Administrativa de Personal de la Secretaría de Gestión Administrativa de la Gobernación de Córdoba<sup>6</sup>, con los decretos No. 0023 del 16 de enero de 2015<sup>7</sup>, 0199 del 21 de abril de 2015<sup>8</sup>, con las actas de posesión del 20 de enero y 21 de abril de 2015<sup>9</sup> y con el decreto No. 1654 del 31 de diciembre de 2015 por medio del cual se aceptó su renuncia al cargo de secretario de desarrollo de la salud a partir de esa misma fecha<sup>10</sup>, el señor PRECIADO LORDUY identificado con la cédula de ciudadanía No. 6.887.128 laboró como Secretario de Desarrollo de la Salud del Departamento de Córdoba entre el 20 de enero y el 31 de diciembre de 2015.

<sup>1</sup> (CA 1 f. 6 Carpeta "CGR-CÓRDOBA" Subcarpeta "2015", subcarpeta "Soporte hallazgo 4" PDF "15. Historia Laboral Alejandro Lyons Muskus - Gobernador.pdf").

<sup>2</sup> F. 122 CA3.

<sup>3</sup> F. 124 CA3.

<sup>4</sup> F. 126 CA3.

<sup>5</sup> F. 125 CA3.

<sup>6</sup> F. 172 CA3.

<sup>7</sup> F. 183 CA3.

<sup>8</sup> F. 186 CA3.

<sup>9</sup> F. 185 y 188 CA3.

<sup>10</sup> F. 189 CA3.



**JOSÉ JAIME PAREJA ALEMÁN:** Según el certificado laboral No. 000238 del 6 de febrero de 2018 firmado por la Directora Administrativa de Personal de la Secretaría de Gestión Administrativa de la Gobernación de Córdoba<sup>11</sup>, con el decreto No. 0038 del 20 de enero de 2016<sup>12</sup>, el acta de posesión del 20 de enero de 2016<sup>13</sup> y el Decreto No. 0024 del 17 de enero de 2017 por medio del cual se aceptó su renuncia, el señor PAREJA ALEMÁN identificado con la cédula de ciudadanía No. 79.467.889, se desempeñó como Secretario de Desarrollo de la Salud desde el día 20 de enero de 2016 y hasta el día 17 de enero de 2017.

**DILSON ISAAC BULA DÍAZ:** Según el certificado laboral No. 000233 del 6 de febrero de 2018 firmado por la Directora Administrativa de Personal de la Secretaría de Gestión Administrativa de la Gobernación de Córdoba<sup>14</sup> y los decretos No. 0033 del 7 de febrero de 2012, 000285 del 28 de mayo de 2012 y las resoluciones 008 del 18 de enero de 2017, 0815 del 23 de octubre de 2017 y 0847 del 14 de noviembre de 2017, el señor BULA DÍAZ identificado con la cédula de ciudadanía No. 15.043.052, se desempeñó como Secretario de Desarrollo de la Salud entre el 8 y el 11 de febrero de 2012, entre el 30 de mayo y el primero de junio de 2012, los días 25, 26 y 27 de octubre de 2017 y los días 14, 15, 16 y 17 de noviembre de 2017.

**TANIA MARGARETH OTERO ARROYO:** De conformidad con el certificado de existencia y representación legal de FUNTIERRA REHABILITACIÓN IPS S.A.S<sup>15</sup> y la certificación obrante en el folio 501 del cuaderno 3, emitida por la Directora Administrativa de esa IPS, la señora OTERO ARROYO identificada con la cédula de ciudadanía No. 52.424.492 laboró como gerente y representante legal desde el primero de enero de 2015 y hasta el 31 de diciembre de 2016.

**DUBYS LUNA NAVARRO:** Según el certificado de existencia y representación legal del 16 de abril de 2015, la señora LUNA NAVARRO identificada con la cédula de ciudadanía No. 50.893.010 era la gerente y representante legal de GIRASOLES CENTRO INTEGRAL DE TERAPIAS Y SERVICIOS DE SALUD IPS S.A.S<sup>16</sup> para la fecha de los hechos investigados.

**YOLIMA DEL CARMEN RANGEL YAÑEZ:** De conformidad con el certificado de existencia y representación legal expedido el 20 de agosto de 2015, la señora RANGEL YAÑEZ identificada con la cédula de ciudadanía No. 32.790.332, tenía para ese año la calidad de gerente y representante legal de CRECER & SONREIR UNIDAD INTEGRAL DE REHABILITACIÓN SAS.<sup>17</sup>

### ALEGATOS PRECALIFICATORIOS

Mediante E-mail del 24 de noviembre de 2022, la Dra. LILIANA REBECA ANAYA CARABALLO apoderada del señor JOSÉ JAIME PAREJA ALEMÁN remitió escrito en el que expuso argumentos que se pueden sintetizar de la siguiente manera:

- Que los hechos objeto de investigación en contra de su defendido, ya fueron investigados por la Procuraduría General de la Nación, que a través de la

<sup>11</sup> F. 224 CA3.

<sup>12</sup> F. 225 CA3.

<sup>13</sup> F. 226 CA3.

<sup>14</sup> F. 265 CA3.

<sup>15</sup> F. 494 y ss C 3.

<sup>16</sup> (CA 4 f. 403 y ss).

<sup>17</sup> CA 1 PDF "13. Crecer y Sonreir - Camara de Comercio y Cedula Rep Legal".



Procuraduría Segunda Delegada para la Contratación Estatal y con auto del 3 de agosto de 2017, ordenó la apertura de investigación disciplinaria en contra del señor PAREJA ALEMÁN y otros servidores, mediante auto del 19 de enero de 2018 declaró cerrada la etapa de investigación, formuló cargos en contra de su poderdante por “irregularidades al ordenar mediante Resolución 0002 del 13 de abril de 2016, el pago de servicios de salud a Funtierra sin que mediara contrato entre esa IPS y la gobernación de Córdoba”, profiriéndose fallo de primera instancia de fecha 27 de septiembre de 2018 en el cual fue declarado disciplinariamente responsable, decisión frente a la cual se presentó recurso de apelación, produciéndose fallo de segunda instancia de la Sala Disciplinaria de la Procuraduría General de la Nación del 14 de enero de 2019 en el cual se confirmó el fallo de primera en todas sus partes, fallos de instancia que fueron demandados ante la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, que a través del Tribunal Administrativo de Córdoba declaró la nulidad de las decisiones de primera y segunda instancia, razón por la cual resultaría aplicable el principio del non bis in ídem.

- Que mientras a su cliente la Procuraduría lo sancionó por pagar servicios de salud, este mismo órgano de control “actualmente adelanta investigación disciplinaria por el no pago de servicios de salud en contra de la ex gobernadora señora SANDRA PATRICIA DEVIA RUIZ, cuestionada por cuentas pendientes de pago similares a las del caso que ocupa la presente actuación (radicado IUS-E 2019-697708 IUC-D-2019-1422822)”, lo cual en su concepto “configura, sin lugar a dudas, no sólo un proceder incoherente, sino también un tratamiento desigual injustificado frente a posibles irregularidades sobre los mismos asuntos de autorización, trámite y pago de servicios de salud, que en el fondo solo constituyen hallazgos administrativos, pero no disciplinarios”.

A través de E-mail de diciembre 9 de 2022, el Dr. LUIS ALEJANDRO QUINTERO SAENZ actuando en calidad de apoderado de TANIA MARGARETH OTERO ARROYO, presentó alegatos precalificatorios exponiendo argumentos que pueden ser concretados como sigue:

- Que su cliente en su calidad de representante de una IPS no es sujeto disciplinario por la presunta no prestación de servicios de salud “en cuanto no tiene calidad de servidor público, ni de trabajador oficial y mucho menos de particular que presta funciones públicas, por lo que nunca ostento la calidad necesaria para ser sujeto disciplinable”, y como persona natural no es prestadora de servicios de salud, sino únicamente representante legal.
- Que FUNTIERRA REHABILITACIÓN IPS S.A.S, no recibió ningún anticipo y lo que hizo fue recibir un pago por la prestación de unos servicios que había prestado con anterioridad al acta del 30 de julio de 2015, en la modalidad de “pago por evento de acuerdo a lo normado en el artículo 4, literal b, del Decreto 4747 del 2007. Por otra parte, nunca recibió anticipo alguno por el parte del Ente territorial, por lo cual nunca administró recursos públicos”.
- Que la mencionada IPS “prestaba por un acuerdo de voluntades suscritos con la Secretaría de Salud Departamental, a través de unas órdenes de servicio, las terapias basadas en neurodesarrollo con recursos propios y posteriormente, presentaba a la Gobernación la Factura de cobro con sus respectivos soportes para el pago por parte del ente territorial (pago por evento)”.
- Y que los mismos hallazgos que dieron origen al proceso disciplinario en contra de su defendida, fueron archivados por la Contraloría General de la República, así en lo que respecta al hallazgo número 6 en el marco del proceso de responsabilidad fiscal PRF 80233-064-969, el 11 de mayo de 2021 se resolvió a favor de su cliente solicitud de revocatoria directa y frente al hallazgo número 7, el primero de noviembre de 2019 “la



Contraloría Intersectorial 8, en 16 páginas emite el auto número 0932, en el cual resuelve ORDENAR EL ARCHIVO del proceso de responsabilidad fiscal PRF 80233-064-1000 CUN SIREF. 23320, a favor de Alejandro Lyons y Edwin Preciado por cuanto los hechos investigados no son constitutivos de detrimento patrimonial” (f. 942 y ss).

Por su parte, el Dr. ÁLVARO JOSÉ LYONS VILLALBA apoderado del señor ALEJANDRO LYONS MUSKUS, presentó escrito de alegatos precalificatorios en el cual expuso:

- Que el presente proceso disciplinario se base en un informe técnico de la Dirección Nacional de Investigaciones Especiales de la Procuraduría General de la Nación: “el cual es a su vez es una reproducción de lo que su momento sostuvo la Contraloría dentro de unos hallazgos que fueron catalogados como oscuros y fueron desvirtuados por el propio ente fiscal, de acuerdo con la prueba que se allegará en esta etapa”.
- Que las terapias con componentes en neurodesarrollo eran para la época de los hechos servicios de salud no POS, tema sobre el cual se pronunció la Contraloría General de la República en auto del primero de noviembre de 2019 dentro del proceso de responsabilidad fiscal “PRF 80233-064-1000”, misma conclusión a la que se llegó: “en el Auto No. ORD- 80112-0232 del 4 de diciembre de 2019, proferido por el Contralor General, Doctor Carlos Felipe CÓRDOBA, mediante el cual se resolvió el grado de consulta dentro del expediente PRF 0233-064-1000 CUN SIREF 23320, concluyó: “Las terapias de neurodesarrollo y neurorrehabilitación no están incluidas en el Plan Obligatorio de Salud, pero son procedimientos necesarios para que la población que los necesita tenga condiciones de salud digna” y en la sentencia de tutela T-802 de 2014.
- Que a través de las terapias de neurorrehabilitación se daba atención a servicios y tecnologías que no estaban incluidos en el POS y que por lo tanto tenían que ser autorizados y cubiertos por el ente territorial con cargo a los recursos del sistema general de seguridad social, aspecto que se encontraba regulado en el artículo 4 de la Resolución 5334 de 2008, según el cual “La atención de los eventos NO POS-S, se financiará por las entidades territoriales con cargo a los recursos del Sistema General de Participaciones – Sector Salud – Prestación de servicios de salud a la población pobre en lo no cubierto con subsidios a la demanda, y los demás recursos previstos en las normas legales vigentes, garantizando el goce efectivo del derecho a la salud de esta población. Los pagos correspondientes se realizarán de conformidad con los procedimientos presupuestales correspondientes”.
- Que frente al supuesto hallazgo relacionado con la IPS GIRASOLES por valor de \$86.132.500, la Contraloría a través de auto 01630 del 21 de diciembre de 2021, se pronunció de fondo sobre dicho hallazgo, el cual catalogó de oscuro, precisando que los procedimientos médicos prestados no se regían por la figura del recobro, que frente a las mismas las partes podían convenir la forma de pago como lo señalaba el artículo 4 del Decreto 4747 de 2007.
- Que a través de Auto No. 00551 del 25 de abril de 2022 la Contraloría también falló a favor de su defendido y de la IPS SEMILLAS DE AMOR y que lo mismo sucedió en el caso de la IPS CRECER Y SONREIR donde se concluyó la inexistencia de daño mediante decisión del 6 de septiembre de 2017.
- Que el Ministerio de Salud ha dejado claro que: “los contratos celebrados con personas naturales o jurídicas con el objeto de prestar el servicio de salud, están determinados jurídicamente como un acuerdo de voluntades, razón por la cual es preciso indicar que el literal f) del artículo 3 del Decreto 4747 de 2007 define el acuerdo de voluntades así: “... el acto por el cual una parte se obliga para con otra a dar, hacer o no hacer alguna cosa. Cada parte puede ser de una o varias personas naturales o jurídicas. El acuerdo de voluntades estará sujeto a las normas que le sean aplicables, a la naturaleza jurídica de las partes que lo suscriben y cumplirá con las solemnidades, que las normas pertinentes determinen” y que lo mismo ha



señalado la Supersalud en conceptos, sobre “la contratación mediante estos acuerdos de voluntades distinguidos en el Decreto 4747 de 2007, y el procedimiento para el pago de servicios prestados”.

- Y que a los hechos objeto de investigación les resultaba aplicable el Decreto 4747 de 2007 que regulaba la procedencia de acuerdos de voluntades “acuerdos que se rigen por las normas del derecho privado, pues así se ha definido legalmente para la contratación de servicios en salud, en razón a que, como quiera que el Estatuto General de Contratación de la administración pública regula de manera general la contratación de las entidades del Estado, en este caso, prevalecen de forma especial las disposiciones contenidas en la Ley 10 de 1990, la cual en su artículo 24 señala, en referencia a la contratación que adelantan las direcciones de salud con los particulares, lo siguiente: “(...) Estos contratos, no requerirán requisito distinto a los exigidos para la contratación entre particulares”. Ley 10 de 1990. Por la cual se reorganiza el Sistema Nacional de Salud y se dictan otras disposiciones. Artículo 24. enero 10 de 1990. DO. N°39137”, razón por la cual “no puede desconocerse que las denominadas actas suscritas en el año 2014 y 2015 con los prestadores encierran verdaderos acuerdos de voluntades y, por tanto, contienen los elementos propios de la principal fuente de obligaciones, tal y como lo establece el artículo 1494 del Código Civil”<sup>18</sup>.

## CONSIDERACIONES

### HECHOS INVESTIGADOS

El auto de apertura de investigación se profirió con fundamento en un informe técnico rendido por la Dirección Nacional de Investigaciones Especiales de la Procuraduría General de la Nación, de fecha 12 de julio de 2018, donde se hizo referencia a las siguientes presuntas irregularidades reproducidas en el auto de apertura:

**(i)** Bajo el título “1. Irregularidades en los servicios de salud prestados”, se hizo mención a hechos que pueden agruparse de la siguiente manera:

- Que “1.1. Al parecer hay un acuerdo en cuanto al servicio a prestar a los niños con síndrome de Down, en algo denominado “Paquete Integral de Neurorehabilitación”, que incluye 5 tipos de terapias”, que “para las terapias basadas en Neurodesarrollo se acordó un paquete integral a través de un acuerdo verbal con todas las IPS prestadoras de Servicios durante la vigencia 2014, por valor de \$4.000.000 por paquete” y que posteriormente mediante acta de julio de 2015 se había llegado aun nuevo acuerdo sobre un paquete de 50 a 100 sesiones de terapias por un monto de \$2.250.000, donde a diferencia del año 2014 donde se aclaró que el pago se haría por las terapias efectivamente pagadas, en el paquete acordado en el año 2015 el monto a pagar era fijo independientemente de si se prestaban 50 o 100 terapias, lo cual carecía de un estudio de mercado sobre el valor unitario de las terapias y había sido objeto de hallazgos por parte de la Contraloría General de la República.
- Que no se había encontrado soporte contractual de los pagos efectuados a la IPS FUNTIERRA.
- Que pese a que las terapias de Neurodesarrollo se consideraron desde sus inicios NO POS por no aparecer textualmente descritas en la Resolución 5521 de 2013, en el año 2014 la Superintendencia de Salud siguiendo las instrucciones del Ministerio de Salud consideró que sí hacían parte del POS, no

<sup>18</sup> (CD f. 939 PDF “Alegatos Pre.pdf”).



obstante lo cual se habrían fallado en contra del Departamento varias tutelas ordenándole pagar la prestación de dichos servicios, apreciándose una tendencia a buscar la autorización de terapias a través de fallos judiciales e incidentes de desacato.

(ii) Bajo el título "2. Inconsistencias entre pacientes, servicios y prestadores" se hizo referencia a la siguiente circunstancia:

- Que "Al cruzar el listado de usuarios reportados por las IPS Crecer y Sonreír, Funtierra, Girasoles y Terapias de la Costa con la información reportada al RIPS para los años 2014 y 2015, se encontró que sólo se reportaron RIPS en consultas y procedimientos, por 2 de las 4 IPS analizadas, para 7 personas de las 1061 reportadas como pacientes atendidos" (315).

(iii) Bajo el título "3. Cuantificación del daño a los recursos de salud", se señaló que la DNIE determinó una muestra para validar los hallazgos fiscales de la Contraloría General de la República y que a partir de esa muestra se estableció:

- Que "En relación con la información soporte del hallazgo 4 se encontró que las observaciones realizadas por el equipo auditor de la CGR a 67 cuentas de cobro y sus soportes, en cuanto a las terapias no prestadas pero si facturadas por la IPS Girasoles, en su mayoría son coincidentes con lo verificado y validado por el equipo asignado a este informe de apoyo técnico. En este orden de ideas, para determinar la cuantificación del daño, nos acogemos al valor proyectado por el equipo auditor para este hallazgo que asciende a \$ 86.132.500 de 772.947.500 facturados y pagados el 26/03/2015 (que equivale al 11% del total) a través de la orden de pago 1907 con cargo a la imputación presupuestal 05-3-231331-30 y que verificada la relación de la matriz de pagos y el reporte de los bancos".
- Que frente al "hallazgo 5 se encontró que las cuentas verificadas soportan la prestación de las 100 terapias que hacen parte del paquete integral y que en este sentido, desde el análisis cuantitativo realizado a la documentación para efectos de este punto del informe, no se cuantificará un valor. No obstante lo anterior, en el ejercicio de verificación adelantado se constató que al parecer se habían prestado sesiones de terapias simultaneas (los mismos días y a las mismas horas) por una misma profesional en diferentes municipios".
- Que "Con respecto al hallazgo 6 del informe de auditoría de la CGR, se verificaron los soportes de los meses de mayo y julio de 2015 y se encontró que además la situación advertida por la CGR sobre terapias facturadas y cobradas en razón a la decisión de validar en el acuerdo de pago por paquete integral (indistintamente del número de terapias prestadas siempre y cuando oscilen entre 50 y 100 sesiones por paciente), se advirtieron pacientes a los que se les realizaron menos de las 50 sesiones, y se facturó el valor total del paquete: para los meses de mayo y julio se validaron los soportes de prestación de terapias y avances reportados por los diferentes profesionales de 25 pacientes a los que se les prestaron entre 10 y 43 sesiones de terapias y el valor de la factura fue de \$ 2.250.000.

En razón a que la verificación de la información soporte de la CGR para el hallazgo 6 es concordante en su mayoría con lo validado por los asesores de la DNIE en la muestra definida para los meses de mayo y julio de 2015, si se suma la relación de pacientes con menos de 50 terapias para los meses de junio, agosto y septiembre de 2015 sobre los que la CGR realizó la auditoria se tiene un total de 324 pacientes a los que no se les realizaron las 50 terapias mínimas establecidas en dicho acuerdo objeto de investigación y que en consecuencia, ascendería a \$483.056.250 de acuerdo a los valores calculados en los cuadros de trabajo de la auditoria de la CGR, que, después del ejercicio de validación adelantado por los asesores de la DNIE, se acogen para efectos de aproximar la cuantificación de un posible daño a los recursos.



En complemento a lo anterior, y en virtud de la verificación y validación realizada a la información soporte de la auditoría para este hallazgo, si se mira desde la perspectiva del total de terapias efectivamente prestadas y el desincentivo que pudo significar el acuerdo de pago objeto de la otra investigación disciplinaria, se advierte que a ninguno de los pacientes atendidos entre mayo y septiembre de 2015 por la IPS auditada, se les realizaron las 100 sesiones de terapias. Sin embargo, a raíz del mencionado acuerdo, se observó en los cuadros de control elaborados por la CGR<sup>19</sup> que las 1175 facturas relacionadas para ese mismo periodo, al parecer se presentaron por el valor total del paquete (\$2.250.000), lo que de acuerdo a los cálculos de la auditoría, ascendencia a un daño de los recursos cercano a \$1.395.987.500 “.

- Que frente “hallazgo 7 de la auditoría de la CGR, se considera razonable el argumento referido a que se debió descontar del valor pagado por las terapias basadas en neurodesarrollo, el monto correspondiente a la terapia básica, contemplado en la tabla de valores del SOAT, ya que este último valor debió ser asumido por la respectiva EPS al estar incluido dentro de los servicios del POS; en este sentido, se tendría que el posible daño a los recursos estaría por el orden de \$ 3.706.479.360 en lo que respecta a la vigencia 2015 del SGP salud del departamento de Córdoba”
- Y que “Se advirtió el pago de un compromiso presuntamente irregular por sobreprecio a la señora MARÍA TERESA DE JESÚS ARDILA GARCÍA por concepto de taxi a ella y a su acompañante de su domicilio en Cerete hasta INARI, para el paciente y su acompañante con el objeto de asistir a terapias mensual desde el 10 de marzo de 2015 hasta el 31 de octubre de 2017 (fl. 50 a 55 anexo 4)”.

## PROCEDENCIA DE DECISIÓN DE ARCHIVO PARCIAL

### **A). Procedencia de decisión de archivo a favor de los señores ALFREDO ARUACHAN NARVÁEZ, ALEXIS GAINES ACUÑA y DILSON ISAAC BULA DÍAZ por acaecimiento del fenómeno jurídico de la caducidad.**

De conformidad con el material probatorio que se citó en el acápite titulado “IDENTIFICACIÓN DE LOS INVESTIGADOS”, el señor ALFREDO ARUACHAN NARVÁEZ se desempeñó como Secretario de Desarrollo de la Salud entre el 2 de enero de 2012 y el 29 de enero de 2014 y entre el 4 de agosto de 2014 y el 15 de enero de 2015, mientras que el señor ALEXIS GAINES ACUÑA desempeñó el mismo cargo en las modalidades de encargo y comisión entre el 29 de enero y el 5 de mayo de 2014, entre el 6 de mayo y el primero de agosto de 2014 y los días 4,5, 8, 9, 10, 23 y 24 de septiembre de 2014, periodos temporales sobre los que ocurrió el fenómeno jurídico de extinción de la acción disciplinaria por caducidad regulado por el artículo 30 de la Ley 734 de 2002<sup>20</sup>, actualmente vigente por disposición expresa del parágrafo segundo del artículo 265 de la Ley 1952 de 2019, por haber transcurrido más de 5 años desde los periodos en que ostentaron el cargo antes citado y la fecha de apertura de la etapa de investigación disciplinaria dentro del presente proceso (4 de junio de 2020), lo cual impide cualquier pronunciamiento de fondo por parte de este Despacho.

<sup>19</sup> En USB a folio 6 Cuaderno DNIE No.1; ruta: \CGR-CÓRDOBA\2015\Soporte Hallazgo 6 - copia\16. Controles Cuenta Funtierra Detalles Hallazgos

<sup>20</sup> La acción disciplinaria caducará si transcurridos cinco (5) años desde la ocurrencia de la falta, no se ha proferido auto de apertura de investigación disciplinaria. Este término empezará a contarse para las faltas instantáneas desde el día de su consumación, para las de carácter permanente o continuado desde la realización del último hecho o acto y para las omisivas cuando haya cesado el deber de actuar.





En el caso del señor DILSON ISAAC BULA DÍAZ, quien fungió como secretario de desarrollo de la salud entre el 8 y el 11 de febrero de 2012, entre el 30 de mayo y el primero de junio de 2012, los días 25,26 y 27 de octubre de 2017 y los días 14,15, 16 y 17 de noviembre de 2017, el fenómeno jurídico de la caducidad se materializó frente a los lapsos en que ostentó dicho cargo para el año 2012.

**B). Hechos objeto de investigación frente a los cuales procede decisión de archivo.**

**1. Presunta inexistencia de soporte contractual para los pagos efectuados a la IPS FUNTIERRA.**

En relación con este hecho presuntamente irregular, se allegó al expediente copia del radicado disciplinario identificado con el IUS 2015-407061 IUC-D-2015-50-813843, del cual se destacan las siguientes piezas procesales<sup>21</sup>:

- Auto de apertura de investigación disciplinaria del 3 de agosto de 2017 firmado por la Procuradora Segunda Delegada para la Contratación Estatal, proferido en contra de los señores EDWIN BESAILE FAYAD, ALEJANDRO LYONS MUSKUS, EDWIN PRECIADO LOURDY y JOSÉ JAIME PAREJA ALEMÁN, en cuya parte considerativa se señaló:

**"II. CONSIDERACIONES**

De acuerdo con lo analizado por la Procuraduría Regional de Córdoba, al disponer la remisión de estas diligencias, indicó que en los hechos indagados se vislumbró que en la realización de las conductas que pudieron tener participación el señor ALEJANDRO LYONS MUSKUS en su condición de Gobernador de Córdoba para el año 2014, por no realizar las gestiones necesarias tendientes a conseguir los recursos económicos para cancelar la prestación del servicio en los meses de septiembre y diciembre de 2014 a la sociedad FUNTIERRA REHABILITACIÓN I.P.S., el doctor EDWIN PRECIADO LORDUY, en calidad de secretario de salud departamental, por haber omitido el procedimiento para reconocer y cancelar los servicios prestados en septiembre y diciembre de 2014 y la anualidad 2015 a la misma sociedad, el señor EDWIN BESAILE FAYAD en su condición de Gobernador de Córdoba, para el año 2016, por no impartir las instrucciones a su secretario de salud para la cancelación total de la deuda de los meses mencionados es decir, septiembre y diciembre de 2015 y octubre y noviembre de 2015, pese a tener conocimiento de ello en virtud de las peticiones impetradas ante su despacho obrantes a folios 302-306, 383-386 del cd, Ppal 2 y existiendo disponibilidad para ello.

De acuerdo a lo anterior y analizadas las pruebas obrantes en el plenario, el Despacho observa lo siguiente:

(...)

"... al parecer los pagos de los servicios de rehabilitación en salud, de los meses de septiembre y diciembre de 2014 no se efectuaron, a pesar de que el señor Secretario de Salud del Departamento, Edwin Preciado Lorduy ordenó el pago del mes de diciembre y se comprometió con cancelar el mes de septiembre del mismo año, tampoco se observan actuaciones efectivas por parte de la Gobernación a fin de cancelar las sumas debidas.

Por tanto, esta Delegada ordenará la apertura de investigación disciplinaria por este hecho en contra del EDWIN PRECIADO LOURDY, en su condición de Secretario de Salud del Departamento, por cuanto durante el tiempo que ejerció este cargo, no adoptó las medidas eficaces para lograr la cancelación de las sumas debidas por la entidad, de conformidad con el artículo 152 del C.D.U.

<sup>21</sup> C. 4 CD f. 798.



En cuanto al reconocimiento de los servicios prestados en los meses de octubre y noviembre de 2015 (...) En conclusión tenemos que al parecer los pagos de los servicios de rehabilitación en salud, de los meses de octubre y noviembre de 2015, no se efectuaron y tampoco se observan actuaciones efectivas por parte de la Gobernación a fin de cancelar las sumas debidas.

Por tanto, esta Delegada ordenará la apertura de investigación disciplinaria por este hecho en contra de JOSEÉ JAIME PAREJA ALEMÁN, en su condición de Secretario de Salud del Departamento de Córdoba, por cuanto durante el tiempo que ejerció este cargo, no adoptó medias eficaces para lograr la cancelación de las sumas debidas por la entidad, de conformidad con el artículo 152 del C.D.U.

Por último, teniendo en cuenta lo anterior, esta Delegada ordenará la apertura de investigación contra los señores ALEJANDRO LYOSN MUSKUS y EDWIN BESAILE GAYAD, ambos en condición de Gobernador de Córdoba, por cuanto, teniendo conocimiento de estas sumas debidas por la entidad que representan, al parecer no han adelantado una gestión eficaz para lograr la cancelación de las mismas, más aún cuando, es abundante los requerimientos e intentos hechos por la sociedad FUNTIERRA IPS LTDA, para el pago de estos servicios, de conformidad con el artículo 152 del C.D.U<sup>22</sup>.

- Copia de auto de cargos del 2 de febrero de 2018 proferido por la Procuraduría Segunda Delegada para la Contratación Estatal dentro del radicado IUS 2015-407061 IUC-D-2015-50-813843, en el cual se formularon los siguientes cargos:

#### "CARGO ÚNICO

EDWIN PRECIADO LOURDY [sic], en su condición de Secretario de Salud de la Gobernación de Córdoba, delegado a través de Decreto No. 0054 de 2012, presuntamente incurrió en irregularidades al ordenar mediante las Resoluciones No. 001267 de 20 de marzo de 2015, 001516 de 11 de junio de 2015, 002529 de 28 de julio de 2015, 002765 de 6 de octubre de 2015, 005223 de 4 de noviembre de 2015, 005806 de 11 de noviembre de 2015 y 08320 de 15 de diciembre de 2015 el pago de servicios de salud a FUNTIERRA REHABILITACIÓN I.P.S., por valor de \$3.793.685.048 sin que mediara relación contractual entre la IPS y la Gobernación de Córdoba.

#### CARGO ÚNICO

JOSÉ JAIME PAREJA ALEMÁN, en su condición de Secretario de Salud de la Gobernación de Córdoba, delegado a través de Decreto No. 0054 de 2012 modificado por el Decreto 006 del 4 de enero de 2016, presuntamente incurrió en irregularidades al ordenar mediante la Resolución No. 00002 de fecha 13 de abril de 2016, el pago de servicios de salud por valor de \$1.194.750.000 a FUNTIERRA REHABILITACIÓN I.P.S., sin que mediara relación contractual entre la IPS y la Gobernación de Córdoba"

(...)

#### CARGO ÚNICO

ALEJANDRO JOSÉ LYONS MUSKUS, en su condición de Gobernador de Córdoba, presuntamente no ejerció el deber de vigilancia y control, sobre los actos de su delegatario lo que permitió que EDWIN PRECIADO LOURDY, en su condición de Secretario de Salud de la Gobernación de Córdoba ordenara mediante las resoluciones No. 001267 de 20 de marzo de 2015, 001516 de 11 de junio de 2015, 002529 de 28 de julio de 2015, 002765 de 6 de octubre de 2015, 005223 de 4 de noviembre de 2015, 005806 de 11 de noviembre de 2015 y 08320 de 15 de diciembre de 2015 el pago de servicios de salud a FUNTIERRA REHABILITACIÓN I.P.S., por valor de \$3.793.685.048 sin que mediara relación contractual entre la IPS y la Gobernación de Córdoba".

<sup>22</sup> (CD f. 798 C. 4 PDF "EXP. IUS 2015-407061 CO4.pdf")



#### CARGO ÚNICO

EDWIN JOSE BESAILE PAYAD, en su condición de Gobernador de Córdoba, presuntamente no ejerció el deber de vigilancia y control, sobre los actos de su delegatario, lo que permitió que el Secretario de Salud, José Jaime Pareja Alemán, ordenara mediante la Resolución No. 00002 de fecha 13 de abril de 2016 el pago de servicios de salud por valor de \$ 1.194.750.000 a FUNTIERRA REHABILITACION I.P.S., sin que mediara relación contractual entre la IPS y la Gobernación de Córdoba”<sup>23</sup>.

- Copia de fallo de primera instancia del 27 de septiembre de 2018 proferido por la Procuraduría Segunda Delegada para la Contratación Estatal<sup>24</sup>.
- Copia de fallo de segunda instancia del 14 de enero de 2019 proferido por la Sala Disciplinaria de la Procuraduría General de la Nación<sup>25</sup>.
- Copia de sentencia de primera instancia de febrero 4 de 2022 proferida por la Sala Primera de Decisión del Tribunal Administrativo de Córdoba correspondiente a una acción de nulidad y restablecimiento del derecho presentada por el señor JOSÉ JAIME PAREJA ALEMÁN contra la Procuraduría General de la Nación por fallos de primera y segunda instancia contra él proferidos el 27 de septiembre de 2018 y el 14 de enero de 2019, en la cual se relacionaron los siguientes hechos:

“10. La Procuraduría Segunda Delegada para la Contratación Estatal (que finalmente conoció del asunto), mediante auto del 3 de agosto de 2017 dispuso la Apertura de la investigación disciplinaria en contra del señor JOSÉ JAIME PAREJA ALEMÁN y otros servidores, por no adoptar medidas eficaces para lograr la cancelación de las sumas debidas a Funtierra IPS LTDA.

11. Mediante auto del 19 de enero de 2018 esa misma delegada declaró el cierre de la investigación disciplinaria contra el señor JOSÉ JAIME PAREJA ALEMÁN.

12. El cargo único formulado en su contra consistió en que incurrió en irregularidades al ordenar mediante Resolución 0002 del 13 de abril de 2016, el pago de servicios de salud a Funtierra sin que mediara contrato entre esa IPS y la gobernación de Córdoba.

13. El 10 de abril de 2018, la Procuraduría del conocimiento profirió auto de pruebas.

14. El 32 de agosto de 2018, se corrió traslado para alegar de conclusión.

15. El 27 de septiembre de 2018 la Procuraduría Segunda Delegada para la Contratación Estatal profirió fallo de primera instancia en el que declaró disciplinariamente responsable al señor JOSE JAIME PAREJA ALEMÁN

16. Dentro de la oportunidad legal, el disciplinado interpuso recurso de apelación.

17. El 22 de octubre de 2018 se concedió el recurso de apelación en el efecto suspensivo.

18. La Sala Disciplinaria de la Procuraduría General de la Nación mediante acto del 14 de enero de 2019 resolvió el recurso de apelación y confirmó en todas sus partes el fallo sancionatorio de primera instancia”.

#### Se hicieron las siguientes consideraciones:

“... lo que aquí se reprocha es que se hayan adelantado dos indagaciones –una por el no pago y otra por el pago irregular de los servicios prestados por Funtierra IPS- en ninguna de las cuales se vinculó al señor Pareja Alemán, quien aparece posterior y directamente vinculado a la

<sup>23</sup> (f. 58 y ss CA 6 y CD f. 798 C. 4 PDF “EXP. IUS 2015-407061 CO5.pdf”).

<sup>24</sup> (CD f. 798 C. 4 .PDF “EXP. IUS 2015-407061 CO8.pdf”).

<sup>25</sup> (CD f. 798 C. 4 PDF “EXP. IUS 2015-407061 CO11.pdf”).



investigación disciplinaria, sin existir ninguna justificación legal pues su conducta como Secretario de Salud en el 2016 fue totalmente autónoma y no tiene conexidad con las examinadas en esas indagaciones que corresponden a periodos anteriores a su posesión.

(...)

En conclusión, en este caso, la nulidad por violación al debido proceso y al derecho a la defensa se configura, no por haber dejado de realizar la indagación preliminar, la cual no es una etapa obligatoria, sino por extender las consecuencias de las dos indagaciones preliminares realizadas a hechos distintos a los que fueron motivo de queja e informe, sin que existiera ninguna causal que lo justificara (...) así, tanto la falta de pago objeto de la queja presentada por la señora Tania Otero, como el pacto ilegal para la prestación de servicios de salud y los pagos que pueden corresponderse con el informe de la Contraloría (2015), son cronológicamente anteriores a su posesión en el cargo de marras (2016).

En consecuencia, prospera el cargo de violación al debido proceso, del derecho de defensa y de falsa motivación, el cual sería suficiente para declarar la nulidad de los actos demandados; sin embargo, para garantizar la congruencia de la sentencia y por tratarse de la primera instancia se examinarán los demás reproches esbozados por el demandante.

(...)

El Ministerio público alego atipicidad de la conducta del Secretario de Salud Departamental, José Jaime Pareja Alemán, frente a la falta del numeral 31 del artículo 48 del CDU pues el disciplinado no participó en las etapas precontractual y contractual con Funtierra IPS. Tal argumento no es escogido por el tribunal ya que la participación en esas etapas no está condicionada únicamente a la existencia de un contrato, sino también a su omisión en materias obligatorias. Si la falta se configura por desconocer principios y reglas de la contratación frente a un determinado contrato existente, con mucha más razón se configuraría si se omite esa existencia y se procede a un pago por servicios que debieron contratarse legalmente y no se contrataron.

(...)

La Sala no comparte lo expuesto por el demandante, ya que en este caso el servidor público no estaba frente a una colisión de deberes en sentido estricto y de todas maneras, debía preferir el de mayor importancia que consistía en salvaguardar los principios de la contratación pública y buscar otros mecanismos legales para satisfacer las obligaciones del departamento con IPS Funtierra...

(...)

La modalidad subjetiva de la conducta fue endilgada a los Secretarios de Salud investigados a título de culpa gravísima, por violación manifiesta de reglas de obligatorio cumplimiento...

(...)

Lo primero que se advierte es que en fallo de primera instancia de manera inapropiada se valoró conjuntamente la conducta subjetiva de dos secretarios de salud de periodos independientes y que habían realizado comportamientos diferentes (...) Así las cosas, se echa de menos una verdadera evaluación del elemento de la culpabilidad frente al investigado José Jaime Pareja Alemán, lo cual no permite desvirtuar la presunción de inocencia que lo cobija conforme al artículo 9 del CDU (...) Por lo anterior, prospera el cargo de falsa motivación de los actos demandados, pues no quedó demostrada la culpabilidad individual del disciplinado Pareja Alemán".

(...)

#### 4.4. Resumen

Prospera el primer cargo referido a la violación del debido proceso (...) por la omisión de la PGN de vincular al disciplinado José Jaime Pareja Alemán a las indagaciones preliminares que se realizaron y que sirvieron de fundamento para abrirle una posterior investigación disciplinaria, extendiéndolas a su comportamiento sin existir conexidad sustancial ...



Prospera el cargo de infracción de las normas en que debía fundarse y falsa motivación (...) en cuanto al juicio de culpabilidad de la conducta....

No prosperan los cargos frente a la tipicidad de la conducta , pues los hechos fueron demostrados y aceptados por el disciplinado, y encajan en la descripción general de la falta prevista en el artículo 48 numeral 31 del CDU.

Nos prosperan los cargos frente a la ilicitud sustancial (antijuridicidad) pues el disciplinaod no se vio abocado en estricto sentido en una colusión de deberes...

En conclusión, teniendo en cuenta la configuración de los cargos relacionados con el debido proceso, derecho de defensa, infracción de las normas en que deberían fundarse y falsa motivación, señalados en los dos primeros incisos, se decretará la nulidad de los actos demandados y se ordenará el correspondiente restablecimiento del derecho..."

Y se adoptó a la siguiente decisión:

"PRIMERO: DECLARAR la nulidad de los actos demandados, fallo de primera instancia con responsabilidad disciplinaria proferido el 27 de septiembre de 2017 por la Procuraduría Segunda Delegada para la Contratación Estatal y fallo de segunda instancia del 14 de enero de 2019 que confirma la sanción proferida por la Sala Disciplinaria de la Procuraduría General de la Nación, en lo que respecta al disciplinado JOSÉ JAIME PAREJA ALEMÁN, conforme las razones expuestas en la parte considerativa" (f. 880 y ss).

Una evaluación conjunta de las piezas procesales previamente citadas impone concluir, en el mismo sentido en que lo refirió la Dra. LILIANA REBECA ANAYA CARABALLO apoderada del señor JOSÉ JAIME PAREJA ALEMÁN, que las presuntas irregularidades relacionadas con el pago de servicios realizados a FUNTIERRA IPS sin un presunto soporte contractual, fueron objeto de investigación y fallo de fondo por la Procuraduría General de la Nación, habiéndose configurado sobre los mismos el fenómeno de cosa juzgada regulado por el artículo 16 de la ley 1952 de 2019, razón por cual el Despacho ordenará la terminación de la acción disciplinaria en lo que a este hecho se refiere, con fundamento en el artículo 90 de la precitada ley.

**2. Presunta irregularidad consistente en que pese a que las terapias de Neurodesarrollo se consideraron desde sus inicios NO POS, por no aparecer textualmente descritas en la Resolución 5521 de 2013, en el año 2014 la Superintendencia de Salud siguiendo las instrucciones del Ministerio de Salud consideró que sí hacían parte del POS, no obstante lo cual se habrían fallado en contra del Departamento varias tutelas ordenándole pagar la prestación de dichos servicios, apreciándose una tendencia a buscar la autorización de terapias vía a través de fallos judiciales e incidentes de desacato.**

Este hecho en sí mismo no se observa constitutivo de falta disciplinaria imputable a los disciplinados, en la medida en que refiere a fallos de tutela proferidos por autoridades judiciales aparentemente desconociendo que las terapias de neurodesarrollo sí hacían parte del POS y que por lo tanto no podían ser ordenadas con cargo a las entidades territoriales, circunstancia éstas que no resultan imputables a los disciplinados, razón por la cual el Despacho dispondrá la terminación de la acción disciplinaria en lo que a este hecho se refiere con fundamento en el artículo 90 de la ley 1952 de 2019.



**3. Presunta irregularidad consistente en que:** “Al cruzar el listado de usuarios reportados por las IPS Crecer y Sonreír, Funtierra, Girasoles y Terapias de la Costa con la información reportada al RIPS para los años 2014 y 2015, se encontró que sólo se reportaron RIPS en consultas y procedimientos, por 2 de las 4 IPS analizadas, para 7 personas de las 1061 reportadas como pacientes atendidos”.

En lo que respecta al Registro Individual de Prestación de Servicios (RIPS), el párrafo 2 del artículo 44 de la Ley 1122 de 2007 estableció la obligatoriedad de rendir información y de elaborar el Registro Individual de Prestación de Servicios de Salud en los siguientes términos:

**Artículo 44. De la información en el sistema general de seguridad social.** En el transcurso de los siguientes seis meses contados a partir de la vigencia de la presente ley, el Ministerio de la Protección Social definirá el plan de implementación del Sistema Integrado de Información de la Protección Social, Sispro, este Plan será enviado al Congreso Nacional. Dicho sistema deberá cumplir las siguientes funciones:

a) Registrar la información de acuerdo con las normas emanadas del Ministerio de la Protección Social. Capturar y sistematizar la información del Sistema de Vigilancia Epidemiológica, Sivigila, y ponerla a disposición del Instituto Nacional de Salud, del Ministerio de la Protección Social, la Comisión de Regulación en Salud, el Consejo Nacional de Seguridad Social en Salud y de las Entidades Territoriales;

b) Recoger y sistematizar la información que determine el Ministerio de la Protección Social para monitorear los resultados en salud de las Entidades Territoriales, las aseguradoras y los prestadores con el fin de alimentar el Sistema de Rectoría y Administración por resultados previsto en el artículo 22 de la presente ley.

**Parágrafo 1o.** En todo caso las Entidades Promotoras de Salud, EPS, garantizarán la administración en línea de las bases de datos de los afiliados al Sistema General de Seguridad Social en Salud, asegurando su depuración, y el correcto y oportuno registro de las novedades. Estas se administrarán de acuerdo a los lineamientos técnicos del Ministerio de la Protección Social y estarán al servicio de los diversos actores que deben tomar decisiones especialmente el Ministerio de la Protección Social, el Consejo Nacional de Seguridad Social en Salud, el Fosyga, la Superintendencia Nacional de Salud, los Municipios, Distritos y Departamentos, las Administradoras del Régimen Subsidiado y los prestadores de servicios.

**Parágrafo 2o.** La rendición de información y la elaboración del Registro Individual de Prestación de Servicios, RIPS, serán obligatorias para todas las entidades y organizaciones del sector que tengan parte en su elaboración y consolidación”.

Para la fecha de los hechos, el reporte de datos en el RIPS se encontraba desarrollado en la Resolución 3374 de 2000 firmada por el ministro de salud “Por la cual se reglamentan los datos básicos que deben reportar los prestadores de servicios de salud y las entidades administradoras de planes de beneficios sobre los servicios de salud prestados”, modificada por la Resolución 1531 del 28 de abril de 2014: “Por la cual se modifica la Resolución 3374 de 2000 en cuanto al mecanismo de transferencia de datos del Registro Individual de prestación de Servicios de Salud - RIPS y su ámbito de aplicación”.

La primera de las resoluciones mencionadas definió el RIPS como: “el conjunto de datos mínimos y básicos que el Sistema General de Seguridad Social en Salud requiere para los procesos de dirección, regulación y control, y como soporte de la venta de servicio, cuya denominación, estructura y características se ha unificado y estandarizado para todas las entidades a que hace referencia el artículo segundo de la presente Resolución. Los datos de este registro se refieren a la identificación del prestador del servicio de salud, del usuario que lo recibe, de la prestación del servicio propiamente dicho y del motivo que originó su prestación: diagnóstico y causa externa” y su ámbito de aplicación fue delimitado de la siguiente manera:



“ARTÍCULO SEGUNDO. - Ámbito de Aplicación: Las disposiciones contenidas en la presente Resolución son de obligatorio cumplimiento por parte de las instituciones prestadoras de servicios de salud (IPS), de los profesionales independientes, o de los grupos de práctica profesional, las entidades administradoras de planes de beneficios, definidas en el numeral 2. del artículo primero de esta Resolución y los organismos de dirección, vigilancia y control del SGSSS”.

En lo que respecta a la remisión de dichos datos, señaló lo siguiente:

“ARTÍCULO OCTAVO. - Flujo de datos: Los datos a que se refiere la presente resolución serán remitidos por los prestadores de servicios de salud a las entidades administradoras de planes de beneficios, como parte de la factura de venta por los servicios prestados, y éstos los remitirán al Ministerio de Salud, para su consolidación en el Sistema Integral de Información en Salud.

Los datos por la prestación de servicios individuales de salud cubiertos con recursos de oferta, deben ser enviados por el prestador del servicio a la dirección local de salud respectiva. Las direcciones locales de salud deben enviarlos al Ministerio de Salud.

En los casos en que se haya realizado contratación por capitación, los prestadores de servicios de salud están obligados en igual forma, a registrar y enviar mensualmente los datos sobre los servicios efectivamente prestados a la entidad administradora del plan de beneficios en salud, con la misma estructura definida en esta Resolución. La entidad administradora del plan de beneficios debe enviar los datos al Ministerio de Salud.

Los datos de la prestación individual de servicios de salud pagados particularmente por los usuarios deben ser enviados por los prestadores de servicios de salud a las direcciones locales de salud, de acuerdo con el estándar de datos definido en esta Resolución. Las direcciones locales de salud o quien haga sus veces deben enviarlos al Ministerio de Salud”.

Por su parte, la Resolución 1531 de 2014 que modificó a la anterior, precisó lo siguiente:

“Artículo 1. Objeto. La presente resolución tiene por objeto establecer el mecanismo para la transferencia de datos del Registro Individual de Prestación de Servicios de Salud - RIPS, a través de la plataforma de Integración de datos - PISIS del Sistema de información de la Protección Social - SISPRO, así como ampliar las entidades obligadas a reportar, mediante la modificación en tal sentido, de la Resolución 3374 de 2000.

Artículo 2. Modificase el numeral 2 del artículo 1 de la Resolución 3374 de 2000, el cual, quedará así:

2. Entidades administradoras de planes de beneficios: Son las entidades responsables de la prestación de servicios de salud a una población específica, en razón de un plan de aseguramiento o por disposición del SGSSS, tales como: las Entidades Promotoras de Salud - EPS- y las que se les asimilen, para el Plan Obligatorio de Salud del Régimen Contributivo y del Régimen Subsidiado; las direcciones departamentales, distritales y locales de salud para los servicios de salud cubiertos con recursos de oferta; las compañías de seguros para accidentes de tránsito, pólizas de hospitalización y cirugía o cualesquiera otra protección en salud; el Fondo de Solidaridad y Garantía de la Salud -FOSYGA- para accidentes de tránsito y eventos catastróficos, las administradoras de planes de beneficios en regímenes especiales de seguridad social y las Administradoras de Riesgos Laborales - ARL.

Artículo 3. Modificase el artículo 10 de la Resolución 3374 de 2000, el cual, quedará así:

“ARTÍCULO DÉCIMO. - Procesos informáticos para la generación de datos de la prestación de servicios de salud: Las entidades administradoras de planes de beneficios están obligadas a garantizar la confiabilidad, seguridad y calidad de los datos sobre la prestación individual de servicios de salud; la entrega oportuna al Ministerio de Salud y Protección Social y la conformación de su propia base de datos sobre los servicios prestados, de manera individualizada.



Las direcciones departamentales, distritales y locales de salud, que actúen como administradoras para la prestación de servicios de salud a la población vinculada y a los beneficiarios del régimen subsidiado cubiertos con servicios de salud por fuera del POS-S, que sean financiados con recursos de oferta, deberán llevar a cabo los mismos procesos informáticos y conformar la base de datos de los servicios prestados a la población, dentro de su ámbito territorial.

Estos procesos informáticos también se aplican al manejo de datos sobre prestación de servicios individuales de salud por eventos catastróficos, accidentes de tránsito y riesgos profesionales, sin perjuicio de los demás requerimientos especiales que establezca el Ministerio de Salud y Protección Social, para estos casos.

Para los anteriores efectos, las administradoras de planes de beneficios en salud son responsables de los siguientes procesos informáticos:

1. En la actualización de datos, deben recibir la información enviada por los prestadores de servicios de salud, verificar su procedencia y el período reportado e integrar los datos recibidos para conformar la base de datos de prestación de servicios de salud de su población usuaria.
2. En la validación de los datos, deben verificar que la estructura de los archivos corresponda a la establecida; que los datos sean consistentes y verificar que los campos estén diligenciados correctamente.
3. En la organización de la información para ser enviada al Ministerio de Salud y Protección Social, deben generar, a partir de su base de datos de prestación de los servicios individuales de salud, los datos organizados que requiere el Sistema Integral de información del SGSSS. Este proceso de organización debe incluir los datos que éstas generan en forma primaria.
4. En la transferencia de datos al Ministerio de Salud y Protección Social, deben enviar los Registros Individuales de Prestación de Servicios de Salud - RIPS-, a través de la plataforma de Integración de datos - PISIS del Sistema de Información de la Protección Social- SISPRO desde sus instalaciones, según el anexo técnico "Envío de información de registros individuales de prestación de servicios de salud, al Ministerio de Salud y Protección Social, a través de la plataforma PIS/S".

Las entidades administradoras de planes de beneficios deben transferir los Registros Individuales de Prestación de Servicios de Salud - RIPS - dentro de los treinta (30) días siguientes a su recepción, validación y aceptación. Cuando los prestadores hayan transferido Registros Individuales de Prestación de Servicios de Salud - RIPS - correspondientes a meses anteriores, las entidades administradoras de planes de beneficios podrán incluirlos en el reporte del mes, aclarando que dicha información corresponde a otro lapso".

Teniendo en cuenta que de conformidad con la normatividad expuesta, la información que se debía reportar al Registro Individual de Prestación de Servicios (RIPS), debía ser remitida por el prestador del servicio de salud a las entidades administradoras de planes de beneficios o a las direcciones locales de salud cuando los mismos debían ser cubiertos con recursos de oferta, para que éstos a su vez la remitieran al Ministerio de Salud y Protección Social y habida cuenta que de conformidad con el tenor literal del auto de apertura de investigación, la presunta irregularidad evidenciada consistía en que "se encontró que sólo se reportaron RIPS en consultas y procedimientos, por 2 de las 4 IPS analizadas, para 7 personas de las 1061 reportadas como pacientes atendidos", debe esta Procuraduría Delegada de Instrucción concluir que la omisión presuntamente irregular sería imputable a las IPS mencionadas en el informe técnico referido en el auto de apertura de investigación, sin embargo, este despacho observa:

Que los representantes legales de las IPS vinculados al presente proceso disciplinario tienen la condición de particulares, quienes para la fecha de los hechos y por disposición expresa de la ley 734 de 2002 aplicable para ese momento, solo eran





sujetos disciplinables cuando cumplieran labores de supervisión o interventoría, administraran recursos públicos o cumplieran una función de naturaleza pública.

Que dicha condición también implica, que sólo puedan ser disciplinados por las faltas expresamente definidas en el artículo 55 de la ley 734 de 2002 vigente para el momento de los hechos, disposición que si bien establecía como falta en su numeral tercero el: "3. Desatender las instrucciones o directrices contenidas en los actos administrativos de los organismos de regulación, control y vigilancia o de la autoridad **o entidad pública titular de la función**", no resulta aplicable ni imputable en el caso objeto de estudio, ya que tal y como lo ha señalado la Corte Constitucional, el servicio de salud prestado por las IPS no implica el ejercicio de función pública.

En la sentencia C-037 de 2003 la Corte Constitucional consideró, que en el marco de nuestra Constitución Política no resulta asimilable el concepto de función pública con el de servicio público, precisando lo siguiente:

"El servicio público se manifiesta esencialmente en prestaciones a los particulares<sup>26</sup>. La función pública se manifiesta, a través de otros mecanismos que requieren de las potestades públicas y que significan, en general, ejercicio de la autoridad inherente del Estado<sup>27</sup>.

Debe recordarse así mismo que como se desprende del artículo 365 superior, la actividad de prestación de los servicios públicos no es únicamente del Estado, y que bien puede éste decidir dejarla en manos de los particulares, no obstante que la regulación, control y vigilancia de dichos servicios le corresponda ejercerla directamente y con exclusividad (arts. 189-22, 365, 370).

Ello no sucede en cambio en el caso de las funciones públicas, que corresponde ejercer a los servidores públicos y solo de manera excepcional puede ser encargado su ejercicio a particulares (art. 123-2), y en los términos ya expresados.

(...)

**Las empresas prestadoras de salud igualmente están encargadas de un servicio público regido por los principios de eficiencia, universalidad y solidaridad, cuya prestación está reglamentada, vigilada y controlada por el Estado (art. 49 C.P.), pero sin que ello signifique el sometimiento de las entidades privadas promotoras y prestadoras de salud a la ley disciplinaria, en tanto en si misma su actividad no implica el ejercicio de una función pública.**

Solamente en el caso en que dicha prestación haga necesario el ejercicio de determinadas potestades inherentes al Estado, que hayan sido atribuidas de manera expresa por el legislador al particular encargado de la misma, habrá lugar a la aplicación en su caso de dicho régimen y ello exclusivamente en relación con el ejercicio de dichas potestades.

Así por ejemplo en aquellos casos a los que alude el artículo 33 de la Ley 142 de 1994<sup>28</sup> el particular que presta un servicio público domiciliario podrá responder disciplinariamente de sus

<sup>26</sup> Ver Juan Alfonso Santamaría Pastor Principios de Derecho Administrativo, Volumen II, segunda edición, C.E. Ramon Areces, Madrid, 2000, Pág 301 y ss.

<sup>27</sup> Sobre las potestades que reflejan el imperium estatal ver Juan Carlos Cassagne Derecho Administrativo, Quinta edición, Abeledo Perrot, Buenos Aires, 1994, Págs. 17 y ss.

<sup>28</sup> De acuerdo con el artículo 33 de la Ley 142 de 1994 "quienes presten servicios públicos tienen los mismos derechos y prerrogativas que esta ley u otras anteriores, confieren para el uso del espacio público, para la ocupación temporal de inmuebles, y para promover la constitución de servidumbres o la enajenación forzosa de los bienes que se requiera para la prestación del servicio; pero estarán sujetos al control de la jurisdicción en lo contencioso administrativo sobre la legalidad de sus actos y a responsabilidad por acción u omisión en el uso de tales derechos".



actos dado que en esas circunstancias el particular ejerce respecto de las potestades que se le atribuyen una función pública, que como tal queda sometida al control disciplinario.

En ese orden de ideas, para efectos del control disciplinario será solamente en el caso en que la prestación del servicio público haga necesario el ejercicio de funciones públicas, entendidas como exteriorización de las potestades inherentes al Estado -que se traducen generalmente en señalamiento de conductas, expedición de actos unilaterales y ejercicio de coerción-, que el particular estará sometido, en relación con dicho ejercicio, al régimen disciplinario”.

Por lo expuesto, aún cuando se haya observado “que sólo se reportaron RIPS en consultas y procedimientos, por 2 de las 4 IPS analizadas, para 7 personas de las 1061 reportadas como pacientes atendidos”, esta conducta no es constitutiva de falta disciplinaria de conformidad con el régimen de los particulares vigente para la época de los hechos, debido a que no puede considerarse como la desatención de una directriz emitida por la entidad titular de una función pública transferida a las IPS para su ejecución, en la medida en que el servicio de salud no puede ser considerado una función de naturaleza pública, como tampoco lo es la actividad concreta de reportar información al RIPS, deviniendo la conducta presunta irregular en atípica por referencia al régimen disciplinario de los particulares aplicable para la época de los hechos, circunstancia que impone a este Despacho, el deber de ordenar la terminación de la acción disciplinaria en lo que a este hecho respecta, con fundamento en el artículo 90 de la ley 1952 de 2019.

**4. Presunta irregularidad consistente en que de conformidad con el informe de la Dirección Nacional de Investigaciones Especiales de la Procuraduría General de la Nación:** “En relación con la información soporte del hallazgo 4 se encontró que las observaciones realizadas por el equipo auditor de la CGR a 67 cuentas de cobro y sus soportes, en cuanto a las terapias no prestadas pero si facturadas por la IPS Girasoles, en su mayoría son coincidentes con lo verificado y validado por el equipo asignado a este informe de apoyo técnico. En este orden de ideas, para determinar la cuantificación del daño, nos acogemos al valor proyectado por el equipo auditor para este hallazgo que asciende a \$ 86.132.500 de 772.947.500 facturados y pagados el 26/03/2015 (que equivale al 11% del total) a través de la orden de pago 1907 con cargo a la imputación presupuestal 05-3-231331-30 y que verificada la relación de la matriz de pagos y el reporte de los bancos”.

En lo que respecta a éste ítem el Despacho observa, que debido a que en el informe de la DNIE se señala de manera expresa, que los pagos presuntamente irregulares se realizaron el 23 de marzo de 2015 con cargo a la imputación presupuestal No. 05-3-231331-30 y que la etapa de investigación disciplinaria que ahora se evalúa fue abierta con auto de junio 4 de 2020, esta Procuraduría Delegada de Instrucción debe concluir, que frente a dichos pagos la acción disciplinaria caducó, al haberse abierto la investigación más de 5 años después de los pagos presuntamente irregulares, debiendo este Despacho ordenar la terminación de la acción disciplinaria en lo que a éste tópico se refiere, con fundamento en el artículo 90 de la ley 1952 de 2019.

**5. Presunta irregularidad consistente en que frente al “hallazgo 5 se encontró que las cuentas verificadas soportan la prestación de las 100 terapias que hacen parte del paquete integral y que en este sentido, desde el análisis cuantitativo realizado a la documentación para efectos de este punto del informe, no se cuantificará un valor. No obstante lo anterior, en el ejercicio de verificación adelantado se constató que al parecer se habían prestado sesiones de terapias simultaneas (los mismos días y a las mismas horas) por una misma profesional en diferentes municipios”.**

Sobre este tópico el despacho instructor debe resaltar en primera medida, que según el informe de la DNIE las cuentas verificadas soportan la prestación de las 100 terapias



que hacían parte del paquete integral y que por lo tanto no había razón para cuantificar un posible daño patrimonial.

Y en segunda medida se debe señalar, que al expediente se incorporó copia de Auto No. 0338 del 6 de septiembre de 2017 por medio del cual la Gerencia Departamental Colegiada de Córdoba resolvió:

"ARTÍCULO PRIMERO: Ciérrase la Indagación Preliminar N° 80233-076-957, adelantada en las dependencias administrativas de la Gobernación del Departamento de Córdoba, la cual se apertura mediante Auto N° 0062 de fecha quince (15) de febrero de dos mil diecisiete (2017).

ARTÍCULO SEGUNDO: Ordénese la Cesación de la Acción Fiscal y el Consecuente Archivo de la Indagación preliminar 80233-076-957 adelantada en las dependencias administrativas de la Gobernación del Departamento de Córdoba, de acuerdo a lo expuesto en la parte motiva de esta providencia, en aplicación de dispuesto en los artículos 16 y 47 de la ley 610 de 2000.

ARTÍCULO TERCERO: Declárese probada la ausencia de Detrimento Patrimonial por inexistencia del hecho que dio lugar a la apertura de Indagación Preliminar N° 80233-076-957, adelantada en las dependencias administrativas de la Gobernación del Departamento de Córdoba acorde con las consideraciones anteriores indicadas"<sup>29</sup>.

Por haberse acreditado que:

"Con respecto a los hallazgos de los meses de Junio según resolución 2522-2015, Julio según resolución 2718-2015 y Agosto de 2015 según resolución 5236-2015, se evidenció que se tenían soportes de la realización de todas las terapias pero que había coincidencia de la misma profesional realizando terapias físicas del mes de Junio tanto en Planeta Rica como en Montelíbano, y para los meses de Julio y Agosto había coincidencia de la misma profesional de terapia ocupacional y sensoriomotriz basada en neurodesarrollo para los municipios de Planeta Rica y Montelíbano.

(...)

Con respecto a los hallazgos de los meses de junio según resolución 2522-2015, julio según Resolución 2718-2015 y agosto de 2015 según resolución 5236-2015, se evidencia un modelo de atención en salud propuesto por la IPS Crecer y Sonreir que aclara por qué se presentan las firmas de los mismos profesionales de la Salud tanto en Planeta Rica como en Montelíbano por los mismos días, dado su rol de coordinador de dichas terapias según lo dispuesto por la IPS..."<sup>30</sup>.

Por lo expuesto, al no existir evidencia de una afectación al patrimonio del Estado y al haberse allegado a la actuación copia de la decisión de archivo que frente a los mismos hechos profirió el órgano de control que inicialmente remitió el hallazgo, por considerar aclarado que la presencia de las mismas firmas en los documentos que soportaban la atención de pacientes en dos municipios a la vez, obedecía al rol de coordinador que cumplía dicho profesional, esta Procuraduría Delegada concluye, que se debe proceder a ordenar la terminación de la acción disciplinaria en lo que a este punto se refiere, por inexistencia de elementos de juicio que permitan considerar de manera objetiva, que se cometió una presunta falta disciplinaria.

**6. Presunta irregularidad consistente en que frente al hallazgo número 6 del informe de la Contraloría General de la República, la DNIE de la Procuraduría General de la Nación verificó los soportes de facturación y "se advirtieron pacientes a los que se les realizaron menos de las 50 sesiones, y se facturó el valor total del paquete", lo cual daría lugar a un presunto daño patrimonial.**

<sup>29</sup> (CD f. 939 PDF "Archivo Contraloría Crecer y Sonreir.pdf").

<sup>30</sup> (CD f. 939 PDF "Archivo Contraloría Crecer y Sonreir.pdf").



En lo que esta conducta presuntamente irregular se refiere, en el expediente obra el siguiente material probatorio relevante:

- Informe de auditoría a recursos del sistema general de participaciones - SGP del Departamento de Córdoba vigencia 2015, de la Contraloría General de la República, que frente al hallazgo identificado con el número 6 señaló lo siguiente:

“Hallazgo N°6. Terapias basadas en Neurodesarrollo- FUNTIERRA REHABILITACION IPS LIMITADA (A-D-F-OI).

(...)

En el presente caso, se estableció que la Secretaría de Salud del Departamento de Córdoba, mediante las siguientes resoluciones, pagó \$6.252.144.173 a FUNTIERRA REHABILITACIÓN IPS LIMITADA, durante la vigencia 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, todas estas basadas en Neurodesarrollo, así:

Cuadro N°24. Resoluciones de Pago a Funtierra Rehabilitación IPS

Nro. Resolución	Mes pagado	Pacientes Atendidos	Valor Resolución
Res. 765 del 25 de Marzo de 2015	Octubre y Noviembre de 2014	561	\$2.282.682.125
Res. 1267 del 20 de Mayo de 2015	Diciembre de 2014	52	\$145.030.000
Res. 1354 del 05 de Junio de 2015	Enero de 2015	99	\$173.527.000
Res. 1516 del 11 de Junio de 2015	Enero a Abril de 2015	172	\$442.405.048
Res. 2429 del 28 de Julio de 2015	Mayo de 2015	294	\$661.500.00
Res. 2765 del 06 de Octubre de 2015	Junio de 2015	275	\$618.750.000
Res. 5223 del 4 de Noviembre de 2015	Julio de 2015	274	\$616.500.000
Res. 5806 del 11 de Noviembre de 2015	Agosto de 2015	291	\$654.750.000
Res. 8320 del 15 de Diciembre de 2015	Septiembre de 2015	292	\$657.000.000
		Total Pagado	\$6.252.144.173

Cabe resaltar que no se encontró ningún documento en el cual la Secretaría de Salud Departamental especificara el estudio económico o los valores unitarios que dieron origen a este valor, ni soporte o documento en el que constara que mediaba una relación de carácter contractual entre las IPS y la Gobernación, que pudiera fundamentar los pagos que fueron realizados...”

(...)

Sin embargo, en la factura mensual presentada por la IPS FUNTIERRA REHABILITACIÓN 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 se efectuó el pago a 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 sanciones 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, el que el se hace referencia a la

prestación de servicios 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 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 oscila entre 50 y 100, cuando lo que correspondía era definir el valor de cada terapia...

Es preciso señalar, que este documento no tiene el mérito pretendido con su suscripción de hacer las veces de estudio previo, propuesta y contrato...

(...)

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

Cuadro N°25. Valores pagados a pacientes con tratamiento incompleto

Nro. Resolución	Mes pagado	Pacientes Atendidos /Facturas	Valor pagado	Pacientes con tratamiento incompleto	Valor Resolución
Res. 2429 del 28 de Julio de 2015	Mayo de 2015	294	661.500.00	49	56.925.000
Res. 2765 del 06 de Octubre de 2015	Junio de 2015	275	618.750.000	275	420926250
Res. 5223 del 4 de Noviembre de 2015	Julio de 2015	274	616.500.000	274	291555000
Res. 5806 del 11 de Noviembre de 2015	Agosto de 2015	291	654.750.000	291	299156250
Res. 8320 del 15 de Diciembre de 2015	Septiembre de 2015	292	657.000.000	286	277425000
Total Pagado injustificado					\$1.345.987.500

- Copia de acta del 30 de julio de 2015 con el siguiente contenido:

“ACTA REALIZADA A LOS (30) DIAS 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. 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 descatos 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 en la parte pertinente, para mayor claridad así: “FUNTIERRA REHABILITACION 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 descatos, 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 3 de julio de 2015 y discutida en las 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 paciente [sic] que tienen fallos judiciales debidamente ejecutoriados y



que realmente fueron atendidos en el mes. La siguiente propuesta es válida hasta las 4.50 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 VÍA E-MAIL 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 ACTA FIRMADA ENTRE LAS DOS PARTES PARA PODER DARLE LEGALIDAD AL VALOR PACTADO. EL VALOR ES UN VALOR CAPITADO 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. LASE SESIONES VAN DE ACUERDO A LO ORDENADO POR EL MÉDICO TRATANTE OSCILANDO MÍNIMO 50 HASTA 100 O DE ACUERDO A LA HISTORIA CLINICA QUE SE REALIZA A CADA PACIENTE EN SUS CONTROLES (...)”

En virtud de lo anterior, de común acuerdo y teniendo en cuenta la crítica situación económica y financiera de la Secretaría De Salud Departamental, las partes intervinientes han acordado lo siguiente: Se llega a un acuerdo por valor de \$ DOS MILLONES DOSCIENTOS CINCUENTA MIL PESOS (\$2.250.000.00) por paquete integral de terapias de Neurodesarrollo/Neuro-rehabilitación [sic] 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 financiar a la Secretaría Departamental de Salud por órdenes judiciales (fallos de tutelas debidamente ejecutoriados).

En cuanto a los meses de octubre del 2013 y septiembre del 2014, se realizará su conciliación extrajudicial ante la Procuraduría en el menor tiempo posible<sup>31</sup>.

- Copia de auto de apertura de investigación disciplinaria del 3 de agosto de 2017 firmado por la Procuradora Segunda Delegada para la Contratación Estatal, proferido en contra de los señores EDWIN BESAILE FAYAD, ALEJANDRO LYONS MUSKUS, EDWIN PRECIADO LOURDY y JOSÉ JAIME PAREJA ALEMÁN<sup>32</sup>.
- Copia de auto de cargos del 2 de febrero de 2018 proferido por la Procuraduría Segunda Delegada para la Contratación Estatal dentro del radicado IUS 2015-407061 IUC-D-2015-50-813843<sup>33</sup>.
- Copia de fallo de primera instancia del 27 de septiembre de 2018 proferido por la Procuraduría Segunda Delegada para la Contratación Estatal<sup>34</sup>.
- Copia de fallo de segunda instancia del 14 de enero de 2019 proferido por la Sala Disciplinaria de la Procuraduría General de la Nación<sup>35</sup>.
- Copia de sentencia de primera instancia de febrero 4 de 2022 proferida por la Sala Primera de Decisión del Tribunal Administrativo de Córdoba correspondiente a una acción de nulidad y restablecimiento del derecho presentada por el señor JOSÉ JAIME PAREJA ALEMÁN contra la Procuraduría General de la Nación por fallos de primera y segunda

<sup>31</sup> (USB f. 6 CA 1 Carpeta “2015” subcarpeta “Soporte Hallazgo 7”, subcarpeta “Anexo 3. Actas de negociación” PDF “Actas 2015.PDF”).

<sup>32</sup> (CD f. 798 C. 4 PDF “EXP. IUS 2015-407061 CO4.pdf”).

<sup>33</sup> (f. 58 y ss CA 6 y CD f. 798 C. 4 PDF “EXP. IUS 2015-407061 CO5.pdf”).

<sup>34</sup> (CD f. 798 C. 4 PDF “EXP. IUS 2015-407061 CO8.pdf”).

<sup>35</sup> (CD f. 798 C. 4 PDF “EXP. IUS 2015-407061 CO11.pdf”).



instancia contra él proferidos el 27 de septiembre de 2018 y el 14 de enero de 2019 (f. 880 y ss).

- Informe técnico de fecha 12 de julio de 2018 rendido por la Dirección Nacional de Investigaciones Especiales de la Procuraduría General de la Nación (f. 103 y ss CA 6).

- Informe de aclaraciones de fecha 5 de junio de 2019 rendido por la Dirección Nacional de Investigaciones Especiales de la Procuraduría General de la Nación (f. 223 y ss C 2).

- Informe de aclaraciones de fecha 12 de julio de 2019 rendido por la Dirección Nacional de Investigaciones Especiales de la Procuraduría General de la Nación (f. 231 y ss).

- Copia de documentación correspondiente al proceso de responsabilidad fiscal PRF-80233-064-969 adelantado por la Contraloría General de la República contra ALEJANDRO LYONS MUSKUS, EDWIN DE JESÚS PRECIADO LORDUY, JUAN DAVID NADÉR CHEJNE y FUNTIERRA REHABILITACIÓN IPS LTDA (C 3 CDS fls. 489, 533, 620). De esta documentación se destaca la siguiente:

- Copia de auto de imputación de responsabilidad fiscal No. 1200 del 16 de diciembre de 2019 proferido por la Contraloría Delegada Intersectorial N° 8.

- Copia de Auto No. 1201 del 16 de octubre de 2020 por medio del cual la Contraloría Delegada Intersectorial No. 8 profiere fallo de única instancia contra las 4 personas objeto de imputación.

- Copia de auto No. 1561 del 16 de diciembre de 2020 por medio del cual al Contraloría Delegada Intersectorial No. 8 resolvió el recurso de reposición presentado frente al fallo de única instancia, decidiendo:

“RESUELVE

PRIMERO: CONFIRMAR el auto No. 1.201 de 16 de octubre de 2020, por medio del cual se profirió fallo de única instancia, de conformidad con lo expuesto en la parte motiva de esta providencia”.

- Copia de resolución No. ORD-801119-46-2021 “Por el cual se resuelve solicitud de Revocatoria Directa relacionada con el Proceso Ordinario de Responsabilidad Fiscal No. PRF 80233-064-969”, firmada por los contralores delgados intersectoriales Nos. 3, 4 y 1, en la cual se resolvió:

“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 facticos para revocar directa y parcialmente los Autos Nos. 1201 del 16 de octubre de 2020 “Por medio de la cual se profiere fallo con responsabilidad fiscal dentro del proceso de única instancia en cuantía \$3375.101.608,45” y el Auto No. 1561 del 16 de diciembre de 2020. “Por el cual se resuelve los recursos de reposición interpuestos contra el auto 1201 del 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 responsa fiscal a la sociedad FUNTIERRA REHABILITACIÓN IPS LTDA., hoy FUNTIERRA REHABILITACIÓN IPS S.A.S, en el proceso PRF 80233-064-969, (...) 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 la 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 del \$2.250.000 por paquete de terapias (...) adicionalmente tampoco se tuvo en cuenta las cifras representadas en paquetes de terapias facturadas que excedieron el mínimo de 50 terapias que podría a compensar [sic] 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”

(...)

RESUELVE:

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 fallo 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 FUNTIERRA REHABILITACIÓN 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 No. PRF 80233-064-969, en razón a que se acoge la solicitud de reiteración de revocatoria elevado por su apoderada...”

ARTÍCULO 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, con NIT 900.298.276-1...” (CD f. 774 C. 4 PDF “contraloria auto ORD...pdf”).

Partiendo del material probatorio previamente expuesto, este despacho de Instrucción llega a las siguientes conclusiones:

La presunta irregularidad sub examine tiene como fundamento un hallazgo de la Contraloría General de la República identificado con el número 6 y correspondiente a una auditoría aplicada a la Gobernación del Departamento de Córdoba sobre la vigencia 2015, en la que se señaló que la Secretaría de Salud del Departamento de Córdoba había pagado a la IPS FUNTIERRA REHABILITACIÓN durante el año 2015, \$6.252.144.175 a título de pago por servicios de salud prestados con ocasión de fallos de tutela proferidos contra el Departamento, habiéndose observado que se había pagado el tratamiento de varios pacientes que no habían recibido el número mínimo de terapias establecido en el acuerdo realizado el 30 de julio de 2015 con la IPS FUNTIERRA, lo cual daba lugar a un presunto daño al patrimonio público.

Según el informe de auditoría, las resoluciones por medio de las cuales se ordenó la realización de los pagos pese a que los tratamientos estaban incompletos, fueron las siguientes: 2429 del 28 de julio de 2015, 2765 del 6 de octubre de 2015, 5223 del 4 de noviembre de 2015, 5806 del 11 de noviembre de 2015 y 8320 del 15 de diciembre de 2015.

Dicho hallazgo dio origen al proceso de responsabilidad fiscal PRF-80233-064-969 adelantado por la Contraloría General de la República contra ALEJANDRO LYONS MUSKUS, EDWIN DE JESÚS PRECIADO LORDUY, JUAN DAVID NADER CHEJNE y FUNTIERRA REHABILITACIÓN IPS LTDA<sup>36</sup> en el cual se profirió auto de imputación de responsabilidad fiscal No. 1200 del 16 de diciembre de 2019, fallo de única instancia del 16 de octubre de 2020 en el que se declaró a los vinculados al proceso,

<sup>36</sup> (C 3 CDS fls. 489, 533, 620).





responsables fiscal y solidariamente por la suma de \$375.101.608,45, decisión que fue confirmada con auto No. 1561 del 16 de diciembre de 2020 y que a través de resolución No. ORD-801119-46-2021, tal y como lo refirió el Dr. LUIS ALEJANDRO QUINTERO SAENZ en sus alegatos precalificatorios, fue revocado parcialmente únicamente en lo referente a FUNTIERRA REHABILITACIÓN IPS LTDA.

Junto a lo anterior el Despacho instructor observa, que dentro del proceso disciplinario identificado con el IUS 2015-407061 IUC-D-2015-50-813843, la Procuraduría Segunda Delegada para la Contratación Estatal, el 2 de febrero de 2018 proferió pliego de cargos contra EDWIN PRECIADO LOURDY, ALEJANDRO JOSÉ LYONS MUSKUS y JOSÉ JAIME PAREJA ALEMÁN. En el caso del señor PRECIADO LORDUY por ordenar “mediante las Resoluciones No. 001267 de 20 de marzo de 2015, 001516 de 11 de junio de 2015, 002529 de 28 de julio de 2015, 002765 de 6 de octubre de 2015, 005223 de 4 de noviembre de 2015, 005806 de 11 de noviembre de 2015 y 08320 de 15 de diciembre de 2015 el pago de servicios de salud a FUNTIERRA REHABILITACIÓN I.P.S., por valor de \$3.793.685.048 sin que mediara relación contractual entre la IPS y la Gobernación de Córdoba”; en el caso del señor LYONS MUSKUS no ejercer “el deber de vigilancia y control, sobre los actos de su delegatario lo que permitió que EDWIN PRECIADO LOURDY, en su condición de Secretario de Salud de la Gobernación de Córdoba ordenara mediante las resoluciones No. 001267 de 20 de marzo de 2015, 001516 de 11 de junio de 2015, 002529 de 28 de julio de 2015, 002765 de 6 de octubre de 2015, 005223 de 4 de noviembre de 2015, 005806 de 11 de noviembre de 2015 y 08320 de 15 de diciembre de 2015 el pago de servicios de salud a FUNTIERRA REHABILITACIÓN I.P.S., por valor de \$3.793.685.048 sin que mediara relación contractual”, y en el caso del señor PAREJA ALEMÁN “por irregularidades al ordenar mediante la Resolución No. 00002 de fecha 13 de abril de 2016, el pago de servicios de salud por valor de \$1.194.750.000 a FUNTIERRA REHABILITACIÓN I.P., sin que mediara relación contractual entre la IPS y la Gobernación de Córdoba”.

Y que dicho proceso fue objeto de fallos de primera y segunda instancia y que incluso fue conocido en sede de los contencioso administrativo, con ocasión de una demanda presentada por el señor PAREJA ALEMÁN que condujo a la revocatoria de los fallos proferidos en su contra.

Las anteriores circunstancias corroboran lo manifestado por la Dra. LILIANA REBECA ANAYA CARABALLO su escrito de alegatos precalificatorios, quien como apoderada del señor JOSÉ JAIME PAREJA ALEMÁN manifestó que los hechos objeto de investigación en contra de su defendido ya habían sido investigados y fallados por la Procuraduría General de la Nación, imponiendo al Despacho el deber de analizar la configuración o no de el principio de cosa juzgada disciplinaria, tanto frente al señor PAREJA ALEMÁN como frente a los señores EDWIN PRECIADO LOURDY y ALEJANDRO JOSÉ LYONS MUSKUS.

El precitado principio está regulado en los siguientes términos por el artículo 16 de la ley 1952 de 2019:

“Artículo 16. Cosa Juzgada Disciplinaria. El destinatario de la ley disciplinaria cuya situación se haya decidido mediante fallo ejecutoriado o decisión que tenga la misma fuerza vinculante de naturaleza disciplinaria, proferidos por autoridad competente, no será sometido a nueva investigación y juzgamiento disciplinarios por el mismo hecho, aun cuando a este se le dé una denominación distinta.

Lo anterior sin perjuicio de la revocatoria directa establecida en la ley”.

Sobre el anterior principio la Corte Constitucional en la Sentencia C – 914 de 2013 señaló:

“La prohibición de doble incriminación o principio non bis in ídem. Su alcance en materia disciplinaria.

27. El principio non bis in ídem es un derecho fundamental, y hace parte del conjunto de garantías que componen el derecho fundamental del debido proceso. De acuerdo con el literal 4º del artículo 29, el principio tiene como contenido el derecho del sindicado a no ser juzgado dos veces por el mismo hecho. La jurisprudencia constitucional ha señalado que el fundamento del non bis in ídem se encuentra en la defensa de la seguridad jurídica y la justicia material<sup>37</sup>.

28. De acuerdo con la sentencia C-537 de 2002, “Este principio implica que el Estado se halla legitimado para imponer, luego de los procedimientos legales respectivos, sanciones penales o disciplinarias cuando demuestre la ocurrencia de delitos o de faltas y concurra prueba que acredite la responsabilidad de quienes en ellos intervinieron pero que **una vez tomada una decisión definitiva sobre el hecho constitutivo del delito o de la falta y sobre la responsabilidad o inocencia del implicado, no puede retomar nuevamente ese hecho para someterlo a una nueva valoración y decisión.** En virtud de ese principio, cualquier persona cuenta con la seguridad de que las decisiones definitivas que se han proferido en los procesos tramitados en su contra, con miras a establecer su responsabilidad penal o disciplinaria, realizan la justicia en cada caso particular e impiden que los mismos hechos puedan ser objeto de posteriores debates”.

29. En la sentencia C-870 de 2002, la Corte Constitucional efectuó un amplio estudio del principio y de la interpretación de cada uno de los aspectos contenidos en la disposición jurídica que lo consagra (artículo 29, inciso 4º). Así, concluyó que es una garantía que cobija a toda persona involucrada en un procedimiento o juicio de carácter penal, disciplinario y administrativo, dando una interpretación amplia de la expresión sindicado, utilizada por el constituyente en su definición.

También aclaró este Tribunal que el non bis in ídem hace parte del debido proceso, pero opera como un derecho fundamental autónomo y de aplicación inmediata, que **se concreta en la prohibición de adelantar más de un juicio o imponer más de una sanción a una persona, con base en los mismos hechos.**

30. El principio citado, como límite del poder público, se proyecta en dos direcciones. De una parte, vincula a las autoridades administrativas y judiciales competentes para adelantar los procedimientos, impidiéndoles iniciar más de una investigación, adelantar más de un proceso, o imponer más de una sanción por los mismos hechos. Pero, además de ello, como derecho fundamental, su contenido vincula al Legislador en la definición de las normas sancionatorias. (C-870/02, C-121/12).

Desde esta segunda perspectiva, la Corte ha manifestado que “una norma legal viola este derecho cuando permite que una persona sea objeto de múltiples sanciones, o juicios sucesivos, por los mismos hechos, ante una misma jurisdicción. La seguridad jurídica y la justicia material se verían afectadas, no sólo en razón de una doble sanción, sino por el hecho de someter a una persona a juicios sucesivos por el mismo hecho”.

Por su parte, la Viceprocuraduría General de la Nación en decisión de segunda instancia de fecha 27 de julio de 2022 proferida dentro del radicado IUS E-2020-514049 IUC-D-2020-1608405 sobre el mismo tema consideró:

“Al respecto, corresponde precisar que de conformidad con lo previsto en el artículo 11<sup>37</sup> de la Ley 734 de 2002 (aplicable al presente proceso) y en el artículo 16<sup>38</sup> de la Ley 1952 de 2019,

<sup>37</sup> Ley 734 de 2002. “Artículo 11. Ejecutoriedad. El destinatario de la ley disciplinaria cuya situación se haya decidido mediante fallo ejecutoriado o decisión que tenga la misma fuerza vinculante, proferidos por autoridad competente, no será sometido a nueva investigación y juzgamiento disciplinarios por el mismo hecho, aun cuando a este se le dé una denominación distinta.

Lo anterior sin perjuicio de la revocatoria directa establecida en el Capítulo IV del Título V del Libro IV de este Código”.

<sup>38</sup> Ley 1952 de 2019. “Artículo 16. Cosa juzgada disciplinaria. El destinatario la ley disciplinaria cuya situación se haya decidido mediante fallo



ninguna autoridad puede reabrir la actuación cuando hay cosa juzgada disciplinaria, la cual es un derecho y garantía fundamental y procesal, que impide volver sobre lo ya juzgado. En estos eventos, existe cosa juzgada e impera el ne bis o non bis in ídem.

Sobre el principio ne bis o non bis in ídem, la Corte Constitucional, en sentencia C-914 de 2013, sostuvo lo siguiente:

El principio non bis in ídem es un derecho fundamental, y hace parte del conjunto de garantías que componen el derecho fundamental del debido proceso. De acuerdo con el literal 4º del artículo 29, el principio tiene como contenido el derecho del sindicado a no ser juzgado dos veces por el mismo hecho. La jurisprudencia constitucional ha señalado que el fundamento del non bis in ídem se encuentra en la defensa de la seguridad jurídica y la justicia material. De acuerdo con la sentencia C-537 de 2002, este principio implica que el Estado se halla legitimado para imponer, luego de los procedimientos legales respectivos, sanciones penales o disciplinarias cuando demuestre la ocurrencia de delitos o de faltas y concorra prueba que acredite la responsabilidad de quienes en ellos intervinieron pero que una vez tomada una decisión definitiva sobre el hecho constitutivo del delito o de la falta y sobre la responsabilidad o inocencia del implicado, no puede retomar nuevamente ese hecho para someterlo a una nueva valoración y decisión. En virtud de ese principio, cualquier persona cuenta con la seguridad de que las decisiones definitivas que se han proferido en los procesos tramitados en su contra, con miras a establecer su responsabilidad penal o disciplinaria, realizan la justicia en cada caso particular e impiden que los mismos hechos puedan ser objeto de posteriores debates.

Este principio, según la misma sentencia de la Corte Constitucional, exige que exista una triple identidad: de objeto, causa y persona entre dos actuaciones para afirmar su vulneración. La identidad en la persona significa que el sujeto inculcado debe ser la misma persona física en dos procesos de la misma índole. La identidad del objeto está construida por la del hecho respecto del cual se solicita la aplicación del correctivo penal. Se exige entonces la correspondencia en la especie fáctica de la conducta en dos procesos de igual naturaleza. La identidad en la causa se refiere a que el motivo de la iniciación del proceso sea el mismo en ambos casos.

También, respecto del principio ne bis o non bis in ídem, la Corte Constitucional, en sentencia C-870 de 2002, consideró que su función es “evitar que el Estado, con todos los recursos y poderes a su disposición, trate varias veces, si fracasó en su primer intento, de castigar a una persona por la conducta por él realizada, lo cual colocaría a dicha persona en la situación intolerable e injusta de vivir en un estado continuo e indefinido de ansiedad e inseguridad. Por eso, este principio no se circunscribe a preservar la cosa juzgada sino que impide que las leyes permitan, o que las autoridades busquen por los medios a su alcance, que una persona sea colocada en la situación descrita”.

Un análisis conjunto de las circunstancias fácticas expuestas, del tenor literal del artículo 16 de la ley 1952 de 2019 y de los pronunciamientos jurisprudenciales y decisiones expuestas, llevan a este Despacho a las siguientes conclusiones:

La presunta irregularidad vinculada al hallazgo número 6 del informe de auditoría de la Contraloría General de la República, relacionada con el presunto pago irregular de servicios de salud a la IPS FUNTIERRA, pagos que se habrían realizado por la totalidad del paquete de salud contratado, pese a que al parecer la IPS no había realizado el número mínimo de terapias acordado en acta de fecha 30 de julio de 2015, el cual dio lugar a un proceso de responsabilidad fiscal PRF-80233-064-969 adelantado contra ALEJANDRO LYONS MUSKUS, EDWIN DE JESÚS PRECIADO LORDUY, JUAN DAVID NADER CHEJNE y FUNTIERRA REHABILITACIÓN IPS LTDA, no puede ser objeto de imputación de responsabilidad disciplinaria en el

---

ejecutoriados o decisión que tenga la misma fuerza vinculante de naturaleza disciplinaria, proferidos por autoridad competente, no será sometido a nueva investigación y juzgamiento disciplinarios por el mismo hecho, aun cuando a este se le dé una denominación distinta.

Lo anterior sin perjuicio la revocatoria directa establecida en la Ley”.



presente proceso, so pena de vulnerar el principio de cosa juzgada disciplinaria regulado por el artículo 16 de la ley 1952 de 2019.

Lo anterior debido a que este mismo órgano de control a través de la Procuraduría Segunda Delegada para la Contratación Estatal, en el marco del proceso disciplinario identificado con el IUS 2015-407061 IUC-D-2015-50-813843, imputó cargos y sancionó disciplinariamente a los señores EDWIN PRECIADO LORDUY, ALEJANDRO JOSÉ LYONS MUSKUS y JOSÉ JAIME PAREJA ALEMÁN por haber ordenado el pago de servicios de salud a la IPS FUNTIERRA, en el caso del señor PRECIADO LORDUY a través de las resoluciones No. 001267 de 20 de marzo de 2015, 001516 de 11 de junio de 2015, 002529 de 28 de julio de 2015, 002765 de 6 de octubre de 2015, 005223 de 4 de noviembre de 2015, 005806 de 11 de noviembre de 2015 y 08320 de 15 de diciembre de 2015, en el caso del señor PAREJA ALEMÁN a través de la resolución No. 00002 de fecha 13 de abril de 2016, y en el caso de señor LYONS MUSKUS por no haber ejercido como delegante los deberes de control y vigilancia sobre el delegatario PRECIADO LORDUY permitiendo que este suscribiera las resoluciones arriba mencionadas ordenando el pago de servicios de salud a la mencionada IPS.

Pese a que los cargos y los fallos de primera y segunda instancia proferidos en el marco del proceso disciplinario IUS 2015-407061 IUC-D-2015-50-813843, giraron en torno a los pagos que se reconocieron y ordenaron hacer a la IPS FUNTIERRA por servicios de salud reseñados en las resoluciones antes citadas, sin que mediara una relación contractual entre esa IPS y la Gobernación de Córdoba, por haber considerado la Procuraduría Segunda Delegada para la Contratación Estatal, que el acta de fecha 30 de julio de 2015 no podía considerarse un soporte contractual válido, lo que pudiera apreciarse como un hecho distinto al presunto pago de servicios a dicha IPS pese a que en algunos casos no había cumplido con el número mínimo de terapias acordado en el acta del 30 de julio de 2015, lo cierto es que tanto en el informe de auditoría correspondiente al hallazgo número 6, como en el pliego de cargos y en el fallo proferido por la Procuraduría Segunda Delegada para la Contratación Estatal, los hechos presuntamente irregulares se concretan con la firma de las resoluciones 2429 del 28 de julio de 2015, 2765 del 6 de octubre de 2015, 5223 del 4 de noviembre de 2015, 5806 del 11 de noviembre de 2015 y 8320 del 15 de diciembre de 2015 a través de las cuales se ordenó el pago de servicios de salud a la IPS FUNTIERRA y con el acta del 30 de julio de ese mismo año que contendría el valor de los paquetes de salud a pagar.

Para esta Procuraduría Delegada de Instrucción, pese a que las circunstancias presuntamente irregulares mencionadas en el hallazgo número 6 del informe de auditoría de la Contraloría General de la República, aparecen como disímiles de las que fueron objeto de imputación y fallo de fondo dentro del proceso disciplinario tramitado por la Procuraduría Segunda Delegada para la Contratación Estatal, lo cierto es que unas y otras se concretaron en la firma de las resoluciones ya citadas y en su relación con el acta del 30 de julio de 2015, resoluciones y acta que ya fueron objeto de investigación, reproche disciplinario y fallos de primera y segunda instancia por parte de otra dependencia de la Procuraduría General de la Nación contra los señores EDWIN PRECIADO LORDUY y JOSÉ JAIME PAREJA ALEMÁN como suscriptores de las respectivas actas y contra el señor ALEJANDRO JOSÉ LYONS MUSKUS como delegatario del primer funcionario mencionado, debiendo este Despacho dar aplicación al principio de cosa juzgada disciplinaria regulado por el artículo 16 de la ley 1952 de 2019 según el cual: "El destinatario de la ley disciplinaria cuya situación se haya decidido mediante fallo ejecutoriado o decisión que tenga la misma fuerza vinculante de naturaleza disciplinaria,



proferidos por autoridad competente, no será sometido a nueva investigación y juzgamiento disciplinarios por el mismo hecho, **aun cuando a este se le dé una denominación distinta**, ya que tal y como lo señaló la Corte Constitucional en la sentencia C – 914 de 2013 remembrando la sentencia C-537 de 2002, una vez adoptada una decisión sobre un hecho presuntamente constitutivo de falta no es posible **“retomar nuevamente ese hecho para someterlo a una nueva valoración y decisión”**, razón por la cual se ordenará la terminación de la acción disciplinaria y el archivo del expediente en lo que a este hecho se refiere, a favor de los señores EDWIN PRECIADO LORDUY, JOSÉ JAIME PAREJA ALEMÁN y ALEJANDRO JOSÉ LYONS MUSKUS, en aplicación del artículo 90 de la ley 1952 de 2019.

En el caso de la IPS FUNTIERRA, de quien al presente proceso disciplinario fue vinculada su representante legal para la época de los hechos, procede la terminación de la acción disciplinaria y el archivo del expediente a favor de la señora TANIA MARGARETH OTERO ARROYO, no solo porque el mismo órgano de control fiscal que inicialmente había valorado como irregular la actuación de la IPS, mediante la resolución No. ORD-801119-46-2021 revocó la declaratoria de responsabilidad fiscal inicialmente adoptada frente a la misma, sino porque, tal y como se puede apreciar tanto en la imputación de responsabilidad fiscal, como en el fallo única instancia expedidos por la Contraloría General de la República, el órgano de control fiscal no vinculó a la IPS como gestor fiscal directo sino indirecto, lo que significa que no tenía a su cargo el manejo directo de recursos públicos, posición que comparte esta Procuraduría Delegada de Instrucción en la medida en que de conformidad con el material probatorio allegado a la actuación, específicamente las resoluciones que reconocieron y ordenaron el pago de servicios de salud, las sumas que se reconocieron y ordenaron girara a dicha IPS no lo fueron a título de anticipo o para que fungiera como administradora de recursos públicos, sino que lo fueron a título de pago por unos servicios, lo cual excluye para el caso de la señora TANIA MARGARETH OTERO ARROYO, la condición de administradora de recursos públicos, requisito sine qua non para la aplicación del régimen de responsabilidad de los particulares, condición ésta que ostentaba la disciplinada para la época de los hechos.

**7. Presunta irregularidad consistente en que frente “hallazgo 7 de la auditoria de la CGR, se considera razonable el argumento referido a que se debió descontar del valor pagado por las terapias basadas en neurodesarrollo, el monto correspondiente a la terapia básica, contemplado en la tabla de valores del SOAT, ya que este último valor debió ser asumido por la respectiva EPS al estar incluido dentro de los servicios del POS; en este sentido, se tendría que el posible daño a los recursos estaría por el orden de \$ 3.706.479.360 en lo que respecta a la vigencia 2015 del SGP salud del departamento de Córdoba”.**

Como se observa, este hallazgo señala que un porcentaje del valor de las terapias de neurodesarrollo debía haber sido asumido directamente por la EPS, por considerarse que estaban dentro del POS y que por lo tanto se presentaba un daño patrimonial al Estado correspondiente valor pagado por el Departamento de Córdoba que este ente territorial no debía haber asumido por estar dentro del POS y corresponder su costo a las EPS.

Sobre este hecho presuntamente irregular se incorporó al expediente el siguiente material documental probatorio:

- Copia de auto No. 0932 del primero de noviembre de 2019 proferido por la Contraloría Delegada Intersectorial No. 8 en el marco del proceso de responsabilidad fiscal PRF 80233-064-1000, adelantado contra ALEJANDRO LYONS MUSKUS y EDWIN DE JESÚS PRECIADO LORDY, del cual se destaca lo siguiente:



“En este caso, en el auto de apertura del proceso se determinó el daño fiscal como la pérdida de recursos pagados por la Secretaría de Desarrollo de Salud de Córdoba, por terapias de neurodesarrollo ordenadas por órdenes de tutela que se encontraban incluidas en el POS, y por omisión de dicha entidad territorial en recobrar la tecnología diferencias a las EPS.

(...)

En esa medida, todos los servicios incluidos en el POS estaban a cargo de las EPS, que estaban obligadas a prestarlos a todos sus afiliados, con cargo a los recursos de la UPC, mientras que los servicios NO POS para la población del régimen subsidiado, estaban a cargo de las entidades territoriales, en este caso de la Secretaría de Desarrollo de Salud de Córdoba.

(...)

Resulta indiscutible la naturaleza NO POS de las terapias de neurodesarrollo-reurorehabilitación, no solo por los pronunciamientos de la Corte Constitucional, sino porque además, tales servicios no se encuentran incluidos dentro del listado de servicios incluidos en el POS, contenidos en la resolución 5521 de 2013, emanada del Ministerio de Salud y Protección Social.

Lo anterior resulta suficiente para determinar que los hechos por los cuales se ordenó la apertura de este proceso de responsabilidad fiscal no son constitutivos de detrimento patrimonial.

(...)

En el caso concreto, la Secretaría de Desarrollo de la Salud estaba obligada a prestar los servicios NO POS a los usuarios del régimen subsidiado, particularmente en cumplimiento de órdenes de tutela, con los recursos del Sistema General de Participaciones en Salud, razón por la cual no era entidad recobrante, sino que por el contrario, era la entidad a la cual las EPS del régimen subsidiado que prestaban el servicio NO POS, debían recobrar”

(...)

#### RESUELVE

ARTÍCULO PRIMERO: ORDENAR EL ARCHIVO del proceso de responsabilidad fiscal PRF 80233-064-1000 CUN SIREF: 23320 a favor de ALEJANDRO LYONS MUSKUS (...) y de EDWIN DE JESÚS PRECIADO LORDUY...<sup>39</sup>

- Copia de auto de diciembre 4 de 2019 firmado por el Contralor General de la República en el cual se resolvió: “ARTÍCULO PRIMERO. - CONFIRMAR en GRADO DE CONSULTA el Auto No. 0932 del 1º de noviembre de 2019, por medio del cual se archivó el proceso de responsabilidad fiscal No. Prf-80233-064-1000 CUN SIREF 23320”. En la parte motiva de la decisión se consignó lo siguiente:

“1.1. Hechos que dieron origen al proceso de responsabilidad fiscal.

El 15 de julio de 2016, el equipo auditor del Grupo de Vigilancia Fiscal de la Contraloría Delegada para el Sector Social, configuró hallazgo fiscal en cuantía de \$3.626'134.860, resultado de la auditoría realizada a los recursos del Sistema General de Participaciones de la gobernación de Córdoba durante la vigencia 2015. En el formato de hallazgo fiscal, se indicó que se configuraba un daño patrimonial por la pérdida de los recursos pagados por la Secretaría de Salud de Córdoba de forma integral a cuatro IPS, por concepto de terapias de neurodesarrollo ordenadas en fallos de tutela, las cuales se encontraban incluidas en el POS y por lo cual, la Secretaría de Salud de Córdoba debió recobrar la tecnología diferente y la tarifa

<sup>39</sup> (CD f. 774 C. 4 PDF “auto 0932 de la contraloría reconoce..pdf”).



SOAT a las correspondientes EPS de los afiliados.

El equipo auditor concluyó que la Secretaría de Salud de Córdoba no debió asumir el costo total de las terapias, sino que debió pagar solo el excedente del valor no incluido en el POS y por lo tanto *"la tarifa SOAT de las mismas debió ser recobrada por la Administración Departamental a la correspondiente EPS del afiliado"*.

(...)

"... el despacho en primera instancia analizó la naturaleza de las terapias basadas en neurodesarrollo / neurorehabilitación para concluir que de conformidad con lo previsto en la Resolución No. 005521 del 27 de diciembre de 2013, por medio de la cual el Ministerio de Salud y Protección Social definió, aclaró y actualizó integralmente el Plan Obligatorio de Salud (POS), las referidas terapias no estaban incluidas en el POS y no podían ser sustituidas por terapias tradicionales, precisando, adicionalmente que las personas menores con discapacidad física, sensorial o cognitiva tenían derecho solo a las tecnologías y servicios incluidos en el anexo 2 referido al listado de procedimientos del Plan Obligatorio de Salud que no incorporó las referidas terapias basadas en neurodesarrollo y neurorehabilitación y que fueron pagadas por la Secretaría de Desarrollo de la Salud en cumplimiento de órdenes de tutela.

En consideración a lo anterior, el a quo concluyó que los servicios POS estaban a carga de las EPS, mientras que los servicios no POS para la población del régimen subsidiado: estaban a cargo de las entidades territoriales, esto es, para el caso, la Secretaría de Desarrollo de Córdoba. De otra parte, se señaló en el auto materia de revisión oficiosa en grado de consulta que la prestación de servicios de salud se encuentra plenamente regulada, y se encuentra establecido quienes son las entidades obligadas a prestar los servicios, efecto para el cual retomó las sentencias C-130 de 2002 y T-864 de 2012 para concluir que, dado que las terapias basadas en neurodesarrollo y neurorehabilitación son de naturaleza NO POS no es procedente continuar con el proceso de responsabilidad fiscal, por tratarse de hechos que no son constitutivos de detrimento patrimonial.

De otra parte, el despacho en primera instancia señaló que, de acuerdo con la regulación de los trámites de recobro, para el caso concreto la Secretaría de Desarrollo del Departamento de Córdoba estaba obligada a prestar los servicios NO POS a los usuarios del régimen subsidiado, particularmente, en cumplimiento de las órdenes de tutela, con los recursos del Sistema General de Participaciones en Salud, razón por la cual no era la entidad recobrante, sino que era la entidad a la cual la EPS del régimen subsidiado que prestara el servicio NO POS, debía recobrar, reiterando así que los hechos que dieron lugar a la apertura del proceso de responsabilidad fiscal no configuraban detrimento patrimonial, por lo que se consideró procedente el archivo del proceso.

### III. CONSIDERACIONES

(...)

#### 3.3. Análisis de la decisión de archivo. Caso concreto.

Con soporte en los fundamentos de hecho que dieron lugar a la apertura del proceso, el cuestionamiento original se dio por el pago efectuado por la Gobernación de Córdoba del orden de \$10.160'737.967 a diferentes IPS por concepto de terapias basadas en neurodesarrollo, pues en sentir de la comisión auditora de la Gerencia Departamental de Córdoba, al estar incluido el tratamiento en el POS (debido a que tiene un componente adicional asociado que es el de neurodesarrollo y neurorehabilitación) la entidad pagadora solo debía reconocer la tecnología diferente debiendo recobrar a las distintas EPS la tarifa del afiliado, labor que no se gestionó.

(...)

En el caso concreto, lo que se cuestionó es que se procedió al pago de la totalidad de las terapias ordenadas por los jueces de tutela, cuando en cumplimiento de las normas enunciadas, el Departamento de Córdoba debía asumir únicamente el valor adicional de los componentes que no se encontraban en el POS, como sucede con las terapias de neurodesarrollo, de donde se infiere que se pagaron sumas que debieron haber sido reconocidas por cada EPS.



Lo anterior significa que la revisión normativa debe estar encaminada a revisar si las terapias ordenadas en los fallos de tutela tenían componentes incluidos en el POS, para, a renglón seguido y en caso de ser afirmativa la respuesta, determinar si procedían los recobros para que las respectivas EPS pagaran el valor calculado del procedimiento incluido en el POS dejando la diferencia, esto es, lo que no está incluido en el POS, valores que eran los que estrictamente debía asumir el Departamento de Córdoba.

(...)

Atendiendo estos principios, de cara a las terapias de neurodesarrollo y neurorrehabilitación ordenadas en fallos de tutela, la Sala Quinta de Revisión de la Corte Constitucional en sentencia T-802 de 2014, estableció que tales terapias no hacen parte del POS en los siguientes términos:

*"En desarrollo del derecho fundamental a la salud de menores en circunstancia de discapacidad y el principio de integralidad, este tribunal ha estudiado el tema de tratamientos alternativos tipo ABA y de neurodesarrollo (no POS) con el objeto de que este grupo poblacional goce de un estado completo de bienestar físico, mental, emocional y social.*

Lo anterior resulta corroborado con lo previsto en Resolución No. 5521 del 27 de diciembre de 2013 del Ministerio de Salud y Seguridad Social que no contempló las terapias enunciadas dentro de las categorías de tratamientos Incluidos en el POS.

(...)

Dado que la comisión auditora y el auto de apertura cuestionaron la falta de recobro de los valores que debían ser asumidos por las EPS, de acuerdo a los argumentos expuestos en la versión rendida por el señor EDWIN DE JESUS PRECIADO LORDUY visible a folio 398 del expediente, el encartado explica que los recobros no pueden ser hechos por las entidades territoriales, pues de acuerdo con la Resolución No. 5395 de 2013 que regula los recobros, estas entidades no tienen calidad de recobrantes y por tanto no les corresponde esta función; por el contrario, estas entidades son las que deben asumir los costos de los tratamientos NO POS.

(...)

En consideración a los aparte anteriores, se encuentra claro que las entidades territoriales no 1 son las competentes para exigir el recobro, sino las responsables de pagar a las EPS del régimen subsidiado por el suministro de la tecnología NO POS a la población que así lo requiriera de acuerdo a su condición médica, previo el cumplimiento de los requisitos descritos en las Resoluciones 5521 y 5395 de 2013, que en los casos cuestionados fueron 1 además ordenados en fallos de tutela, tal como lo demuestran los archivos magnéticos que soportaron la revisión de la comisión auditora visibles a folios 168 a 170, en donde se dejó constancia de las terapias realizadas por las IPS Funtierra Ltda., Crecer y Sonreir Unidad Integral de rehabilitación SAS, Unidad Integral de Terapias de la Costa IPS SAS y Girasoles

Centro Integral de Terapias y Servicios de Salud IPS SAS.

Por lo expuesto, este Despacho encuentra acertada la decisión del a-quo de disponer el archivo del expediente, por cuanto los hechos sobre los cuales se sustentó el auto de apertura del proceso no generan daño patrimonial al Estado.

#### 3.4. Conclusiones:

Este, Despacho, en grado de consulta concluye que las terapias de neurodesarrollo y neurorrehabilitación no están incluidas en el Plan Obligatorio de Salud, pero son procedimientos necesarios para que la población que los necesita tenga condiciones de salud dignas. Para que la cobertura garantizada en la Constitución sea real, la jurisprudencia constitucional y la regulación provista para los recobros, establecieron los requisitos para permitir que el SGSSS cubra esta necesidad.

Una vez se encuentran verificados estos requisitos, los recobros se efectúan por las entidades promotoras de salud (en el régimen contributivo y subsidiado) al Fosyga y a las entidades territoriales, respectivamente.





Por lo anterior, dado que el Departamento de Córdoba es una entidad territorial, su naturaleza jurídica y obligaciones, la hacen responsable del pago de los recobros efectuados por las entidades de seguridad social en el régimen subsidiado de los procedimientos que no se encuentran cobijados en el Plan Obligatorio de Salud POS que cumplen los requisitos razón por la que los hechos que dieron lugar a la apertura del proceso no son generadores de daño fiscal, por roque se confirmará el archivo del expediente” (f. 874 y ss).

Los medios documentales de prueba previamente citados, en el mismo sentido en que fue expuesto por el apoderado del señor LYONS MUSKUS, demuestran en esta etapa procesal, que el mismo órgano de control fiscal que en un primer momento en el informe de auditoría correspondiente a la vigencia 2015, consideró que podía existir un presunto daño patrimonial al Estado materializado en valores que habría pagado la Gobernación de Córdoba por terapias de neurodesarrollo que no debió haber asumido por estar incluidas dentro del POS y corresponder su costo a las EPS, en decisión del primero de noviembre de 2019 ordenó el archivo del proceso iniciado por esos hechos y posteriormente confirmó esa decisión en sede de consulta en auto del 4 de diciembre de 2019, citándose entre otras razones, el fallo de tutela de la Corte Constitucional T-864 de 2012, en el que se consignó, contrario a lo señalado inicialmente en el hallazgo, que las terapias de neurodesarrollo no estaban para ese momento incluidas en el POS. En la mencionada decisión de tutela se incluyeron las siguientes consideraciones:

“En estos casos, se pretende la protección de los derechos a la salud y la vida digna de los menores y los dos adultos discapacitados por parte de sus madres, por lo que tratándose del amparo de derechos fundamentales de personas en situación de especial protección constitucional, es una razón más que suficiente para justificar el ejercicio de la acción de tutela por intermedio de las accionantes<sup>[11]</sup> y obliga a garantizar una protección reforzada por parte del Estado.

**Las Empresas Promotoras de Salud (T-3526617, T-3526618, T-3526619, T-3526620 ) se negaron a la prestación de los servicios médicos argumentando que las terapias de neurodesarrollo, hipoterapia, acuaterapia, musicoterapia, estimulación sensorial integral, área de lenguaje, neuropedagogía, terapia asistida con perros, terapia comportamental ABA ordenadas por el médico tratante se encuentran por fuera de las coberturas autorizadas en el Acuerdo 029 de 2011 y que dichos servicios deben estar a cargo de la Secretaría de Salud del Guaviare en virtud de la Resolución 5334 de 2008.**

**Si bien, las terapias ordenadas no se encuentran expresamente autorizadas en el POS, esta razón no es suficiente para negar la necesidad de realizarlas.** Al respecto, no puede olvidarse que la jurisprudencia constitucional en aquellos casos en que los servicios requeridos no se encuentren en el POS es necesario verificar los requisitos dispuestos por esta Corporación para inaplicarlo, los cuales a partir de las pruebas aportadas en el expediente se encuentran plenamente acreditados...”.

Por lo expuesto, al encontrarse acreditado que la misma Contraloría General de la República ordenó el archivo del proceso iniciado frente a los hechos que inicialmente se habían considerado irregulares en el informe de auditoría y que incluso la Corte Constitucional consideró en un momento cercano al de la ocurrencia de los hechos, que las terapias de neurodesarrollo no estaban incluidas en el POS, procede la terminación de la acción disciplinaria y el archivo del expediente en lo que a este hecho respecta, con fundamento en el artículo 90 de la ley 1952 de 2019.

**8. Presunta irregularidad consistente en que: “Se advirtió el pago de un compromiso presuntamente irregular por sobreprecio a la señora MARÍA TERESA DE JESÚS ARDILA GARCÍA por concepto de taxi a ella y a su acompañante de su domicilio en Cerete hasta INARI, para el paciente y su acompañante con el objeto de asistir a terapias mensual desde el 10 de marzo de 2015 hasta el 31 de octubre de 2017 (fl. 50 a 55 anexo 4)”.**



Sobre este tópico en el expediente obra el siguiente material documental relevante para la presente decisión:

- En el cuaderno folio 556 y subsiguientes del cuaderno 2, obra oficio con el resultado de la consulta realizada en el sistema administrativo y financiero de la Gobernación de Córdoba, por parte de LEIDYS DIANA OYOLA DUMENTH adscrita a la Secretaría de Hacienda de la Gobernación de Córdoba, sobre los pagos realizados a la señora MARÍA TERESA DE JESÚS ARDILA GARCÍA, correspondientes al periodo comprendido entre el año 2014 y el año 2022.

En el mencionado reporte se aprecia que el objeto de los pagos realizados fue:

TRANSPORTE (TAXI) DESDE SU DOMICILIO UBICADO EN EL MUNICIPIO DE CERETE HASTA INARI UBICADO EN LA CIUDAD DE MONTERÍA, PARA EL PACIENTE PABLO ELÍAS BURGOS ARDILA Y SU ACOMPAÑANTE, CON EL OBJETO DE ASISTIR A LAS TERAPIAS DE NEUROREHABILITACIÓN INTEGRAL, EN RAZÓN A LA PATOLOGÍA QUE PADECE (SINDROME DE DOWN NO ESPECIFICADO) DURANTE CUATRO (4 VECES) A LA SEMANA, ES DECIR DIECISEIS (16) VECES AL MES, EL PACIENTE PERTENECE AL RÉGIMEN SUBSIDIADO”.

PAGO POR CONCEPTO REEMBOLSO DE TRANSPORTE INTERMUNICIPAL DESDE EL MUNICIPIO DE CERETÉ HACIA EL CORREGIMIENTO DE MATEO GOMEZ-CERETE, PARA SU PERSONA Y SU MENOR HIJO PABLO ELIAS BURGOS ARDILA, CON EL OBJETO DE ASISTIR AL PROGRAMA DE NEUROREHABILITACION INTEGRAL EN LA IPS ARCO IRIS, PERTENECIENTE A LA EPS MUTUAL SER, DURANTE 12 DIAS DEL MES DE ABRIL DE 2016

PAGO-REEMBOLSO DE TRANSPORTE INTERMUNICIPAL DESDE EL MUNICIPIO DE CERTE HACIA EL CORREGIMIENTO DE MATEO GOMEZ-MUNICIPIO DE CERETE, PARA SU PERSONA Y SU HIJO PABLO ELIAS BURGOS ARDILA, CON EL FIN DE ASISTIR AL PROGRAMA DE NEUROREHABILITACION INTEGRAL EN LA IPS ARCO IRIS. DURANTE 17 DIAS DEL MES DE MAYO DE 2016.

PAGO A LA SEÑORA MARIA TERESA DE JESUS ARDILA GARCIA CEDULA DE CIUDADANIA N° 50.849.463, QUIEN ACTUA EN REPRESENTACION DE SU MENOR HIJO PABLO ELIAS BURGOS ARDILA POR CONCEPTO DE TRANSPORTE INTERMUNICIPAL DESDE EL MUNICIPIO DE CERETE HACIA EL CORREGIMIENTO DE MATEO GOMEZ - MUNICIPIO DE CERETE, PARA SU PERSONA Y SU HIJO, CON EL OBJETO DE ASISTIR AL PROGRAMA DE NEUROREHABILITACION INTEGRAL EN LA IPS REHABILITAR, PERTENECIENTE A LA RED DE LA E.P.S MUTUAL SER, DURANTE 20 DIAS EN EL MES DE AGOSTO 2016.

Así mismo, de los resultados de dicha consulta se extrae, que los pagos se realizaron en las vigencias 2014 a 2017 y que en la relación aparece el valor pagado, la fecha de causación, la fecha de egreso y en nombre de la persona a quien se realizaba el pago.

- Archivo Excel incorporado al CD obrante a folio 541 del cuaderno 3<sup>40</sup>, donde figuran los pagos realizados a nombre de la señora MARÍA TERESA DE JESÚS ARDILA, en los cuales se aprecian los siguientes objetos:

PAGO DEL REEMBOLSO A LA SEÑORA ARDILA GARCIA MARIA TERESA DE JESUS CEDULA DE CIUDADANIA N° 50.849.463, QUIEN ACTUA EN SU REPRESENTACION DE SU MENOR HIJO PABLO ELIAS BURGOS ARDILA, POR CONCEPTO TRANSPORTE

<sup>40</sup> Cuaderno principal 3 CD f. 541 Carpeta "RTA OFICIO P1DCE 2093-EXPEDIENTE D-2018-1066436" subcarpeta "wetransfer fallos-de-tutela-ips-crecer-girasoles-funtierra-2022-05-05-2338-2022-05-19-0120" Archivo Excel "Copia de Consulta MARÍA ARDILA GARCÍA xls".



INTERMUNICIPAL DESDE EL MUNICIPIO DE CERETE HACIA MONTERIA, PARA SU PERSONA Y SU HIJO, CON EL OBJETO DE ASISTIR AL PROGRAMA DE NEUROREHABILITACION EN LA IPS REHABILITAR, PERTENECIENTE A LA RED DE LA E.P.S MUTUAL SER, DURANTE LOS DIAS 15,16,17,18,21,22,23,25,28,29 Y 30 DE NOVIEMBRE DE 2016; 1,2,5,6,7,9,12 Y 13 DE DICIEMBRE DE 2016, POR VALOR DE \$2.000.000 Y POR LOS DIAS 14,15,19,20,21 DE DICIEMBRE DE 2016 Y 11,12,16,17,18,19,23,26,31 DE ENERO DE 2017 Y 1,2,3,6,7 Y 8 DE FEBRERO DE 2017, TAMBIEN POR \$2.000.000.

PAGO POR CONCEPTO DE TRANSPORTE (TAXI) DESDE SU DOMICILIO, UBICADO EN EL MUNICIPIO DE CERETÉ HASTA EL INSTITUTO REHABILITAR IPS, UBICADO EN LA CIUDAD DE MONTERIA, PARA EL PACIENTE Y SU ACOMPAÑANTE, CON EL OBJETO DE ASISTIR A LAS TERAPIAS DE NEOPREHABILITACION INTEGRAL, EN RAZON A LA PATOLOGIA QUE PADECE (SINDROME DE DOWN, NO ESPECIFICADO) DURANTE 40 DIAS, DONDE CADA VIAJE (IDA Y REGRESO) CUESTA \$100.000, ESTA AUTORIZACION CORRESPONDE A LOS MESES DE MARZO, ABRIL Y MAYO DE 2017, PAGAR A LA SEÑORA MARIA TERESA DE JESUS ARDILA GARCIA REPRESENTANTE LEGAR DEL PACIENTE PABLO ELIAS BURGOS ARDILA.

PAGO POR CONCEPTO DE TRANSPORTE (TAXI) DESDE SU DOMICILIO, UBICADO EN EL MUNICIPIO DE CERETÉ HASTA EL INSTITUTO REHABILITAR IPS, UBICADO EN LA CIUDAD DE MONTERIA, PARA EL PACIENTE Y SU ACOMPAÑANTE, CON EL OBJETO DE ASISTIR A LAS TERAPIAS DE NEURPREHABILITACION INTEGRAL, EN RAZON A LA PATALOGIA QUE PADECE (SINDROME DE DOWN, NO ESPECIFICADO) DURANTE LOS DIAS 9, 13, 14, 16, 17, 22, 23, 24, 28 DE FEBRERO Y 1, 3, 6, 7, 8, 9, 13, 14, 15, 16, 17 DE MARZO, PARA UN TOTAL DE 20 DIAS, DONDE CADA VIAJE DE (IDA Y REGRESO) CUESTA \$100.000, EL PACIENTE PERTENECE AL REGIMEN SUBSIDIADO, ESTA AUTORIZACION CORRESPONDE A LOS MESES DE FEBRERO Y MARZO DE 2017, A FAVOR DE LA SEÑORA MARIA TERESA DE JESUS ARDILA GARCIA IDENTIFICADA CON CEDULA DE CIUDADANIA N° 50.849.463 QUIEN REPRESENTA LEGALMENTE AL PACIENTE PABLO ELIAS BURGOS ARDILA

PAGO A MARIA TERESA DE JESUS ARDILA GARCIA CEDULA DE CIUDADANIA N° 50.849.463 QUIEN REPRESENTA LEGALMENTE AL PACIENTE PABLO ELIAS BURGOS ARDILA, POR CONCEPTO DE TRANSPORTE (TAXI) DESDE SU DOMICILIO UBICADO EN EL MUNICIPIO DE CERETE HASTA EL INSTITUTO REHABILITAR IPS, UBICADO EN LA CIUDAD DE MONTERIA, PARA EL PACIENTE Y SU ACOMPAÑANTE, CON EL OBJETO DE ASISTIR A LAS TERAPIAS DE NEUROREHABILITACION INTEGRAL, EN RAZON A LA PATOLOGIA QUE PADECE (SINDROME DE DOWN NO ESPECIFICADO) DURANTE 40 DIAS, IDA Y REGRESO CORRESPONDIENTE A LOS MESES DE JUNIO Y JULIO.

PAGO POR CONCEPTO DE TRANSPORTE (TAXI) DESDE SU DOMICILIO, UBICADO EN EL MUNICIPIO DE CERETÉ HASTA EL INSTITUTO REHABILITAR IPS, UBICADO EN LA CIUDAD DE MONTERIA, PARA EL PACIENTE Y SU ACOMPAÑANTE, CON EL OBJETO DE ASISTIR A LAS TERAPIAS DE NEURPREHABILITACION INTEGRAL, EN RAZON A LA PATALOGIA QUE PADECE (SINDROME DE DOWN, NO ESPECIFICADO) DURANTE LOS DIAS 9, 13, 14, 16, 17, 22, 23, 24, 28 DE FEBRERO Y 1, 3, 6, 7, 8, 9, 13, 14, 15, 16, 17 DE MARZO, PARA UN TOTAL DE 20 DIAS, DONDE CADA VIAJE DE (IDA Y REGRESO) CUESTA \$100.000, EL PACIENTE PERTENECE AL REGIMEN SUBSIDIADO, ESTA AUTORIZACION CORRESPONDE A LOS MESES DE FEBRERO Y MARZO DE 2017, A FAVOR DE LA SEÑORA MARIA TERESA DE JESUS ARDILA GARCIA IDENTIFICADA CON CEDULA DE CIUDADANIA N° 50.849.463 QUIEN REPRESENTA LEGALMENTE AL PACIENTE PABLO ELIAS BURGOS ARDILA.

- Relación de pagos realizados a MARÍA TERESA DE JESÚS en los años 2014 a 2017, obrante a folios 50 a 55 del cuaderno anexo 4, donde entre otros figura el concepto de: "AMPARAR EL PAGO POR CONCEPTO DE TRANSPORTE (TAXI) DESDE SU DOMICILIO UBICADO EN EL MUNICIPIO DE CERETÉ HASTA EL INSTITUTO REHABILITAR IPS, UBICADO EN LA CIUDAD DE MONTERÍA, PARA EL PACIENTE Y SU ACOMPAÑANTE, CON EL OBJETO DE ASISTIR A LAS "

De los medios de prueba previamente citados se deriva en esta etapa procesal, que existieron pagos realizados a la señora MARÍA TERESA DE JESÚS ARDILA GARCÍA,



con el objeto de cubrir los gastos de transporte del paciente PABLO ELÍAS BUSTOS ARDILA, perteneciente al régimen subsidiado, con el fin de que pudiera asistir a las IPS Arco Iris y Rehabilitar, sin embargo, no se observan en el expediente copia de las resoluciones que ordenaron los pagos que permitan identificar a sus suscriptores, ni elementos de prueba a partir de los cuales este despacho pueda concluir, si con dichos pagos se incurrió o no en una conducta constitutiva de falta disciplinaria, lo que impide la formulación de cargos por dichos pagos e impone al Despacho la obligación de ordenar la terminación de la acción disciplinaria frente a este aspecto de la investigación.

**9. Presuntas irregularidades consistentes en que al parecer existía un acuerdo para el pago de servicios prestados a los niños con síndrome de Down, frente a lo cual se habría acordado con Instituciones Prestadoras de Servicios de Salud (IPS) un paquete, que para la vigencia 2014 tenía un valor de \$4.000.000 y que en el mes de julio de 2015 se habría acordado un nuevo valor, para un paquete de 50 a 100 sesiones de terapias por un monto de \$2.250.000, donde a diferencia del año 2014, donde se había aclarado que el pago se haría por las terapias efectivamente pagadas, en el paquete acordado en el año 2015 el monto a pagar era fijo independientemente de si se prestaban 50 o 100 terapias, lo cual carecía de un estudio de mercado sobre el valor unitario de las terapias y había sido objeto de hallazgos por parte de la Contraloría General de la República.**

En relación con acuerdos entre la Gobernación de Córdoba e Instituciones Prestadoras del Servicios de Salud (IPS) sobre la prestación de servicios de terapias a pacientes con discapacidades, en el expediente obra:

- Copia de "ACTA DE ACUERDO DE VOLUNTADES PARA CONTRATACIÓN DE TARIFAS VIGENCIA 2014" con el siguiente contenido:

"MONTERÍA, JUNIO 24 DE 2014

En Montería, Córdoba, siendo las 10 am, del día 24 de junio de 2014, se reunieron en el despacho del Secretario de Salud Departamental, los señores, Alexis Gaines Acuña, Secretario de Desarrollo de la Salud, Katia Vergara, Representante Legal de la IPS Unidad Integral de Terapias De la Costa, Yolima Rangel Yañez, Representante Legal de la IPS Crecer y Sonreir, Eulalio Aguirre Trujillo, representante legal de la IPS Semillas de Amor y Ana González, de la IPS Girasoles. Las IPS Proponen un paquete integral de NEUROREHABILITACIÓN, consistente en: TERAPIA FÍSICA BASADA EN NEURODESARROLLO, TERAPIA OCUPACIONAL BASADA EN NEURODESARROLLO, TERAPIA SENSO MOTRÍZ BASADA EN NEURODESARROLLO, TERAPIA MIOFUNCIONAL BASADA EN NEURODESARROLLO Y FONOAUDILOGÍA BASADA EN NEURODESARROLLO, además del transporte de los pacientes y sus acompañantes y meriendas a unos valores de \$4.200.000, \$4.400.000, \$5.000.000 y \$5.200.000; La Secretaria de Salud Departamental les propone pagar un paquete integral de neurorehabilitación de \$4.000.000, cifra por debajo del promedio ofertado por las diferentes IPS y consultas realizadas a la tarifa SOAT vigente de los procedimientos convencionales que integran el paquete integral de neurorehabilitación"<sup>41</sup>.

Este documento aparece firmado por KATIA VERGARA a nombre de la IPS UNIDAD INTEGRAL DE TERAPIAS DE LA COSTA, YOLIMA RANGEL YAÑEZ a nombre de la IPS CRECER Y SONREIR, EULALIO AGUIRRE a nombre de la IPS SEMILLAS DE AMOR, ANA GONZÁLEZ a nombre de la IPS GIRASOLES y ALEXIS GAINES ACUÑA como Secretario de Salud Departamental.

<sup>41</sup> (CD f. 939 PDF "Acuerdo 2014.pdf").



- Copia de oficio del 14 de enero de 2015 firmado por ALFREDO ARUACHAN NARVAEZ como Secretario de Desarrollo de la Salud del Departamento de Córdoba con el siguiente contenido:

"Montería, 14 de Enero de 2015

Señores  
IPS PRIVADAS

Asunto: Carta de intención Contratación 2015

Reciban un cordial saludo,

Nos permitimos solicitarles la prestación de servicios médicos – asistenciales habilitados establecidos en el POSS [sic], para la vigencia del año 2015 para atención de la población pobre no asegurada del departamento de Córdoba, y servicios no POSS [sic] de la población afiliada al régimen subsidiado.

Los servicios solicitados serán los establecidos en la resolución 5521 del 27 de Diciembre de 2013 y demás normas que la adicionen o modifiquen y se cancelarán en la modalidad de paquetes negociados.

Medicamentos regulados de conformidad con las normas vigentes, medicamentos no regulados a tarifa SISMED vigente.

Nota. Al presentar la facturación deben anexar copia de carta de intención y autorización de servicio expedida por la Secretaría de Salud Departamental.

Agradecemos su colaboración con el fin de garantizar atención oportuna a nuestros usuarios.

Cualquier inquietud informarla por escrito a esta secretaría a más tardar en 72 horas después del recibido de esta comunicación<sup>42</sup>.

- Copia de acta del 28 de julio de 2015, con el siguiente contenido:

"ACTA REALIZADA A LOS (28) DÍAS DEL MES DE JULIO DE DOS MIL QUINCE (2015)

En la ciudad de Montería, a los 28 días del mes de julio de 2015, Hora 11.00 AM., se reunieron en la Oficina del Secretario de Salud Departamental de Córdoba, los representantes legales de la Red de IPS privada de la secretaría de salud Departamental de Córdoba y que dan tratamiento a pacientes en condición de Discapacidad, así: Doctor Edwin Preciado Lorduy (Secretario De Salud Departamental), Tania Fuentes (FundenaL IPS SAS), Nicolas Caicedo (Semillas de Esperanza IPS SAS.), Aura Bitar Monterrosa (Motivar Lorica IPS SAS), Ana González Rosales (Girasoles Centro Integral de Terapias Y Servicios De Salud IPS SAS), Eulalio Aguirre Trujillo (Semillas De Amor IPS SAS), y Yolima Rangel Yanez (IPS Crecer Y Sonreir), con el fin de estudiar la propuesta presentada por estos, que comprende paquete integral de terapias de Neurodesarrollo(Neuro rehabilitación por un monto de \$2.500.000.00 pesos con un número de cien (100) sesiones por paciente (distribuidas en el grupo terapéutico según necesidades específicas a cada paciente), incluyendo la población del área rural y urbana. Además del transporte utilizado para las mismas. Se pone a consideraciones la propuesta y se llega a un acuerdo por el valor de \$ DOS MILLONES DOSCIENTOS CINCUENTA MIL PESOS (\$2.250.000.00) por paquete integral de terapias Neurodesarrollo/ Neuro rehabilitación con transporte incluido 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 normas legales vigentes y lo acordado por las partes; sin perjuicio de que dicho acuerdo rija a partir de la fecha y la tarifa a reconocer aplica desde el primero de enero a 30 de septiembre de la presente anualidad y el presente acuerdo rige solo para aquellos pacientes

<sup>42</sup> (CA 3 F. 78).



que les corresponde financiar a la Secretaría Departamental de Salud por órdenes judiciales (fallos de tutelas debidamente ejecutoriados)<sup>43</sup>

- Copia de acta de fijación de precios del 30 de julio de 2015 con el siguiente contenido:

“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. 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 en la parte pertinente, para mayor claridad así: “FUNTIERRA REHABILITACION 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 3 de julio de 2015 y discutida en las 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 paciente [sic] que tienen fallos judiciales debidamente ejecutoriados y que realmente fueron atendidos en el mes. La siguiente propuesta es válida hasta las 4.50 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 VÍA E-MAIL 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 ACTA FIRMADA ENTRE LAS DOS PARTES PARA PODER DARLE LEGALIDAD AL VALOR PACTADO. EL VALOR ES UN VALOR CAPITADO 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. LASE SESIONES VAN DE ACUERDO A LO ORDENADO POR EL MÉDICO TRATANTE OSCILANDO MÍNIMO 50 HASTA 100 O DE ACUERDO A LA HISTORIA CLINICA QUE SE REALIZA A CADA PACIENTE EN SUS CONTROLES (...)

En virtud de lo anterior, de común acuerdo y teniendo en cuenta la crítica situación económica y financiera de la Secretaría De Salud Departamental, las partes intervinientes han acordado lo siguiente: Se llega a un acuerdo por valor de \$ DOS MILLONES DOSCIENTOS CINCUENTA MIL PESOS (\$2.250.000.00) por paquete integral de terapias de Neurodesarrollo/Neuro-rehabilitación [sic] 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 financiar a la Secretaría Departamental de Salud por órdenes judiciales (fallos de tutelas debidamente ejecutoriados).

<sup>43</sup> (CA5 F. 2 Carpeta “actas de rehabilitación” PDF “ACTA REALIZADA A LOS 28 DÍAS IPS DISCAPACITADOS.PDF” y f. 865).



En cuanto a los meses de Octubre del 2013 y Septiembre del 2014, se realizará su conciliación extrajudicial ante la Procuraduría en el menor tiempo posible<sup>44</sup>.

Frente a los anteriores documentos esta Procuraduría Delegada de Instrucción debe señalar en primera medida, que por las fechas del acuerdo de voluntades del 24 de junio de 2014 y de la carta de intenciones del 14 de enero de 2015, sobre las mismas se consolidó el fenómeno jurídico de la caducidad de la acción disciplinaria, regulado por el artículo 30 de la ley 734 de 2002<sup>45</sup>, actualmente vigente por disposición expresa del parágrafo segundo del artículo 265 de la ley 1952 de 2019, por haber transcurrido más de 5 años desde la fecha de los respectivos documentos y la fecha de apertura de la etapa de investigación disciplinaria dentro del presente proceso (4 de junio de 2020), lo cual impide cualquier pronunciamiento de fondo por parte de este Despacho.

Así mismo, en lo que respecta al acuerdo de voluntades adoptado en el acta del 30 de julio de 2015, el Despacho también deberá abstenerse de emitir pronunciamiento, en este caso no por la ocurrencia del fenómeno jurídico de la caducidad, que frente a dicho documento no operó, sino por virtud del principio de cosa juzgada disciplinaria, por cuanto como este Despacho ya lo expuso en otra parte de la presente decisión, este mismo órgano de control disciplinario a través de la Procuraduría Segunda Delegada para Contratación Estatal, en el marco del proceso disciplinario IUS 2015-407061 IUC-D-2015-50-813843, profirió pliego de cargos y fallo de primera instancia contra los señores EDWIN PRECIADO LORDUY suscriptor de la mencionada acta y JOSÉ JAIME PAREJA ALEMÁN, por haber ordenado el pago de servicios de salud a la IPS FUNTIERRA sin la existencia de un soporte contractual, y contra el señor ALEJANDRO JOSÉ LYONS MUSKUS por no haber ejercido sus deberes de control y vigilancia sobre el su delegatario el señor PRECIADO LORDUY, por haber considerado ese operador disciplinario en su momento, que el acta del 30 de julio de 2015 no podía considerarse un soporte contractual válido para la realización de los pagos, proceso en el que por lo tanto dicha acta fue objeto de estudio y pronunciamiento, materializándose frente a la misma el principio de cosa juzgada regulada por el artículo 16 de la ley 1952 de 2019 en los siguientes términos: "El destinatario de la ley disciplinaria cuya situación se haya decidido mediante fallo ejecutoriado o decisión que tenga la misma fuerza vinculante de naturaleza disciplinaria, proferidos por autoridad competente, no será sometido a nueva investigación y juzgamiento disciplinarios por el mismo hecho, aun cuando a este se le dé una denominación distinta".

Por las razones previamente expuestas este despacho se abstendrá de pronunciarse sobre el acuerdo de voluntades del 24 de junio de 2014, la carta de intenciones del 14 de enero de 2015 y el acta del 30 de julio de 2015 y dispondrá frente a las mismas la terminación de la acción disciplinaria y el archivo del expediente con fundamento en el artículo 90 de la ley 1952 de 2019, por no ser posible continuar con la acción disciplinaria. No sucede lo mismo frente a lo relacionado con el acta del 28 de julio de 2015 que no se encuentra cobijada por el fenómeno jurídico de la caducidad y con ocasión de la cual se formulan cargos en la presente decisión.

<sup>44</sup> (USB f. 6 CA 1 Carpeta "2015" subcarpeta "Soporte Hallazgo 7", subcarpeta "Anexo 3. Actas de negociación" PDF "Actas 2015.PDF").

<sup>45</sup> La acción disciplinaria caducará si transcurridos cinco (5) años desde la ocurrencia de la falta, no se ha proferido auto de apertura de investigación disciplinaria. Este término empezará a contarse para las faltas instantáneas desde el día de su consumación, para las de carácter permanente o continuado desde la realización del último hecho o acto y para las omisivas cuando haya cesado el deber de actuar.



Frente a los hechos evaluados en los numerales precedentes, procede la terminación de la acción disciplinaria a favor de ALEJANDRO JOSÉ LYONS MUSKUS, EDWIN DE JESÚS PRECIADO LORDUY, ALFREDO ARUACHAN NARVÁEZ, ALEXIS GAINES ACUÑA, JOSÉ JAIME PAREJA ALEMÁN, DILSON ISAAC BULA DÍAZ, TANIA MARGARETH OTERO ARROYO, DUBYS LUNA NAVARRO y YOLIMA DEL CARMEN RANGEL YAÑEZ.

## FORMULACIÓN DE PLIEGO DE CARGOS

### Naturaleza del pliego de cargos

En el procedimiento disciplinario el auto de cargos es un acto de trámite que contiene una imputación de naturaleza provisional, que se formula cuando se encuentra objetivamente demostrada la falta y existe prueba que compromete la responsabilidad disciplinaria del investigado, sobre el cual la Corte Constitucional ha señalado:

En primer lugar, la calificación que se realiza en el pliego de cargos es provisional, y es de su esencia que así sea. En efecto, la finalidad del proceso disciplinario es la de esclarecer lo ocurrido, buscar la verdad real y formular un reproche en tal sentido. De lo anterior se desprende que el funcionario o corporación a cuyo cargo se encuentra la decisión final debe estar en condiciones de modificar, parcial o totalmente, las apreciaciones con base en las cuales se dio principio al proceso.

En segundo lugar, el carácter provisional de la calificación de una falta disciplinaria se aviene con la garantía del debido proceso, toda vez que mantiene la presunción de inocencia del procesado en cuanto a la falta por la cual se lo acusa, presunción únicamente desvirtuable mediante el fallo disciplinario por medio del cual se impone una determinada sanción<sup>46</sup>.

Con el pliego de cargos el proceso disciplinario pasa de la etapa de investigación a la etapa de juicio disciplinario, en donde partiendo de la calificación provisional que frente a los hechos investigados se realiza en el pliego y conservándose la presunción de inocencia en cabeza del disciplinado, se habilita la presentación de descargos y la solicitud de pruebas en descargos por parte de los sujetos procesales, para luego dar lugar a una etapa de alegatos de conclusión, como antesala al fallo en el cual con fundamento en material probatorio incorporado al proceso, se determinará si se confirma o se desvirtúa la imputación realizada en el pliego de cargos.

### **Cargo único formulado a EDWIN DE JESÚS PRECIADO LORDUY, en su condición de Secretario de Desarrollo de la Salud del Departamento de Córdoba:**

El disciplinado puede ver comprometida su responsabilidad disciplinaria por presunta incursión en la falta tipificada por el numeral 31 del artículo 48 de la ley 734 de 2002<sup>47</sup>, al omitir el procedimiento de selección objetiva expresamente ordenado por el literal c) del numeral 2º del artículo 2 de la Ley 1150 de 2007 para la contratación de la prestación de servicios de salud con Instituciones Prestadoras de Salud (IPS) privadas. En su lugar, el 28 de julio de 2015, contrató directamente el tratamiento de pacientes en condición de discapacidad a través de un paquete que comprendía la realización

<sup>46</sup> Corte Constitucional, Sentencia C-1076 de 2002. Magistrada Ponente: Dra. CLARA INÉS VARGAS HERNÁNDEZ.

<sup>47</sup> Norma subrogada por el artículo 54-3 de la Ley 1952 de 2019





de terapias de neurodesarrollo, a lo que se agrega que no se atendieron algunos de los requisitos mínimos exigidos por el artículo 6 del Decreto 4747 de 2007.

### Tipicidad

Teniendo en cuenta que según el numeral 2 del artículo 47 de la ley 734 de 2002 vigente para la época de los hechos, con una misma conducta se pueden infringir varias disposiciones de la ley disciplinaria, en esta instancia procesal el despacho instructor considera que con la conducta objeto de cargos el señor EDWIN DE JESÚS PRECIADO LORDUY en su condición de secretario de desarrollo de la Salud de la Gobernación de Córdoba y delegatario para la ejecución de las etapas precontractual y contractual, pudo haber incurrido en las siguientes faltas:

En la falta prevista en el numeral 31 del artículo 48 de la Ley 734 de 2002, que para la época de los hechos consagraba como falta disciplinaria de naturaleza gravísima:

ARTÍCULO 48. Faltas gravísimas. Son faltas gravísimas las siguientes:

31. Participar en la etapa precontractual o en la actividad contractual (...) **con desconocimiento de los principios que regulan la contratación estatal** y la función administrativa contemplados en la Constitución y en la ley”. [Negrilla fuera de texto].

La anterior falta consagrada como tipo disciplinario cerrado se complementa en el presente caso con el numeral 8 del artículo 24 de la ley 80 de 1993, según el cual:

“**Artículo 24.- Del principio de Transparencia.** En virtud de este principio:

80. **Las autoridades** no actuarán con desviación o abuso de poder y ejercerán sus competencias exclusivamente para los fines previstos en la ley. Igualmente, **les será prohibido eludir los procedimientos de selección objetiva** y los demás requisitos previstos en el presente estatuto” [Negrilla fuera de texto].

Por su parte, el numeral 2 literal c) del artículo 2 de la ley 1150 de 2007 dispone que la celebración de contratos para la prestación de servicios de salud debe adelantarse por el procedimiento de selección abreviada, y el artículo 2.2.1.2.1.2.21 del Decreto 1082 de mayo 26 de 2015 reafirma que el procedimiento que se debe observar cuando se requiere la prestación de servicios de salud, es la selección abreviada.

Y en la falta regulada por el artículo 50 de la ley 734 de 2002, de conformidad con el cual:

Constituye falta disciplinaria grave o leve, **el incumplimiento de los deberes**, el abuso de los derechos, la extralimitación de las funciones, o la violación al régimen de prohibiciones, impedimentos, inhabilidades, incompatibilidades o conflicto de intereses consagrados en la Constitución o en la ley. (Negrilla fuera de texto).

Tipo disciplinario de naturaleza abierta, que en el presente caso se complementa con el artículo 6 del Decreto 4747 de 2007.

El despacho tipifica el comportamiento imputado al disciplinado en el marco de la ley 734 de 2002, teniendo en cuenta que de conformidad con el artículo 29 Constitucional “nadie podrá ser juzgado sino conforme a las leyes preexistentes al acto que se le imputa” y porque el artículo 4 de la ley 1952 de 2019 señala que “Los destinatarios de este Código solo serán investigados y sancionados disciplinariamente por comportamientos que estén descritos como falta en la ley vigente al momento de su realización”, razón por la cual, la conducta presuntamente irregular se tipifica en el Código Disciplinario Único vigente para la época de los hechos



y no en el Código General Disciplinario cuya vigencia solo se dio a partir del 29 de marzo del año 2022.

No obstante, se aclara, que la falta disciplinaria prevista en el numeral 31 del artículo 48 de la ley 734 de 2002, fue acogida y reproducida en su integridad por el numeral 3 del artículo 54 de la Ley 1952 de 2019 y que la falta regulada en el artículo 50 de la ley 734 de 2002, fue acogida en los mismos términos por el artículo 67 de la Ley 1952 de 2019.

### **Normas presuntamente violadas**

Se considera en sede de cargos, que el señor EDWIN DE JESÚS PRECIADO LORDUY en su condición de Secretario de Desarrollo de la Salud de la Gobernación de Córdoba y delegatario para la ejecución de las etapas precontractual y contractual, pudo haber violado las siguientes normas:

El artículo 2 de la Ley 1150 de 2007 “Por medio de la cual se introducen medidas para la eficiencia y la transparencia en la Ley 80 de 1993 y se dictan otras disposiciones generales sobre la contratación con Recursos Públicos”, según el cual “La escogencia del contratista se efectuará con arreglo a las modalidades de selección de licitación pública, selección abreviada, concurso de méritos y contratación directa”, cuyo numeral 2 regulaba la selección abreviada en los siguientes términos:

**“Artículo 2. De las modalidades de selección.** La escogencia del contratista se efectuará con arreglo a las modalidades de selección de licitación pública, selección abreviada, concurso de méritos y contratación directa, con base en las siguientes reglas:  
(...)

2. **Selección abreviada.** La Selección abreviada corresponde a la modalidad de selección objetiva prevista para aquellos casos en que por las características del objeto a contratar, las circunstancias de la contratación o la cuantía o destinación del bien, obra o servicio, puedan adelantarse procesos simplificados para garantizar la eficiencia de la gestión contractual. Serán causales de selección abreviada las siguientes:  
(...)

c) Sin perjuicio de lo dispuesto en la Ley 100 de 1993, la celebración de contratos para la prestación de servicios de salud. El reglamento interno correspondiente fijará las garantías a cargo de los contratistas. Los pagos correspondientes se podrán hacer mediante encargos fiduciarios”.

El artículo 2.2.1.2.1.2.21 del Decreto 1082 de mayo 26 de 2015 "Por medio del cual se expide el decreto único reglamentario del sector Administrativo de Planeación Nacional", que para la época de los hechos prescribía:

**ARTÍCULO 2.2.1.2.1.2.21. Contratos de prestación de servicios de salud.** La Entidad Estatal que requiera la prestación de servicios de salud debe utilizar el procedimiento de selección abreviada de menor cuantía. Las personas naturales o jurídicas que presten estos servicios deben estar inscritas en el registro que para el efecto lleve el Ministerio de Salud y Protección Social o quien haga sus veces.

Y el artículo 6 del Decreto 4747 de 2007 “Por medio del cual se regulan 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, y se dictan otras disposiciones”, de conformidad con el cual, los acuerdos de voluntades celebrados para la prestación de los servicios, independientemente del mecanismo de pago escogido, debían incluir los siguientes requisitos mínimos:



“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 auditoría 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.
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.

### **Concepto de violación**

En material probatorio allegado al expediente, que será citado y analizado en el acápite de pruebas, acredita en esta instancia procesal, que el señor EDWIN DE JESÚS PRECIADO LORDUY tenía para la época de los hechos objeto del cargo único, la condición de Secretario de Desarrollo de la Salud de la Gobernación de Córdoba y que en virtud de dicha calidad y de los decretos 0054 del 11 de enero de 2012 y 0272 del 14 de mayo de 2015 firmados por el gobernador del Departamento de Córdoba, era delegatario para la ejecución de las etapas precontractual y contractual de los procesos contractuales correspondientes a la secretaría a su cargo.

La condición de servidor público y de delegatario previamente citadas, le imponían al señor PRECIADO LORDUY el deber regulado por el numeral primero del artículo 34 de la Ley 734 de 2002 vigente para la época de los hechos, de conformidad con el cual todo servidor público está obligado a cumplir los deberes contenidos en la ley y los reglamentos, que en el caso del señor PRECIADO LORDUY, en tratándose de la contratación de servicios de salud, eran los siguientes:

El deber establecido en el artículo 2 de la Ley 1150 de 2007 según el cual “La escogencia del contratista se efectuará con arreglo a las modalidades de selección de licitación pública, selección abreviada, concurso de méritos y contratación directa”, cuyo numeral 2 literal (c) regulaba como causal de selección abreviada, la celebración de contratos para la prestación de servicios de salud, deber que fue ratificado en el artículo 2.2.1.2.1.2.21 del Decreto 1082 de mayo 26 de 2015 según el cual: “La Entidad Estatal que requiera la prestación de servicios de salud debe utilizar el procedimiento de selección abreviada de menor cuantía”.

Y el deber contenido en el artículo 6 del Decreto 4747 de 2007, de conformidad con los cuales, los acuerdos de voluntades celebrados para la prestación de los servicios, independientemente del mecanismo de pago escogido, debían incluir los siguientes requisitos mínimos:

“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 auditoría 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.
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.

Para el despacho instructor y en el actual momento procesal, el disciplinado presuntamente violó las normas previamente citadas, al haber contratado mediante documento de fecha 28 de julio de 2015 la prestación de servicios de salud con Instituciones Prestadoras de Salud (IPS) de naturaleza privada, para el tratamiento de pacientes en condición de discapacidad a través de un paquete que comprendía la realización de terapias de neurodesarrollo sin haber adelantado el procedimiento de selección objetiva exigido por el literal (c) numeral 2 del artículo 2 de la Ley 1150 de 2007 y el artículo 2.2.1.2.1.2.21 del Decreto 1082 de mayo 26 de 2015 y sin incluir dentro del mencionado documento, todos los requisitos mínimos exigidos por el artículo 6 del Decreto 4747 de 2007, como a continuación se expone.

De conformidad con el literal (f) del artículo 3 del Decreto 4747 de 2007 “Por medio del cual se regulan 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” los acuerdos de voluntades para la prestación de servicios de salud estaban sujetos para la época de los hechos **“a las normas que le sean aplicables, a la naturaleza jurídica de las partes que lo suscriben y cumplirá con las solemnidades, que las normas pertinentes determinen”** (Negrilla y subraya fuera de texto).

En el caso objeto de formulación de cargos, el Departamento de Córdoba que por virtud del acto administrativo de delegación actuaba por intermedio de la Secretaria de Desarrollo de la Salud Departamental, era para la época de los hechos y en los términos del artículo 2 de la ley 80 de 1993, una Entidad Estatal cuyos contratos según el artículo 13 ibídem “se regirán por las disposiciones comerciales y civiles pertinentes, **salvo en las materias particularmente reguladas en esta ley**”, por lo que le resultaba aplicable la ley 1150 de 2007 que introdujo cambios en la Ley 80 de 1993, señalando en su artículo segundo numeral 2 literal c), que la celebración de contratos para la prestación de servicios de salud debía hacerse a través de la modalidad de selección abreviada, tal y como lo ratificaba el artículo 2.2.1.2.1.2.21 del Decreto 1082 de 2015.

No obstante lo anterior, el material probatorio allegado al expediente acredita, que el señor EDWIN DE JESÚS PRECIADO LORDUY, actuando como secretario de desarrollo de la salud de la Gobernación de Córdoba y delegatario para la ejecución de las etapas precontractual y contractual de los procesos contractuales correspondientes a la secretaría a su cargo, en vez de adelantar el respectivo procedimiento de selección abreviada, presuntamente procedió a suscribir un documento de fecha 28 de julio de 2015 con el siguiente contenido:



“ACTA REALIZADA A LOS (28) DÍAS DEL MES DE JULIO DE DOS MIL QUINCE (2015)

En la ciudad de Montería, a los 28 días del mes de julio de 2015, Hora 11.00 AM., se reunieron en la Oficina del Secretario de Salud Departamental de Córdoba, los representantes legales de la Red de IPS privada de la secretaría de salud Departamental de Córdoba y que dan tratamiento a pacientes en condición de Discapacidad, así: Doctor Edwin Preciado Lorduy (Secretario De Salud Departamental), Tania Fuentes (FundenaL IPS SAS), Nicolas Caicedo (Semillas de Esperanza IPS SAS.), Aura Bitar Monterrosa (Motivar Lorica IPS SAS), Ana González Rosales (Girasoles Centro Integral de Terapias Y Servicios De Salud IPS SAS), Eulalio Aguirre Trujillo (Semillas De Amor IPS SAS), y Yolima Rangel Yanez (IPS Crecer Y Sonreir), con el fin de estudiar la propuesta presentada por estos, que comprende paquete integral de terapias de Neurodesarrollo (Neuro rehabilitación por un monto de \$2.500.000.00 pesos con un número de cien (100) sesiones por paciente (distribuidas en el grupo terapéutico según necesidades específicas a cada paciente), incluyendo la población del área rural y urbana. Además del transporte utilizado para las mismas. Se pone a consideraciones la propuesta y se llega a un acuerdo por el valor de \$ DOS MILLONES DOSCIENTOS CINCUENTA MIL PESOS (\$2.250.000.00) por paquete integral de terapias Neurodesarrollo/ Neuro rehabilitación con transporte incluido 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 normas legales vigentes y lo acordado por las partes; sin perjuicio de que dicho acuerdo rija a partir de la fecha y la tarifa a reconocer aplica desde el primero de enero a 30 de septiembre de la presente anualidad y el presente acuerdo rige solo para aquellos pacientes que les corresponde financiar a la Secretaría Departamental de Salud por órdenes judiciales (fallos de tutelas debidamente ejecutoriados)<sup>48</sup>.

Por medio del acta previamente transcrita el disciplinado acordó con las IPS allí mencionadas, pagar “el valor de \$DOS MILLONES DOSCIENTOS CINCUENTA MIL PESOS (\$2.250.000.00) por paquete integral de terapias Neurodesarrollo/ Neurorehabilitación con transporte incluido y descuento de cuota de recuperación”, para pacientes que le correspondiera financiar a la Secretaría Departamental de Salud con ocasión de órdenes judiciales, tanto para los servicios prestados desde el primero de enero de 2015 hasta la fecha de suscripción del acta, como para los servicios que se llegaren a prestar a partir de la suscripción del documento y hasta el 30 de septiembre de 2015.

Al suscribir el documento de fecha 28 de julio de 2015, el disciplinado no solo acordó un nuevo valor para servicios de salud prestados con anterioridad al mismo, los cuales estaban siendo pagados conforme a lo establecido en acta del 24 de junio de 2014 y que constituirían hechos cumplidos que según la misma acta serían sometidos a conciliación extrajudicial ante la Procuraduría General de la Nación, sino que llegó a un nuevo acuerdo de voluntades frente a los servicios que se llegaren a prestar con posterioridad a dicha acta y hasta el 30 de septiembre de 2015 y aunque en esta instancia procesal no se pueda reprochar la suscripción del documento del 24 de julio de 2014 con respecto al cual se consolidó el fenómeno jurídico de la caducidad de la acción disciplinaria, por haber tenido lugar más de 5 años antes de la apertura de la investigación disciplinaria<sup>49</sup>, si puede ser objeto de reproche la suscripción por parte del disciplinado, del documento del 28 de julio de 2015 frente al cual no se materializó la caducidad de la acción disciplinaria y que en esta instancia procesal se considera presuntamente violatorio del principio de transparencia que regula la contratación estatal de las entidades públicas sujetas a la ley 80 de 1993 y la ley 1150 de 2007, en la medida en que la contratación de los servicios de salud correspondientes al periodo de tiempo comprendido entre el 28 de julio de 2015 y el 30 de septiembre de ese mismo año, no estuvo precedida del respectivo procedimiento de selección abreviada

<sup>48</sup> (CA5 F. 2 Carpeta “actas de rehabilitación” PDF “ACTA REALIZADA A LOS 28 DÍAS IPS DISCAPACITADOS.PDF” y f. 865).

<sup>49</sup> La investigación dentro del presente proceso se abrió el 4 de junio de 2020.



ni incluyo todos los requisitos exigidos por el artículo 6 del Decreto 4747 de 2007, pues como puede derivarse de su lectura, en el mismo sólo se indicó que el paquete integral de terapias tenía un valor de \$2.500.000 pesos correspondiente a 100 terapias por paciente, incluyendo población rural y urbana, así como transporte y descuento de cuota de recuperación, pero sin incluir los siguientes requisitos exigidos por el artículo 6 los siguientes:

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 auditoría 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.
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.

Así mismo se considera en esta instancia procesal, que aunque el objeto del documento del 28 de julio era la contratación de servicios de salud que debía cubrir la Gobernación de Córdoba con ocasión de fallos de tutela proferidos en su contra, tal circunstancia no habilitaba al disciplinado para contratar de la forma en que lo hizo, pues para eventos de urgencia contaba con la posibilidad de acudir a la declaratoria de la urgencia manifiesta regulada por la Ley 80 de 1993 y proceder a contratar de forma directa, a lo cual se suma que los fallos de tutela allegados al expediente<sup>50</sup> fueron proferidos en los meses de diciembre de 2014 y enero, marzo y abril de 2015, de donde resulta necesario recordar que el documento cuestionado es del 28 de julio de 2015, lo que implica que el disciplinado contaba con el tiempo necesario para haber adelantado el procedimiento de selección abreviada exigido para la contratación de la prestación de servicios de salud, así como para haber adelantado dicha contratación cumpliendo con los requisitos demandados por el artículo 6 del decreto 4747 de 2007, por lo cual, con la suscripción del documento que se reprocha, el disciplinado ejecutó una conducta de naturaleza activa con la cual presuntamente eludió la realización del procedimiento de selección objetiva que como Secretario de Salud Departamental y delegatario debía adelantar.

### **Ilicitud sustancial**

La ilicitud sustancial como elemento constitutivo de la responsabilidad disciplinaria estaba regulada para la época de los hechos objeto de cargos, en el artículo 5 de la ley 734 de 2002, que al igual que el artículo 9 de la ley 1952 de 2019, estructura la ilicitud sustancial sobre la afectación del deber funcional sin justificación alguna.

La Corte Constitucional en la Sentencia C-948 de 2002 señaló que el incumplimiento del deber funcional es el que orienta la determinación de la antijuridicidad de las conductas que se reprochan por la ley disciplinaria y que dicho incumplimiento se considera sustancial cuando con la conducta reprochada se atente “contra el buen funcionamiento del Estado y por ende contra sus fines, lo que se encuentra al origen de la antijuridicidad de la conducta”.

Con los anteriores referentes este despacho de instrucción considera que la conducta imputada en el cargo único elevado al señor EDWIN DE JESÚS PRECIADO LORDUY

<sup>50</sup> (C. 4 CD F. 541 Carpeta “wetransfer\_fallos-de-tutela-ips-crecer-girasoles-fun Tierra\_2022-05\_2238\_2022-05-19\_0120.zip” subcarpeta “wetransfer\_fallos-de-tutela-ips-crecer-girasoles-fun Tierra\_2022-05-05\_2238”).



se encuentra revestida de ilicitud sustancial por implicar un presunto quebrantamiento del deber funcional que como servidor público tenía el disciplinado para la época de los hechos, de cumplir los deberes establecidos en las leyes y los reglamentos, en la forma en que fue desarrollado en el acápite precedente, quebrantamiento que se aprecia sustancial, por cuanto atentó contra el buen funcionamiento del Estado, que para la realización de los fines y funciones que pretende materializar a través de contratación estatal, estableció el principio de transparencia que propende que los bienes y servicios sean adquiridos a través de los procedimientos de selección regulados por el Legislador, principio que en esta instancia procesal fue presuntamente vulnerado.

Sobre la sujeción de la administración a los procedimientos de selección previstos por el Legislador, la Sección Tercera de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, en sentencia del 22 de agosto de 2013 proferida dentro del radicado No. 66001-23-31-000-2002-01171-01(29121), consideró lo siguiente:

“La actuación precontractual y contractual de todas las entidades del Estado a las que se refiere el artículo 2 (numeral 1) de la Ley 80 de 1993 debe estar subordinada y ser respetuosa del marco legal definido por el Congreso de la República, porque en ella se encuentran involucrados el interés general y el ejercicio de una función pública”.

### **Culpabilidad**

De conformidad con lo expuesto por la Corte Constitucional en las sentencias C-310 de 1997 y C-708 de 1999, la culpabilidad disciplinaria es un juicio de exigibilidad en virtud del cual se le imputa a un servidor la realización de un comportamiento contrario a las normas jurídicas que lo rigen.

El artículo 13 de la ley 734 de 2002 vigente para la época de los hechos, cuyo contenido fue refrendado por el artículo 10 de la Ley 1952 de 2019, prescribe que en materia disciplinaria queda proscrita toda forma de responsabilidad objetiva y que, en consecuencia, las faltas solo son sancionables a título de dolo o de culpa.

En el sub iudice y en el actual momento procesal se encuentra establecido, que siéndole exigible al disciplinado en su condición de servidor público el deber de cumplir lo establecido en las leyes (artículo 2 de la ley 1150 de 2007) y los reglamentos (Artículo 2.2.1.2.1.2.21 del Decreto 1082 de 2015 y Artículo 6 Decreto 4747 de 2007), pudo haber ejecutado la conducta objeto de reproche a título de CULPA GRAVÍSIMA por desatención elemental, de conformidad con las consideraciones que a continuación se exponen.

Sobre la desatención elemental como especie de culpa gravísima, la Sala Disciplinaria de la Procuraduría General de la Nación, en fallo de segunda instancia del 12 de enero de 2021, proferido dentro del radicado (161-7340) IUS-2017-584485 – IUC-D-2017-960388, señaló lo siguiente:

“Distingue esta Sala, que la desatención elemental «es la violación al deber objetivo de cuidado que se suscita cuando el servidor no realiza lo que resulta obvio, imprescindible hacer, lo que



es de común que otra persona hiciera».<sup>51</sup> Así, la culpa gravísima por desatención elemental ha sido descrita por la doctrina disciplinaria<sup>52</sup> de la siguiente manera:

Parámetro del deber objetivo de cuidado exigible, consiste en la “omisión de las precauciones o cautela más elementales, o el olvido de las medidas de racional cautela aconsejadas por la previsión más elemental, que deben ser observadas en los actos ordinarios de la vida, o por una conducta de inexcusable irreflexión y ligereza;<sup>53</sup> o también prescindir, “de manera elemental, del buen juicio y moderación necesarios y fundamentalmente imprescindibles para realizar el bien y evitar el mal”.<sup>54</sup> Santos Britz señala que la “imprudencia temeraria se caracteriza por el olvido de las más elementales precauciones que toda persona debe guardar al realizar los actos ordinarios de la vida [...] No se adoptan, por irreflexión, rudimentarias cautelas, cuidados o precauciones de previsión ordinaria, al alcance de cualquier hombre, por obrar con desatención.

El origen de la desatención elemental como factor generador de falta gravísima, esto es, máximo reproche normativo en el ámbito de la culpa, también lo encontramos en la institución de la imprudencia temeraria, del mismo corte normativo que consagraba el Código Penal español de 1928 al disponer como tal: “Si el hecho hubiera podido preverse con la elemental y ordinaria diligencia” (núm. 1 art 34)

De las expresiones utilizadas por el *a quo*, puede verse con claridad que corresponden con el concepto de culpa gravísima por desatención elemental, por ejemplo, con lo que resulta obvio, imprescindible hacer...”.

Para el despacho Instructor, si se tiene en cuenta que de conformidad con el material probatorio allegado a la actuación, el señor EDWIN DE JESÚS PRECIADO LORDUY tenía, entre otras especializaciones, la de especialista en gerencia administrativa de salud, gerencia pública y gerencia en economía y finanzas de la salud<sup>55</sup>, se posesionó en el cargo de Secretario de Desarrollo de la Salud del Departamento de Córdoba el 20 de enero de 2015, que suscribió el acta objeto de reproche el 28 de julio de ese mismo año, y que de los fallos de tutela allegados al expediente<sup>56</sup> que crearon la necesidad de contratar la prestación de los servicios de salud objeto del acta cuestionada, se deduce que los mismos fueron proferidos en los meses de diciembre de 2014 y enero, marzo y abril de 2015, considera este Despacho con el carácter provisional propio de la imputación realizada en sede de cargos, que el disciplinado presuntamente contó con el conocimiento y el tiempo necesario para haber adelantado el procedimiento de selección abreviada exigido para la contratación de la prestación de servicios de salud, así como para haber adelantado dicha contratación cumpliendo con los requisitos demandados por el artículo 6 del decreto 4747 de 2007, razón por la cual, la suscripción del documento reprochado se aprecia en esta instancia ejecutada a título de culpa gravísima, por considerarse producto de la omisión de la precaución y cautela más elemental.

<sup>51</sup> ESQUIO MANUEL SÁNCHEZ, Dogmática Practicable del Derecho Disciplinario. Tercera Edición. Ediciones Nueva Jurídica.

<sup>52</sup> GÓMEZ PAVAJEAU, CARLOS ARTURO. Dogmática del Derecho Disciplinario, Universidad Externado de Colombia, sexta ed. Colombia, 2017, pág. 597.

<sup>53</sup> CUELLO CALÓN. Ob. Cit., p. 478.

<sup>54</sup> LUZÓN. Tratado de la culpabilidad y de la culpa penal, t. II, cit., p.82.

<sup>55</sup> (CA 1 F. 6 Carpeta “CGR-CÓRDOBA” subcarpeta “2015” subcarpeta “Soporte Hallazgo 4” PDF “16. Historia Laboral Edwin Preciado - Secretario de Salud. pdf”).

<sup>56</sup> (C. 4 CD F. 541 Carpeta “wetransfer\_fallos-de-tutela-ips-crecer-girasoles-fun Tierra\_2022-05\_2238\_2022-05-19\_0120.zip” subcarpeta “wetransfer\_fallos-de-tutela-ips-crecer-girasoles-fun Tierra\_2022-05-05\_2238”).





### **Gravedad de la falta**

Teniendo en cuenta que con la conducta objeto del cargo único el disciplinado presuntamente incurrió en dos faltas disciplinarias, a continuación, se analizará la gravedad de cada una de ellas.

La falta tipificada en el numeral 31 del artículo 48 de la Ley 734 de 2002 está calificada legalmente como gravísima.

Por su parte, la falta tipificada en el artículo 50 de la ley 734 de 2002, en aplicación de los criterios contenidos en el artículo 43 de la misma ley, cuyo contenido es igual al del artículo 47 de la Ley 1952 de 2019, se considera de naturaleza grave, debido a que el disciplinado ostentaba un cargo de jerarquía y mando al interior de la Gobernación de Córdoba, porque presuntamente desplegó el comportamiento reprochado a título de culpa gravísima y porque los servicios de salud que en esta instancia procesal se consideran irregularmente contratados, son servicios de naturaleza esencial.

### **Análisis del material probatorio que soporta la formulación del cargo único elevado a EDWIN DE JESÚS PRECIADO LORDUY**

#### **Pruebas que acreditan en etapa de cargos que el señor EDWIN DE JESÚS PRECIADO LORDUY tenía la condición de servidor público para la fecha de los hechos**

1. Certificado laboral No. 000236 del 6 de febrero de 2018 firmado por la Directora Administrativa de Personal de la Secretaría de Gestión Administrativa de la Gobernación de Córdoba, donde se hizo constar:

“Que revisada la historia laboral que se maneja en esta Secretaría, correspondiente al doctor EDWIN DE JESÚS PRECIADO LORDUY, identificado con la cédula de ciudadanía No. 6.887.128 expedida en Montería, se encontró que se desempeñó en el Departamento de Córdoba, los siguientes cargos:

(...)

Se encarga como Secretario de Desarrollo de la Salud, Código 020, Grado 03, de la Planta Global de la Gobernación de Córdoba, según acta de posesión desde el día 20 de enero de 2015, hasta por el término de tres (3) meses, contados a partir de su posesión, de conformidad con el Decreto No. 0023 de 16 de enero de 2015.

Secretario de Desarrollo de la Salud, Código 020, Grado 03, de la Planta Global de cargos de la Gobernación de Córdoba, según acta de posesión desde el día 21 de abril de 2015, hasta el día 31 de diciembre de 2015, según decreto de aceptación de renuncia No. 1654 de fecha 31 de diciembre de 2015” (f. 172).

2. Copia de Decreto 0023 del 16 de enero de 2015 por medio del cual se encargó al señor EDWIN DE JESÚS PRECIADO LORDUY como Secretario de Desarrollo de la Salud hasta por el término de tres meses (f. 183).

3. Copia de acta de posesión del día 20 de enero de 2015 (f. 185).

4. Copia de Decreto 0199 del 21 de abril de 2015 en cuyo artículo segundo se nombró al señor PRECIADO LORDUY como secretario de desarrollo de salud (f. 186).

5. Copia de acta de posesión del 21 de abril de 2015 (f. 188).



6. Copia de decreto No. 1654 del 31 de diciembre de 2015 a través del cual se aceptó la renuncia del señor PRECIADO LORDUY al cargo de secretario de desarrollo de la salud a partir de esa misma fecha (f. 189).

- **Análisis:** Los medios de prueba previamente citados acreditan en esta instancia procesal, que el señor EDWIN DE JESÚS PRECIADO LORDUY, tenía la condición de servidor público en calidad de secretario de desarrollo de la salud del Departamento de Córdoba, lo cual le adscribía la condición de sujeto disciplinable.

**Pruebas que acreditan en etapa procesal, que el señor EDWIN DE JESÚS PRECIADO LORDUY tenía para la época de los hechos objeto de cargos, la condición de delegatario para la suscripción de contratos.**

7. Copia del Decreto No. 0054 del 11 de enero de 2012 firmado por el Gobernador del Departamento de Córdoba ALEJANDRO JOSÉ LYONS MUSKUS "Por medio del cual se realiza una delegación de funciones en las Secretarías de Salud, Educación e Infraestructura de la Gobernación del Departamento de Córdoba", con el siguiente contenido:

"ARTÍCULO PRIMERO: Deléguese en los titulares de las Secretarías de Salud, Educación e Infraestructura de la Gobernación del Departamento de Córdoba, o quienes hagan sus veces, la realización del trámite requerido para el desarrollo y celebración de los procesos de contratación a saber las etapas precontractual, contractual y poscontractual de las Secretarías a su cargo, celebración y suscripción de convenios, así como también la ordenación del gasto para la contratación y la firma del acto administrativo denominado orden de pago de conformidad con lo expresado en la parte motiva del presente proveído.

PARÁGRAFO PRIMERO: El Certificado de Disponibilidad Presupuestal será solicitado de manera conjunta a la dependencia competente por el titular de la Secretaría correspondiente según el caso (Salud, Educación o Infraestructura) o quien haga sus veces, y el Gobernador del Departamento de Córdoba.

ARTÍCULO SEGUNDO: Deléguese en los titulares de las Secretarías de Salud, Educación e Infraestructura de la Gobernación de Córdoba, o quienes hagan sus veces, la ordenación del gasto, la realización del trámite requerido y la celebración y suscripción de convenios y/o contratos con entidades públicas o privadas del nivel nacional, departamental, distrital o municipal de las Secretarías a su cargo, así como también la firma del acto administrativo denominado orden de pago de conformidad con lo expresado en la parte motiva del presente proveído"<sup>57</sup>

8. Copia del Decreto No. 0272 del 14 de mayo de 2015 firmado por el Gobernador de Córdoba ALEJANDRO JOSÉ LYONS MUSKUS, en cuya parte resolutive se dispuso lo siguiente:

"ARTÍCULO PRIMERO: Modifíquese el Decreto 0054 de 11 de Enero de 2012, en su su parte considerativa, en los inciso 11, 12 y 14, los cuales quedarán así:

"Que teniendo en cuenta las múltiples ocupaciones que demanda el cargo de Gobernador del Departamento de Córdoba y en aras de racionalizar, descongestionar, simplificar y hacer más expeditos los trámites administrativos, se hace necesario delegar algunas funciones referentes a la actividad contractual, concretamente la realización de las etapas precontractual, contractual y poscontractual de los acuerdos de voluntades (contratos y convenios) en las Secretarías de

<sup>57</sup> (CA 1 F. 6 Carpeta "CGR-CÓRDOBA" subcarpeta "2015" subcarpeta "Soporte Hallazgo 4" PDF "7. Decreto Delegación del Gasto -Sec de salud No. 0054-2012.pdf").



Salud y Educación. Así mismo efectuar todos los trámites que fueren necesarios para la efectiva realización de la labor contractual.

(...).

ARTÍCULO SEGUNDO: Modifíquese los artículos 1, 2 y 3 del decreto 054 del 11 de Enero de 2012, los cuales quedarán así:

ARTÍCULO PRIMERO: Deléguese en los titulares de las Secretarías de Salud y Educación de la Gobernación del Departamento de Córdoba, o quienes hagan sus veces, la realización del trámite requerido para el desarrollo y celebración de los procesos de contratación a saber las etapas precontractual, contractual y poscontractual de las Secretarías a su cargo, celebración y suscripción de convenios, así como también la ordenación del gasto para la contratación y la firma del acto administrativo denominado orden de pago de conformidad con lo expresado en la parte motiva del presente proveído.

(...)

ARTÍCULO SEGUNDO: Deléguese en los titulares de las Secretarías de Salud y Educación de la Gobernación de Córdoba, o quienes hagan sus veces, la ordenación del gasto, la realización del trámite requerido y la celebración y suscripción de convenios y/o contratos con entidades públicas o privadas del nivel nacional, departamental, distrital o municipal de las Secretarías a su cargo, así como también la firma del acto administrativo denominado orden de pago de conformidad con lo expresado en la parte motiva del presente proveído<sup>58</sup>.

- **Análisis:** Los medios de prueba previamente citados permiten concluir en el actual momento procesal, que el señor EDWIN DE JESÚS PRECIADO LORDUY en su condición de Secretario de Desarrollo de la Salud del Departamento de Córdoba, tenía la condición de delegatario para el trámite de las etapas precontractual, contractual y poscontractual de los contratos relacionados con su respectiva secretaría.

**Material probatorio que acredita en esta etapa procesal, que el señor EDWIN DE JESÚS PRECIADO LORDUY presuntamente contrato la prestación de servicios de salud con IPS de naturaleza privada, sin observar el procedimiento de selección abreviada previsto por el legislador y sin el debido cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 6 del Decreto 4747 de 2007.**

9. Copia de acta de fijación de precios de terapias del 28 de julio de 2015, con el siguiente contenido:

“ACTA REALIZADA A LOS (28) DÍAS DEL MES DE JULIO DE DOS MIL QUINCE (2015)

En la ciudad de Montería, a los 28 días del mes de julio de 2015, Hora 11.00 AM., se reunieron en la Oficina del Secretario de Salud Departamental de Córdoba, los representantes legales de la Red de IPS privada de la secretaría de salud Departamental de Córdoba y que dan tratamiento a pacientes en condición de Discapacidad, así: Doctor Edwin Preciado Lorduy (Secretario De Salud Departamental), Tania Fuentes (FundenaL IPS SAS), Nicolas Caicedo (Semillas de Esperanza IPS SAS.), Aura Bitar Monterrosa (Motivar Lorica IPS SAS), Ana González Rosales (Girasoles Centro Integral de Terapias Y Servicios De Salud IPS SAS), Eulalio Aguirre Trujillo (Semillas De Amor IPS SAS), y Yolima Rangel Yanez (IPS Crecer Y Sonreir), con el fin de estudiar la propuesta presentada por estos, que comprende paquete integral de terapias de Neurodesarrollo (Neuro rehabilitación por un monto de \$2.500.000.00 pesos con un número de cien (100) sesiones por paciente (distribuidas en el grupo terapéutico según necesidades específicas a cada paciente), incluyendo la población del área rural y urbana. Además del transporte utilizado para las mismas. Se pone a consideraciones la

<sup>58</sup> F. 798 Carpeta “EXP. IUS 2015-407061” PDF “EXP. IUS 2015-407091 C0.4” pg 124 del PDF.



propuesta y se llega a un acuerdo por el valor de \$ DOS MILLONES DOSCIENTOS CINCUENTA MIL PESOS (\$2.250.000.00) por paquete integral de terapias Neurodesarrollo/ Neuro rehabilitación con transporte incluido 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 normas legales vigentes y lo acordado por las partes; sin perjuicio de que dicho acuerdo rija a partir de la fecha y la tarifa a reconocer aplica desde el primero de enero a 30 de septiembre de la presente anualidad y el presente acuerdo rige solo para aquellos pacientes que les corresponde financiar a la Secretaría Departamental de Salud por órdenes judiciales (fallos de tutelas debidamente ejecutoriados)<sup>59</sup>.

- **Análisis:** A partir del anterior elemento de prueba se considera en esta etapa procesal, que al suscribir el documento de fecha 28 de julio de 2015, el disciplinado no solo acordó un nuevo valor para servicios de salud prestados con anterioridad al mismo, los cuales estaban siendo pagados conforme a lo establecido en acta del 24 de junio de 2014 y que constituirían hechos cumplidos, que según la misma acta serían sometidos a conciliación extrajudicial ante la Procuraduría General de la Nación, sino que llegó a un nuevo acuerdo de voluntades frente a los servicios que se llegaren a prestar con posterioridad a dicha acta y hasta el 30 de septiembre de 2015, presuntamente violando el principio de transparencia que regula la contratación estatal de las entidades públicas sujetas a la ley 80 de 1993 y la ley 1150 de 2007, en la medida en que la contratación de los servicios de salud correspondientes al periodo de tiempo comprendido entre el 28 de julio de 2015 y el 30 de septiembre de ese mismo año, no estuvo precedida del respectivo procedimiento de selección abreviada ni incluyó todos los requisitos exigidos por el artículo 6 del Decreto 4747 de 2007, pues como puede derivarse de su lectura, en el mismo sólo se indicó que el paquete integral de terapias tenía un valor de \$2.500.000 pesos correspondiente a 100 terapias por paciente, incluyendo población rural y urbana, así como transporte y descuento de cuota de recuperación, sin incluir los siguientes requisitos exigidos por el artículo 6 los siguientes:

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 auditoría 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.

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.

**11. Copia de resoluciones donde se reconoce y ordena el pago de servicios de salud a las IPS CRECER Y SONREÍR UNIDAD DE REHABILITACIÓN SAS Y GIRASOLES IPS, dos de las IPS suscriptoras del documento del 28 de julio de 2015, en las cuales se puede observar que para el pago de los servicios se aplicó el valor contratado en el precitado documento.**

- Copia de la Resolución 002522 del 07 de septiembre de 2015 firmada por EDWIN PRECIADO LORDUY Secretario de Salud de la Gobernación de Córdoba, donde se reconoce y se ordena el pago de servicios de neurorehabilitación en salud prestados durante el mes de junio de 2015 a 178 pacientes pertenecientes a población pobre no cubierta con subsidios a la demanda. Sobre la resolución se aprecia que las facturas

<sup>59</sup> <sup>59</sup> (CA5 F. 2 Carpeta "actas de rehabilitación" PDF "ACTA REALIZADA A LOS 28 DÍAS IPS DISCAPACITADOS.PDF" y f. 865).



son presentadas por valor de \$2.250.0000 para cada paciente, que luego de descontado el valor de la cuota de recuperación arroja \$2.137.500 suma un total de \$ 380.475.000,00 (PDF "002522 2015")<sup>60</sup>.

- Copia de la Resolución 002718 del 29 de septiembre de 2015 firmada por EDWIN PRECIADO LORDUY Secretario de Salud de la Gobernación de Córdoba, donde se reconoce y se ordena el pago de servicios de neurorehabilitación en salud prestados durante el mes de julio de 2015 a 177 pacientes pertenecientes a población pobre no cubierta con subsidios a la demanda. Sobre la resolución se aprecia que las facturas son presentadas por valor de \$2.250.0000 para cada paciente, que luego de descontado el valor de la cuota de recuperación arroja \$2.137.500 suma un total de \$ 378.337.500,00 (PDF "002718 2015")<sup>61</sup>.

- Copia de la Resolución 005236 del 04 de noviembre de 2015 firmada por EDWIN PRECIADO LORDUY Secretario de Salud de la Gobernación de Córdoba, donde se reconoce y se ordena el pago de servicios de neurorehabilitación en salud prestados durante el mes de agosto de 2015 a 176 pacientes pertenecientes a población pobre no cubierta con subsidios a la demanda. Sobre la resolución se aprecia que las facturas son presentadas por valor de \$2.250.0000 para cada paciente, que luego de descontado el valor de la cuota de recuperación arroja \$2.137.500 suma un total de \$ 376.200.000,00 (PDF "005236 2015")<sup>62</sup>.

- Copia de la Resolución 006801 del 25 de noviembre de 2015 firmada por EDWIN PRECIADO LORDUY Secretario de Salud de la Gobernación de Córdoba, donde se reconoce y se ordena el pago de servicios de neurorehabilitación en salud prestados durante el mes de septiembre de 2015 a 175 pacientes pertenecientes a población pobre no cubierta con subsidios a la demanda. Sobre la resolución se aprecia que las facturas son presentadas por valor de \$2.250.0000 para una suma un total de \$ 393.750.000,00 (PDF "006801 2015")<sup>63</sup>.

- Copia de la Resolución 002555 del 10 de septiembre de 2015, firmada por EDWIN PRECIADO LORDUY secretario de salud de la Gobernación de Córdoba, en la cual se reconoce y ordena el pago de servicios correspondientes a un "paquete integral de neurorehabilitación" prestado durante los meses de febrero, marzo, abril y mayo de 2015 a 20 pacientes pertenecientes a población pobre no cubierta con subsidios a la demanda. Sobre la resolución se aprecia que las facturas son presentadas por valor de \$2.250.0000 para cada paciente, que luego de descontado el valor de la cuota de recuperación arroja un valor por paciente de \$2.137.500 y suma un total de \$42.862.500 (PDF "002555 2015.PDF")<sup>64</sup>.

- Copia de la Resolución 004086 del 29 de octubre de 2015, firmada por EDWIN PRECIADO LORDUY secretario de salud de la Gobernación de Córdoba, en la cual

---

<sup>60</sup> (C Papal 4 CD F. 541 Carpeta "wetransfer\_fallos-de-tutela-ips-crecer-girasoles-fun Tierra\_2022-05\_2238\_2022-05-19\_0120.zip" subcarpeta "wetransfer resoluciones-crecer-girasoles-fun Tierra-2015-2016\_2022-05-05\_221Subcarpeta "Resoluciones Crecer y Sonreir 2015-2016").

<sup>61</sup> Ibidem.

<sup>62</sup> Ibidem.

<sup>63</sup> Ibidem.

<sup>64</sup> (C Papal 4 CD F. 541 Carpeta "wetransfer\_fallos-de-tutela-ips-crecer-girasoles-fun Tierra\_2022-05\_2238\_2022-05-19\_0120.zip" subcarpeta "wetransfer resoluciones-crecer-girasoles-fun Tierra-2015-2016\_2022-05-05\_2213" Subcarpeta "Resoluciones Girasoles 2015").



se reconoce y ordena el pago de servicios correspondientes a un “paquete integral de neurorehabilitación” prestado en los meses de enero, febrero, marzo, abril y mayo de 2015 45 pacientes pertenecientes a población pobre no cubierta con subsidios a la demanda. Sobre la resolución se aprecia que las facturas son presentadas por valor de \$2.250.0000 para cada paciente, que luego de descontado el valor de la cuota de recuperación arroja un valor por paciente de \$2.137.500 y suma un total de \$94.590.000,00 (PDF 004986 2015.PDF)<sup>65</sup>.

- **Análisis:** Los elementos de prueba previamente citados acreditan en esta instancia procesal, la prestación y orden de pago de servicios presuntamente contratados a través del documento del 28 de julio de 2015 con los valores allí pactados.

### **Análisis de los argumentos presentados por los sujetos procesales**

Habiéndose notificado el auto de cierre de la etapa de investigación disciplinaria, mediante estado del día 24 de noviembre de 2022 (f. 895), la Dra. VICTORIA AMALIA PRECIADO AMADO PRECIADO apoderada del señor EDWIN DE JESÚS PRECIADO LORDUY a través de E-mail del 28 de noviembre de 2022 solicitó copia del expediente (f. 900), la cual le fue suministrada el mismo día (f. 902) y de conformidad con la constancia secretarial del 20 de febrero de 2023 ni la doctora AMADO PRECIADO ni el señor PRECIADO LORDUY presentaron alegatos precalificatorios que el despacho debe analizar (f. 956).

### **CARGO ÚNICO FORMULADO A ALEJANDRO JOSÉ LYONS MUSKUS**

El disciplinado puede ver comprometida su responsabilidad disciplinaria por incumplir sus deberes de ejercer control y vigilancia sobre la actividad precontractual y contractual delegada en el secretario de desarrollo de salud de Córdoba a través de los Decretos Nos. 0054 del 11 de enero de 2012 y 0272 del 14 de mayo de 2015, con lo cual permitió que el 28 de julio de 2015 el delegatario contratara la prestación de servicios de salud con Instituciones Prestadoras de Salud (IPS) de naturaleza privada, para el tratamiento de pacientes en condición de discapacidad, sin haber adelantado el procedimiento de selección objetiva que ordena el literal c) del numeral 2º del artículo 2 de la ley 1150 de 2007 y sin considerar en el proceso contractual algunos de los requisitos mínimos exigidos por el artículo 6 del Decreto 4747 de 2007.

### **Tipicidad**

En esta instancia procesal el despacho instructor considera, que con la conducta señalada, el señor ALEJANDRO LYONS MUSKUS en su condición de Gobernador del Departamento de Córdoba, pudo haber incurrido en la falta prevista en el artículo 50 de la ley 734 de 2002, de conformidad con el cual:

Constituye falta disciplinaria grave o leve, **el incumplimiento de los deberes**, el abuso de los derechos, la extralimitación de las funciones, o la violación al régimen de prohibiciones, impedimentos, inhabilidades, incompatibilidades o conflicto de intereses consagrados en la Constitución o en la ley (Negrilla fuera de texto).

---

<sup>65</sup> *Ibidem*.



El despacho tipifica el comportamiento imputado al disciplinado en el marco de la ley 734 de 2002, teniendo en cuenta que de conformidad con el artículo 29 Constitucional “nadie podrá ser juzgado sino conforme a las leyes preexistentes al acto que se le imputa” y porque el artículo 4 de la Ley 1952 de 2019 señala que “Los destinatarios de este Código solo serán investigados y sancionados disciplinariamente por comportamientos que estén descritos como falta en la ley vigente al momento de su realización”, razón por la cual la conducta presuntamente irregular se tipifica en el Código Disciplinario Único vigente para la época de los hechos, pero considerando que corresponde a la actual descripción típica del Código General Disciplinario vigente a partir del 29 de marzo del año 2022.

No obstante, se aclara que la falta disciplinaria prevista en el artículo 50 de la Ley 734 de 2002 fue acogida en los mismos términos por el artículo 67 de la ley 1952 de 2019.

### **Normas presuntamente violadas**

Se considera en sede de cargos, que el señor ALEJANDRO JOSÉ LYONS MUSKUS en su condición de Gobernador del Departamento de Córdoba, pudo haber violado el numeral 1 del artículo 34 de la ley 734 de 2002 vigente para la época de los hechos, de conformidad con el cual para ese momento era deber de todo servidor público cumplir los deberes contenidos en la ley y en el presente caso específicamente los deberes de control y vigilancia de la actividad precontractual y contractual establecidos por el artículo 12 de la ley 80 de 1993 según el cual: “En ningún caso, los jefes y representantes legales de las entidades estatales quedarán exonerados por virtud de la delegación de sus deberes de control y vigilancia de la actividad precontractual y contractual”.

La disposición invocada corrobora que, si bien es cierto el primer funcionario responsable de la contratación es quien ejerció la ordenación del gasto, no lo es menos que la responsabilidad que pueda recaer en él, no libera de responsabilidad disciplinaria quien en calidad de superior jerárquico debía hacer vigilancia y control sobre las funciones trasladadas en virtud de la delegación.

### **Concepto de violación**

El señor ALEJANDRO JOSÉ LYONS MUSKUS en su condición de Gobernador del Departamento de Córdoba, por medio del Decreto No. 0054 del 11 de enero de 2012, modificado por el Decreto No. 0272 del 14 de mayo de 2015, delegó la ejecución de las etapas precontractual y contractual de los asuntos correspondientes a la Secretaría de Desarrollo de la Salud del Departamento de Córdoba, en el titular de dicha secretaría, quedando a su cargo el ejercicio de los deberes de control y vigilancia sobre la actividad precontractual y contractual delegada impuestos por el artículo 12 de la ley 80 de 1993, deberes que además le correspondía cumplir por disposición expresa del manual de funciones de la Gobernación de Córdoba vigente para la época de los hechos<sup>66</sup>, que señalaba como función del Gobernador, la de “1. Cumplir y hacer cumplir la Constitución, **las leyes**, los decretos del Gobierno y las ordenanzas de la Asamblea Departamental” y por virtud del numeral primero del artículo 34 de la ley 734 de 2002 para el momento de los hechos vigente, según el cual en su condición de servidor público le era exigible el deber de cumplir con “los deberes contenidos en la Constitución, los tratados de Derecho Internacional Humanitario, los demás ratificados por el Congreso, **las leyes**, los decretos...”.

<sup>66</sup> Decreto No. 2457 del 30 de diciembre de 2010 (CA 1 f. 6 Carpeta “CGR-CÓRDOBA” Subcarpeta “2015”, subcarpeta “Soporte hallazgo 4” PDF “12. Decreto\_2457\_30-12-2010-MANUAL DE FUNCIONES HASTA DIC.2015.pdf”).



En relación con la figura de la delegación la Corte Constitucional en la sentencia C-372 de 2002 señaló que: "...crea un vínculo permanente y activo entre delegante y delegatario, el cual se debe reflejar en medidas como las instrucciones que se impartan al delegatario durante la permanencia de la delegación (...) la revisión y el seguimiento a las decisiones que tome el delegatario y la oportunidad para que el delegante revoque el acto de delegación y despoje oportunamente de la calidad de delegatarios a quienes no respondan a las expectativas en ellos fincadas. Para ello, el delegante conservará y ejercerá las facultades que se le otorgan en razón de ser el titular del empleo al cual pertenecen las funciones que se cumplen por los delegatarios".

Por su parte, en la sentencia C-693 de 2008 la Corte declaró la exequibilidad del inciso 2 del artículo 21 de la ley 1150 de 2007, según la cual "en ningún caso, los jefes y representantes legales de las entidades estatales quedarán exonerados por virtud de la delegación de sus deberes de control y vigilancia de la actividad precontractual y contractual", considerando:

"... dicha disposición no sólo no desconoce los postulados de dicha norma superior, sino que al contrario los desarrolla plenamente. Ciertamente, como se acaba de ver, la interpretación armónica del artículo 211 de la Carta, junto con otros principios constitucionales recogidos en los artículos 1°, 2°, 6°, 123, 124 y 209 superiores, especialmente con el principio de coordinación de la actividad administrativa contenido en el artículo 209 de la Constitución y la regla general de responsabilidad subjetiva de los servidores públicos consagrada en el 124 *ibidem*, lleva a concluir que el delegante siempre responde por el dolo o culpa grave en el ejercicio de las funciones de vigilancia, control y orientación del delegatario en lo que concierne al ejercicio de la función delegada, por lo cual cuando la norma acusada prescribe que nunca quedará exonerado de dicha responsabilidad, simplemente corrobora o ratifica lo dispuesto por el artículo 211 de la Constitución, leído en su correcta interpretación sistemática, expuesta por esta Corporación en la tantas veces mencionada Sentencia C-372 de 2002"

En el presente caso y en la actual etapa procesal se encuentra acreditado, que el señor EDWIN DE JESÚS PRECIADO LORDUY en ejercicio de la delegación conferida por el señor LYONS MUSKUS, mediante documento de fecha 28 de julio de 2015, sin haber previamente adelantado el procedimiento de selección abreviada que para la contratación de servicios de salud exigía el literal (c) del numeral 2 del artículo 2 de la ley 1150 de 2007 y el artículo 2.2.1.2.1.2.21 del Decreto 1082 de mayo 26 de 2015 y sin incluir dentro del mencionado documento todos los requisitos mínimos exigidos por el artículo 6 del Decreto 4747 de 2007<sup>67</sup>, contrató la prestación de servicios de salud entre dicha fecha y el 30 de septiembre de 2015, en los siguientes términos:

"En la ciudad de Montería, a los 28 días del mes de julio de 2015, Hora 11.00 AM., se reunieron en la Oficina del Secretario de Salud Departamental de Córdoba, los representantes legales de la Red de IPS privada de la secretaría de salud Departamental de Córdoba y que dan tratamiento a pacientes en condición de Discapacidad, así: Doctor Edwin Preciado Lorduy (Secretario De Salud Departamental), Tania Fuentes (FUNDENAL IPS SAS), Nicolas Caicedo (Semillas de Esperanza IPS SAS.), Aura Bitar Monterrosa (Motivar Lorica IPS SAS), Ana González Rosales (Girasoles Centro Integral de Terapias Y Servicios De Salud IPS SAS), Eulalio Aguirre Trujillo (Semillas De Amor IPS SAS), y Yolima Rangel Yanez (IPS Crecer Y Sonreir), con el fin de estudiar la propuesta presentada por estos, que comprende paquete

<sup>67</sup> El documento carece de los siguientes requisitos exigidos por el artículo 6 los siguientes:

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.
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".





integral de terapias de Neurodesarrollo (Neuro rehabilitación por un monto de \$2.500.000.00 pesos con un número de cien (100) sesiones por paciente (distribuidas en el grupo terapéutico según necesidades específicas a cada paciente), incluyendo la población del área rural y urbana. Además del transporte utilizado para las mismas. Se pone a consideraciones la propuesta y se llega a un acuerdo por el valor de \$ DOS MILLONES DOSCIENTOS CINCUENTA MIL PESOS (\$2.250.000.00) por paquete integral de terapias Neurodesarrollo/ Neuro rehabilitación con transporte incluido 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 normas legales vigentes y lo acordado por las partes; sin perjuicio de que dicho acuerdo rija a partir de la fecha y la tarifa a reconocer aplica desde el primero de enero a 30 de septiembre de la presente anualidad y el presente acuerdo rige solo para aquellos pacientes que les corresponde financiar a la Secretaría Departamental de Salud por órdenes judiciales (fallos de tutelas debidamente ejecutoriados)” (f. 865).

Y dando cumplimiento a dicho acuerdo, donde no solo se estableció un nuevo valor para servicios de salud prestados con anterioridad al mismo, que constituirían hechos cumplidos que según la misma acta serían sometidos a conciliación extrajudicial ante la Procuraduría General de la Nación, sino que se llegó a un nuevo acuerdo de voluntades frente a los servicios que se llegaren a prestar a partir de dicha acta y hasta el 30 de septiembre de 2015, posteriormente el mismo delegatario reconoció y ordenó el pago de servicios de salud a algunas de las IPS firmantes del acuerdo, sin que exista hasta el momento evidencia probatoria que demuestre que el señor LYONS MUKUS en su calidad de delegante, hubiera ejercido sus deberes de control y vigilancia sobre sobre la actividad precontractual y contractual delegada en el titular de la Secretaría de Desarrollo de la Salud, con miras a solicitar información al delegatario sobre la ejecución de la delegación<sup>68</sup> y sin haber revocado el acto de delegación para adoptar los correctivos del caso<sup>69</sup>.

Así mismo se considera en esta instancia procesal, que aunque el objeto del documento del 28 de julio de 2015 era la contratación de servicios de salud que debía cubrir la Gobernación de Córdoba con ocasión de fallos de tutela proferidos en su contra, tal circunstancia no habilitaba para contratar de la forma en que se hizo, pues para eventos de urgencia se contaba con la posibilidad de acudir a la declaratoria de la urgencia manifiesta regulada por la Ley 80 de 1993 y proceder a contratar de forma directa, a lo cual se suma que los fallos de tutela allegados al expediente<sup>70</sup> fueron proferidos en los meses de diciembre de 2014 y enero, marzo y abril de 2015, lo que implica que se contaba con el tiempo necesario para haber adelantado el procedimiento de selección abreviada exigido para la contratación de la prestación de servicios de salud, así como para haber adelantado dicha contratación cumpliendo con los requisitos demandados por el artículo 6 del decreto 4747 de 2007 y que señor LYONS MUSKUS presuntamente contó con la oportunidad temporal para ejercer los deberes a su cargo, instruyendo al delegatario sobre las condiciones de ejercicio de la delegación frente a esa necesidad concreta y/o solicitando información sobre las actuaciones realizadas o por realizar frente al mismo caso concreto.

<sup>68</sup> Del artículo 10 de la ley 489 de 1998 se deriva que los funcionarios delegantes deberán informarse en todo momento sobre el desarrollo de las delegaciones que hayan otorgado e impartir orientaciones generales sobre el ejercicio de las funciones delegadas.

<sup>69</sup> Según el inciso segundo del artículo 12 de la ley 489 de 1998 la autoridad delegante puede en cualquier tiempo reasumir la competencia y revisar los actos expedidos por el delegatario, con sujeción a las disposiciones del Código Contencioso Administrativo.

<sup>70</sup> (C. 4 CD F. 541 Carpeta "wetransfer\_fallos-de-tutela-ips-crecer-girasoles-fun Tierra\_2022-05\_2238\_2022-05-19\_0120.zip" subcarpeta "wetransfer\_fallos-de-tutela-ips-crecer-girasoles-fun Tierra\_2022-05-05\_2238").



Así, para esta Procuraduría Delegada de Instrucción, el disciplinado pudo haber ejecutado una conducta de naturaleza omisiva presuntamente violatoria de los deberes de control y vigilancia que le correspondía ejercer sobre la actividad precontractual y contractual delegada en el titular de la Secretaría para el Desarrollo de la Salud del Departamento de Córdoba.

### **Ilicitud sustancial**

La ilicitud sustancial como elemento constitutivo de la responsabilidad disciplinaria estaba regulada para la época de los hechos objeto de cargos, en el artículo 5 de la ley 734 de 2002, que al igual que el artículo 9 de la ley 1952 de 2019, estructura la ilicitud sustancial sobre la afectación del deber funcional sin justificación alguna.

La Corte Constitucional en la Sentencia C-948 de 2002 señaló que el incumplimiento del deber funcional es el que orienta la determinación de la antijuridicidad de las conductas que se reprochan por la ley disciplinaria y que dicho incumplimiento se considera sustancial cuando con la conducta reprochada se atente “contra el buen funcionamiento del Estado y por ende contra sus fines, lo que se encuentra al origen de la antijuridicidad de la conducta”.

Con los anteriores referentes este Despacho de instrucción considera, que la conducta imputada en el cargo único elevado al señor ALEJANDRO JOSÉ LYONS MUSKUS, se encuentra posiblemente revestida de ilicitud sustancial por implicar un presunto quebrantamiento de los deberes de control y vigilancia sobre la actividad precontractual y contractual por él delegada en el titular de la Secretaría de Desarrollo de la Salud de la Gobernación de Córdoba, en la forma en que fue desarrollado en el acápite precedente, quebrantamiento que se aprecia sustancial por cuanto atentó contra el buen funcionamiento del Estado, que para la realización de los fines y funciones que pretende materializar a través de contratación estatal, instauró la figura de la delegación, previendo de manera expresa el legislador en el artículo 12 de la ley 80 de 1993 tal y como fue modificado por el artículo 21 de la 1150 de 2007, que éste mecanismo no implica la exoneración de los deberes de control y vigilancia con miras a que la delegación sea ejecutada respetando el marco legal aplicable, por lo cual, la presunta omisión de la ejecución de dichos deberes pudo haber posibilitado la vulneración del principios de transparencia y legalidad que debían guiar la practica contractual del Estado, como lo señaló la Sección Tercera de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, en sentencia del 22 de agosto de 2013 proferida dentro del radicado No. 66001-23-31-000-2002-01171-01(29121), donde señaló que:

“La actuación precontractual y contractual de todas las entidades del Estado a las que se refiere el artículo 2 (numeral 1) de la Ley 80 de 1993 debe estar subordinada y ser respetuosa del marco legal definido por el Congreso de la República, porque en ella se encuentran involucrados el interés general y el ejercicio de una función pública”.

### **Culpabilidad**

De conformidad con lo expuesto por la Corte Constitucional en las sentencias C-310 de 1997 y C-708 de 1999, la culpabilidad disciplinaria es un juicio de exigibilidad en virtud del cual se le imputa a un servidor la realización de un comportamiento contrario a las normas jurídicas que lo rigen.



El artículo 13 de la ley 734 de 2002 vigente para la época de los hechos, cuyo contenido fue refrendado por el artículo 10 de la Ley 1952 de 2019, prescribe que en materia disciplinaria queda proscrita toda forma de responsabilidad objetiva y que, en consecuencia, las faltas solo son sancionables a título de dolo o de culpa.

En el sub iudice y en el actual momento procesal se encuentra establecido, que siéndole exigible al disciplinado en su condición de delegante, los deberes de control y vigilancia sobre las etapas precontractual y contractual delegadas, dada la formación profesional de abogado que tenía el disciplinado<sup>71</sup> y habiéndose verificado que no existe evidencia que acredite el cumplimiento de dichos deberes, puede considerarse que la conducta reprochada en el cargo único elevado, fue posiblemente ejecutada a título de culpa gravísima.

Sobre la desatención elemental como especie de culpa gravísima, la Sala Disciplinaria de la Procuraduría General de la Nación, en fallo de segunda instancia del 12 de enero de 2021, proferido dentro del radicado (161-7340) IUS-2017-584485 – IUC-D-2017-960388, señaló lo siguiente:

“Distingue esta Sala, que la desatención elemental «es la violación al deber objetivo de cuidado que se suscita cuando el servidor no realiza lo que resulta obvio, imprescindible hacer, lo que es de común que otra persona hiciera».<sup>72</sup> Así, la culpa gravísima por desatención elemental ha sido descrita por la doctrina disciplinaria<sup>73</sup> de la siguiente manera:

Parámetro del deber objetivo de cuidado exigible, consiste en la “omisión de las precauciones o cautela más elementales, o el olvido de las medidas de racional cautela aconsejadas por la previsión más elemental, que deben ser observadas en los actos ordinarios de la vida, o por una conducta de inexcusable irreflexión y ligereza;<sup>74</sup> o también prescindir, “de manera elemental, del buen juicio y moderación necesarios y fundamentalmente imprescindibles para realizar el bien y evitar el mal”.<sup>75</sup> Santos Britz señala que la “imprudencia temeraria se caracteriza por el olvido de las más elementales precauciones que toda persona debe guardar al realizar los actos ordinarios de la vida [...] No se adoptan, por irreflexión, rudimentarias cautelas, cuidados o precauciones de previsión ordinaria, al alcance de cualquier hombre, por obrar con desatención.

El origen de la desatención elemental como factor generador de falta gravísima, esto es, máximo reproche normativo en el ámbito de la culpa, también lo encontramos en la institución de la imprudencia temeraria, del mismo corte normativo que consagraba el Código Penal español de 1928 al disponer como tal: “Si el hecho hubiera podido preverse con la elemental y ordinaria diligencia” (núm. 1 art 34)

De las expresiones utilizadas por el *a quo*, puede verse con claridad que corresponden con el concepto de culpa gravísima por desatención elemental, por ejemplo, con lo que resulta obvio, imprescindible hacer...”.

Para el despacho Instructor, si se tiene en cuenta que fueron múltiples los fallos de tutela que crearon la necesidad de contratar la prestación de servicios de salud para población no cubierta necesitada de terapias de neurodesarrollo, que los mismos

<sup>71</sup> (CA 1 F. 6 Carpeta “CGR-CÓRDOBA” subcarpeta “2015” subcarpeta “Soporte Hallazgo 4” PDF “.15. Historia Laboral Alejandro Lyons muskus - Gobernador.pdf”).

<sup>72</sup> ESQUIVO MANUEL SÁNCHEZ, Dogmática Practicable del Derecho Disciplinario. Tercera Edición. Ediciones Nueva Jurídica.

<sup>73</sup> GÓMEZ PAVAJEAU, CARLOS ARTURO. Dogmática del Derecho Disciplinario, Universidad Externado de Colombia, sexta ed. Colombia, 2017, pág. 597.

<sup>74</sup> CUELLO CALÓN. Ob. Cit., p. 478.

<sup>75</sup> LUZÓN. Tratado de la culpabilidad y de la culpa penal, t. II, cit., p.82.



fueron expedidos en los meses de diciembre de 2014 y enero, marzo y abril de 2015<sup>76</sup>, considera este Despacho con el carácter provisional propio de la imputación realizada en sede de cargos, que el disciplinado debió haber tenido conocimiento de dicha necesidad y dada su profesión de abogado debía conocer los deberes de control y vigilancia a su cargo y por lo tanto debió haber impartido instrucciones generales al delegatario relacionadas con una adecuada contratación de dichos servicios y debió haberse informado sobre la contratación realizada para tomar las medidas que fueran necesarias, como la revocación de la delegación, lo cual se aprecia en esta instancia presuntamente no ejecutó, lo cual se considera producto de la omisión de la precaución y cautela más elemental constitutiva de culpa gravísima.

### **Gravedad de la falta**

Teniendo en cuenta que la conducta objeto del cargo único fue tipificada en la falta prevista en el artículo 50 de la ley 734 de 2002 y que dicha norma vigente para la época de los hechos señalaba que "La gravedad o levedad de la falta se establecerá de conformidad con los criterios señalados en el artículo 43 de este código", norma ésta cuyo contenido es igual al actual artículo 47 de la ley 1952 de 2019, a continuación se evaluará la gravedad de la falta en la cual fue tipificado el comportamiento reprochado al disciplinado.

Por observar el Despacho que el disciplinado en su condición de Gobernador del Departamento de Córdoba ostentaba un cargo de jerarquía y mando al interior de la Gobernación, que pudo haber ejecutado el comportamiento a título de culpa gravísima y que la contratación de los servicios de salud sobre los que versaba la delegación por el conferida, son servicios de naturaleza esencial, esta Delegada de Instrucción considera que se trata de una falta de naturaleza GRAVE.

### **Análisis del material probatorio que soporta la formulación del cargo único elevado a ALEJANDRO LYONS MUSKUS**

**Material probatorio que acredita que para la época de los hechos, el señor ALEJANDRO JOSÉ LYONS MUSKUS tenía la condición de Gobernador del Departamento de Córdoba**

1. Copia del formato E-28 de declaratoria de elección del señor ALEJANDRO JOSÉ LYONS MUSKUS como Gobernador del Departamento de Córdoba para el periodo 2012 -2015<sup>77</sup>.
2. Copia acta de posesión de enero 1 de 2012, por medio de la cual el señor LYONS MUSKUS tomó posesión como Gobernador del Departamento de Córdoba<sup>78</sup>.
3. Copia de certificados laborales 000040 del 29 de enero de 2015, 000304 del 20 de abril de 2015, 000603 del 12 de agosto de 2015, 000728 del primero de octubre de

<sup>76</sup> (C. 4 CD F. 541 Carpeta "wetransfer\_fallos-de-tutela-ips-crecer-girasoles-fun Tierra\_2022-05\_2238\_2022-05-19\_0120.zip" subcarpeta "wetransfer\_fallos-de-tutela-ips-crecer-girasoles-fun Tierra\_2022-05-05\_2238").

<sup>77</sup> (CA 1 F. 6 Carpeta "CGR-CÓRDOBA" subcarpeta "2015" subcarpeta "Soporte Hallazgo 4" PDF ".\_15. Historia Laboral Alejandro lyons muskus - Gobernador.pdf").

<sup>78</sup> (CA 1 Carpeta "Soporte hallazgo 4" PDF "15. Historia Laboral Alejandro Lyons Muskus - Gobernador.pdf").



2015 y 000802 del 5 de noviembre de 2015 por medio de la cual la Directora Administrativa con funciones de personal de la Gobernación de Córdoba certificó que el señor LYONS MUSKUS desempeñaba para esos momentos el cargo de Gobernador de Córdoba a partir del primero de enero de 2012<sup>79</sup>.

- **Análisis:** Los medios documentales de prueba previamente citados acreditan que el señor LYONS MUSKUS desempeñaba para la época de los hechos el cargo de Gobernador del Departamento de Córdoba y por lo tanto era sujeto pasivo de la acción disciplinaria.

#### **Material probatorio que acredita que el señor ALEJANDRO JOSÉ LYONS MUSKUS tenía la condición de delegante**

4. Copia del Decreto No. 0054 del 11 de enero de 2012 firmado por el Gobernador del Departamento de Córdoba ALEJANDRO JOSÉ LYONS MUSKUS "Por medio del cual se realiza una delegación de funciones en las Secretarías de Salud, Educación e Infraestructura de la Gobernación del Departamento de Córdoba", con el siguiente contenido:

"ARTÍCULO PRIMERO: Deléguese en los titulares de las Secretarías de Salud, Educación e Infraestructura de la Gobernación del Departamento de Córdoba, o quienes hagan sus veces, la realización del trámite requerido para el desarrollo y celebración de los procesos de contratación a saber las etapas precontractual, contractual y poscontractual de las Secretarías a su cargo, celebración y suscripción de convenios, así como también la ordenación del gasto para la contratación y la firma del acto administrativo denominado orden de pago de conformidad con lo expresado en la parte motiva del presente proveído.

PARÁGRAFO PRIMERO: El Certificado de Disponibilidad Presupuestal será solicitado de manera conjunta a la dependencia competente por el titular de la Secretaría correspondiente según el caso (Salud, Educación o Infraestructura) o quien haga sus veces, y el Gobernador del Departamento de Córdoba.

ARTÍCULO SEGUNDO: Deléguese en los titulares de las Secretarías de Salud, Educación e Infraestructura de la Gobernación de Córdoba, o quienes hagan sus veces, la ordenación del gasto, la realización del trámite requerido y la celebración y suscripción de convenios y/o contratos con entidades públicas o privadas del nivel nacional, departamental, distrital o municipal de las Secretarías a su cargo, así como también la firma del acto administrativo denominado orden de pago de conformidad con lo expresado en la parte motiva del presente proveído"<sup>80</sup>.

5. Copia del Decreto No. 0272 del 14 de mayo de 2015 firmado por el Gobernador de Córdoba ALEJANDRO JOSÉ LYONS MUSKUS, en cuya parte resolutive se dispuso lo siguiente:

"ARTÍCULO PRIMERO: Modifíquese el Decreto 0054 de 11 de Enero de 2012, en su su parte considerativa, en los inciso 11, 12 y 14, los cuales quedarán así:

"Que teniendo en cuenta las múltiples ocupaciones que demanda el cargo de Gobernador del Departamento de Córdoba y en aras de racionalizar, descongestionar, simplificar y hacer más expeditos los trámites administrativos, se hace necesario delegar algunas funciones referentes a la actividad contractual, concretamente la realización de las etapas precontractual, contractual y poscontractual de los acuerdos de voluntades (contratos y convenios) en las Secretarías de Salud y Educación. Así mismo efectuar todos los trámites que fueren necesarios para la efectiva realización de la labor contractual.

<sup>79</sup> (CA 1 Carpeta "Soporte hallazgo 4" PDF "15. Historia Laboral Alejandro Lyons Muskus - Gobernador.pdf").

<sup>80</sup> (CA 1 F. 6 Carpeta "CGR-CÓRDOBA" subcarpeta "2015" subcarpeta "Soporte Hallazgo 4" PDF "7. Decreto Delegación del Gasto -Sec de salud No. 0054-2012.pdf").



(...)

ARTÍCULO SEGUNDO: Modifíquese los artículos 1, 2 y 3 del decreto 054 del 11 de Enero de 2012, los cuales quedarán así:

ARTÍCULO PRIMERO: Deléguese en los titulares de las Secretarías de Salud y Educación de la Gobernación del Departamento de Córdoba, o quienes hagan sus veces, la realización del trámite requerido para el desarrollo y celebración de los procesos de contratación a saber las etapas precontractual, contractual y poscontractual de las Secretarías a su cargo, celebración y suscripción de convenios, así como también la ordenación del gasto para la contratación y la firma del acto administrativo denominado orden de pago de conformidad con lo expresado en la parte motiva del presente proveído.

(...)

ARTÍCULO SEGUNDO: Deléguese en los titulares de las Secretarías de Salud y Educación de la Gobernación de Córdoba, o quienes hagan sus veces, la ordenación del gasto, la realización del trámite requerido y la celebración y suscripción de convenios y/o contratos con entidades públicas o privadas del nivel nacional, departamental, distrital o municipal de las Secretarías a su cargo, así como también la firma del acto administrativo denominado orden de pago de conformidad con lo expresado en la parte motiva del presente proveído<sup>81</sup>.

**Análisis:** Los medios de prueba previamente citados acreditan la condición de delegante que tenía el señor LYONS MUSKUS frente a los trámites de las etapas precontractual, contractual y poscontractual de los procesos de contratación correspondientes a la Secretaría de Salud de la Gobernación de Córdoba.

**Material probatorio que acredita en esta etapa procesal, que en ejercicio de la delegación conferida por el señor ALEJANDRO JOSÉ LYONS MUSKUS, el señor EDWIN DE JESÚS PRECIADO LORDUY secretario de salud del Departamento de Córdoba, presuntamente contrato la prestación de servicios de salud con IPS de naturaleza privada, sin observar el procedimiento de selección abreviada previsto por el legislador y sin el debido cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 6 del Decreto 4747 de 2007.**

6. Copia de acta del 28 de julio de 2015, con el siguiente contenido:

"ACTA REALIZADA A LOS (28) DÍAS DEL MES DE JULIO DE DOS MIL QUINCE (2015)

En la ciudad de Montería, a los 28 días del mes de julio de 2015, Hora 11.00 AM., se reunieron en la Oficina del Secretario de Salud Departamental de Córdoba, los representantes legales de la Red de IPS privada de la secretaría de salud Departamental de Córdoba y que dan tratamiento a pacientes en condición de Discapacidad, así: Doctor Edwin Preciado Lorduy (Secretario De Salud Departamental), Tania Fuentes (FundenaL IPS SAS), Nicolas Caicedo (Semillas de Esperanza IPS SAS.), Aura Bitar Monterrosa (Motivar Lorica IPS SAS), Ana González Rosales (Girasoles Centro Integral de Terapias Y Servicios De Salud IPS SAS), Eulalio Aguirre Trujillo (Semillas De Amor IPS SAS), y Yolima Rangel Yanez (IPS Crecer Y Sonreir), con el fin de estudiar la propuesta presentada por estos, que comprende paquete integral de terapias de Neurodesarrollo (Neuro rehabilitación por un monto de \$2.500.000.00 pesos con un número de cien (100) sesiones por paciente (distribuidas en el grupo terapéutico según necesidades específicas a cada paciente), incluyendo la población del área rural y urbana. Además del transporte utilizado para las mismas. Se pone a consideraciones la propuesta y se llega a un acuerdo por el valor de \$ DOS MILLONES DOSCIENTOS CINCUENTA MIL PESOS (\$2.250.000.00) por paquete integral de terapias Neurodesarrollo/ Neuro rehabilitación con transporte incluido y descuento de cuota de recuperación. El presente acuerdo será sometido a la conciliación extrajudicial ante la Procuraduría General de la Nación

<sup>81</sup> F. 798 Carpeta "EXP. IUS 2015-407061" PDF "EXP. IUS 2015-407091 CO.4" pg 124 del PDF.



conforme a las normas legales vigentes y lo acordado por las partes; sin perjuicio de que dicho acuerdo rija a partir de la fecha y la tarifa a reconocer aplica desde el primero de enero a 30 de septiembre de la presente anualidad y el presente acuerdo rige solo para aquellos pacientes que les corresponde financiar a la Secretaría Departamental de Salud por órdenes judiciales (fallos de tutelas debidamente ejecutoriados)<sup>82</sup>.

- **Análisis:** A partir del anterior elemento de prueba se considera en esta etapa procesal, que al suscribir el documento de fecha 28 de julio de 2015, el delegatario no solo acordó un nuevo valor para servicios de salud prestados con anterioridad al mismo, los cuales estaban siendo pagados conforme a lo establecido en acta del 24 de junio de 2014 y que constituirían hechos cumplidos que según la misma acta serían sometidos a conciliación extrajudicial ante la Procuraduría General de la Nación, sino que llegó a un nuevo acuerdo de voluntades frente a los servicios que se llegaren a prestar con posterioridad a dicha acta y hasta el 30 de septiembre de 2015, presuntamente violando el principio de transparencia que regula la contratación estatal de las entidades públicas sujetas a la ley 80 de 1993 y la Ley 1150 de 2007, en la medida en que la contratación de los servicios de salud correspondientes al periodo de tiempo comprendido entre el 28 de julio de 2015 y el 30 de septiembre de ese mismo año, no estuvo precedida del respectivo procedimiento de selección abreviada ni incluyó todos los requisitos exigidos por el artículo 6 del Decreto 4747 de 2007, pues como puede derivarse de su lectura, en el mismo sólo se indicó que el paquete integral de terapias tenía un valor de \$2.500.000 pesos correspondiente a 100 terapias por paciente, incluyendo población rural y urbana, así como transporte y descuento de cuota de recuperación, sin incluir los siguientes requisitos exigidos por el artículo 6 los siguientes:

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 auditoría 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.
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.

**Copia de resoluciones donde el funcionario delegatario reconoce y ordena el pago de servicios de salud a las IPS CRECER Y SONREÍR UNIDAD DE REHABILITACIÓN SAS Y GIRASOLES IPS, dos de las IPS suscriptoras del documento del 28 de julio de 2015, en las cuales se puede observar que para el pago de los servicios se aplicó el valor contratado en el precitado documento.**

7. Copia de la Resolución 002522 del 07 de septiembre de 2015 firmada por EDWIN PRECIADO LORDUY Secretario de Salud de la Gobernación de Córdoba, donde se reconoce y se ordena el pago de servicios de neurorehabilitación en salud prestados durante el mes de junio de 2015 a 178 pacientes pertenecientes a población pobre no cubierta con subsidios a la demanda. Sobre la resolución se aprecia que las facturas son presentadas por valor de \$2.250.0000 para cada paciente, que luego de descontado el valor de la cuota de recuperación arroja \$2.137.500 suma un total de \$ 380.475.000,00 (PDF "002522 2015")<sup>83</sup>.

<sup>82</sup> (CA5 F. 2 Carpeta "actas de rehabilitación" PDF "ACTA REALIZADA A LOS 28 DÍAS IPS DISCAPACITADOS.PDF" y f. 865).

<sup>83</sup> (C Papal 4 CD F. 541 Carpeta "wetransfer\_fallos-de-tutela-ips-crecer-girasoles-fun Tierra\_2022-05\_2238\_2022-05-19\_0120.zip" subcarpeta "wetransfer resoluciones-crecer-girasoles-fun Tierra-2015-2016\_2022-05-05\_2213" Subcarpeta "Resoluciones Crecer y Sonreir 2015-2016").



**8.** Copia de la Resolución 002718 del 29 de septiembre de 2015 firmada por EDWIN PRECIADO LORDUY Secretario de Salud de la Gobernación de Córdoba, donde se reconoce y se ordena el pago de servicios de neurorehabilitación en salud prestados durante el mes de julio de 2015 a 177 pacientes pertenecientes a población pobre no cubierta con subsidios a la demanda. Sobre la resolución se aprecia que las facturas son presentadas por valor de \$2.250.0000 para cada paciente, que luego de descontado el valor de la cuota de recuperación arroja \$2.137.500 suma un total de \$ 378.337.500,00 (PDF "002718 2015")<sup>84</sup>.

**9.** Copia de la Resolución 005236 del 04 de noviembre de 2015 firmada por EDWIN PRECIADO LORDUY Secretario de Salud de la Gobernación de Córdoba, donde se reconoce y se ordena el pago de servicios de neurorehabilitación en salud prestados durante el mes de agosto de 2015 a 176 pacientes pertenecientes a población pobre no cubierta con subsidios a la demanda. Sobre la resolución se aprecia que las facturas son presentadas por valor de \$2.250.0000 para cada paciente, que luego de descontado el valor de la cuota de recuperación arroja \$2.137.500 suma un total de \$ 376.200.000,00 (PDF "005236 2015")<sup>85</sup>.

**10.** Copia de la resolución 006801 del 25 de noviembre de 2015 firmada por EDWIN PRECIADO LORDUY Secretario de Salud de la Gobernación de Córdoba, donde se reconoce y se ordena el pago de servicios de neurorehabilitación en salud prestados durante el mes de septiembre de 2015 a 175 pacientes pertenecientes a población pobre no cubierta con subsidios a la demanda. Sobre la resolución se aprecia que las facturas son presentadas por valor de \$2.250.0000 para una suma un total de \$ 393.750.000,00 (PDF "006801 2015")<sup>86</sup>.

**11.** Copia de la resolución 002555 del 10 de septiembre de 2015, firmada por EDWIN PRECIADO LORDUY secretario de salud de la Gobernación de Córdoba, en la cual se reconoce y ordena el pago de servicios correspondientes a un "paquete integral de neurorehabilitación" prestado durante los meses de febrero, marzo, abril y mayo de 2015 a 20 pacientes pertenecientes a población pobre no cubierta con subsidios a la demanda. Sobre la resolución se aprecia que las facturas son presentadas por valor de \$2.250.0000 para cada paciente, que luego de descontado el valor de la cuota de recuperación arroja un valor por paciente de \$2.137.500 y suma un total de \$42.862.500 (PDF "002555 2015.PDF")<sup>87</sup>.

**12.** Copia de la resolución 004086 del 29 de octubre de 2015, firmada por EDWIN PRECIADO LORDUY secretario de salud de la Gobernación de Córdoba, en la cual se reconoce y ordena el pago de servicios correspondientes a un "paquete integral de neurorehabilitación" prestado en los meses de enero, febrero, marzo, abril y mayo de 2015 45 pacientes pertenecientes a población pobre no cubierta con subsidios a la demanda. Sobre la resolución se aprecia que las facturas son presentadas por valor de \$2.250.0000 para cada paciente, que luego de descontado el valor de la cuota de recuperación arroja un valor por paciente de \$2.137.500 y suma un total de \$94.590.000,00 (PDF 004986 2015.PDF)<sup>88</sup>.

<sup>84</sup> Ibidem.

<sup>85</sup> Ibidem.

<sup>86</sup> Ibidem.

<sup>87</sup> (C Papal 4 CD F. 541 Carpeta "wetransfer\_fallos-de-tutela-ips-crecer-girasoles-fun Tierra\_2022-05\_2238\_2022-05-19\_0120.zip subcarpeta wetransfer resoluciones-crecer-girasoles-fun Tierra-2015-2016\_2022-05-05\_2213" Subcarpeta "Resoluciones Girasoles 2015").

<sup>88</sup> Ibidem.





- **Análisis:** Los elementos de prueba previamente citados acreditan en esta instancia procesal, la prestación y orden de pago de servicios presuntamente contratados a través del documento del 28 de julio de 2015 con los valores allí pactados, sin que se observe que el delegante hubiera impartido instrucciones generales al delegatario relacionadas con una adecuada contratación de dichos servicios, haya solicitado información sobre la delegación conferida y mucho menos que hubiera ejercido control tomado alguna medida frente a los hechos presuntamente irregulares relacionados con dicha contratación.

### **Argumentos expuestos por los sujetos procesales frente a los hechos objeto de cargos**

El Dr. ÁLVARO JOSÉ LYONS VILLALBA apoderado del señor ALEJANDRO LYONS MUSKUS, presentó escrito de alegatos precalificatorios en el cual presentó argumentos sobre los diferentes hechos objeto de apertura de investigación, señalando lo siguiente en caso específico de los hechos que son materia de cargos.

Que a través de las terapias de neurorehabilitación se dada atención a servicios y tecnologías que no estaban incluidos en el POS y que por lo tanto tenían que ser autorizados y cubiertos por el ente territorial con cargo a los recursos del sistema general de seguridad social, aspecto que se encontraba regulado en el artículo 4 de la Resolución 5334 de 2008, según el cual “La atención de los eventos NO POS-S, se financiará por las entidades territoriales con cargo a los recursos del Sistema General de Participaciones – Sector Salud – Prestación de servicios de salud a la población pobre en lo no cubierto con subsidios a la demanda, y los demás recursos previstos en las normas legales vigentes, garantizando el goce efectivo del derecho a la salud de esta población. Los pagos correspondientes se realizarán de conformidad con los procedimientos presupuestales correspondientes”.

Que el Ministerio de Salud ha dejado claro que: “los contratos celebrados con personas naturales o jurídicas con el objeto de prestar el servicio de salud, están determinados jurídicamente como un acuerdo de voluntades, razón por la cual es preciso indicar que el literal f) del artículo 3 del Decreto 4747 de 2007 define el acuerdo de voluntades así: “... el acto por el cual una parte se obliga para con otra a dar, hacer o no hacer alguna cosa. Cada parte puede ser de una o varias personas naturales o jurídicas. El acuerdo de voluntades estará sujeto a las normas que le sean aplicables, a la naturaleza jurídica de las partes que lo suscriben y cumplirá con las solemnidades, que las normas pertinentes determinen” y que lo mismo ha señalado la Supersalud en conceptos, sobre “la contratación mediante estos acuerdos de voluntades distinguidos en el Decreto 4747 de 2007, y el procedimiento para el pago de servicios prestados”.

Y que a los hechos objeto de investigación les resultaba aplicable el Decreto 4747 de 2007 que regulaba la procedencia de acuerdos de voluntades “acuerdos que se rigen por las normas del derecho privado, pues así se ha definido legalmente para la contratación de servicios en salud, en razón a que, como quiera que el Estatuto General de Contratación de la administración pública regula de manera general la contratación de las entidades del Estado, en este caso, prevalecen de forma especial las disposiciones contenidas en la Ley 10 de 1990, la cual en su artículo 24 señala, en referencia a la contratación que adelantan las direcciones de salud con los particulares, lo siguiente: “(...) Estos contratos, no requerirán requisito distinto a los exigidos para la contratación entre particulares”. Ley 10 de 1990. Por la cual se reorganiza el Sistema Nacional de Salud y se dictan otras disposiciones. Artículo 24. enero 10 de 1990. DO. N°39137”, razón por la cual “no puede desconocerse que las denominadas actas suscritas en el año 2014 y 2015 con los prestadores encierran verdaderos acuerdos de voluntades y, por tanto, contienen los elementos propios de la principal fuente de obligaciones, tal y como lo establece el artículo 1494 del Código Civil”<sup>89</sup>.

Frente a los anteriores argumentos debe señalar este Despacho, que en el cargo formulado no se cuestiona la necesidad que para la época de los hechos tuvo la

<sup>89</sup> (CD f. 939 PDF “Alegatos Pre.pdf”).



Gobernación de Córdoba, de contratar y pagar servicios de terapias de neurodesarrollo/neurorehabilitación, que para ese momento no estaban incluidos dentro del POS y que debían ser sufragados por el ente territorial, sino el procedimiento observado para atender dicha necesidad, en el caso específico del documento de acuerdo de voluntades del día 28 de julio de 2015.

Y frente a la afirmación según la cual, tanto el Ministerio de Salud, como la Superintendencia de ese mismo sector, han señalado que los contratos celebrados con el objeto de prestar el servicio de salud, son acuerdos de voluntades regulados por el Decreto 4747 de 2007, que se rigen por el derecho privado por disposición expresa del artículo 24 de la ley 10 de 1990, razón por la cual “no puede desconocerse que las denominadas actas suscritas en el año 2014 y 2015 con los prestadores encierran verdaderos acuerdos de voluntades y, por tanto, contienen los elementos propios de la principal fuente de obligaciones, tal y como lo establece el artículo 1494 del Código Civil”, este Despacho resalta que con posterioridad al mencionado artículo 24 de la ley 10 de 1990, se expidió la ley 1150 de 2007 y el Decreto reglamentario 1082 de 2015, la primera de la cuales en el literal c) del numeral 2 del artículo 2 estableció que la celebración de contratos para la prestación de servicios de salud debía adelantarse por la modalidad de selección abreviada, deber que fue ratificado en el artículo 2.2.1.2.1.2.21 del Decreto 1082 de mayo 26 de 2015 y que el propio Decreto 4747 de 2007 referido por el abogado defensor en el literal f) del artículo 3 señalaba de manera expresa, que los acuerdos de voluntades para la prestación de servicios de salud estaban sujetos **“a las normas que le sean aplicables, a la naturaleza jurídica de las partes que lo suscriben y cumplirá con las solemnidades, que las normas pertinentes determinen”** (Negrilla y subraya fuera de texto).

Lo que aplicado al sub judge significa, que al tener el Departamento de Córdoba en los términos del artículo 2 de la ley 80 de 1993, la naturaleza jurídica de una Entidad Estatal, le resultaba aplicable la ley 1150 de 2007 que introdujo cambios en la ley 80 de 1993, señalando en su artículo segundo numeral 2 literal (f), que la celebración de contratos para la prestación de servicios de salud debía hacerse a través de la modalidad de selección abreviada, tal y como lo ratificaba el artículo 2.2.1.2.1.2.21 del Decreto 1082 de 2015, razón por la cual los argumentos expuestos por el abogado defensor en sus alegatos precalificatorios, no desvirtúan la imputación realizada en el cargo único.

Con fundamento en las consideraciones previamente expuestas, la suscrita Procuradora Primera Delegada para la Contratación Estatal,

### **RESUELVE**

**PRIMERO:** Formular al señor EDWIN DE JESÚS PRECIADO LORDUY identificado con la cédula de ciudadanía No. 6.887.128, el cargo único descrito y desarrollado en la parte motiva de la presente decisión, contra la cual de conformidad con el artículo 222 de la ley 1952 de 2019 no procede ningún recurso.

**SEGUNDO:** Formular al señor ALEJANDRO JOSÉ LYONS MUSKUS identificado con la cédula de ciudadanía No. 80.241.149, el cargo único descrito y desarrollado en la parte motiva de la presente decisión, contra la cual de conformidad con el artículo 222 de la ley 1952 de 2019 no procede ningún recurso.

**TERCERO:** Ordenar la terminación de la acción disciplinaria y disponer el consecuente archivo del expediente, frente a los hechos analizados en los numerales 1 a 9 del acápite titulado **“B). Hechos objeto de investigación frente a los cuales procede decisión de**



archivo" a favor de ALEJANDRO JOSÉ LYONS MUSKUS, EDWIN DE JESÚS PRECIADO LORDUY, ALFREDO ARUACHAN NARVÁEZ, ALEXIS GAINES ACUÑA, JOSÉ JAIME PAREJA ALEMÁN, DILSON ISAAC BULA DÍAZ, TANIA MARGARETH OTERO ARROYO, DUBYS LUNA NAVARRO y YOLIMA DEL CARMEN RANGEL YAÑEZ, decisión frente a la cual procede el recurso de apelación.

**CUARTO: Por Secretaría** y de conformidad con la ley 1952 de 2019, notificar la presente decisión a los siguientes sujetos procesales:

- ALEJANDRO JOSÉ LYONS MUSKUS: Edificio Pie de Monte Calle 65 No. 1-29 Apartamento 602, Barrio El Recreo – Montería; Teléfono: 310 611 61 08; E-mail: [alejandroyons@hotmail.com](mailto:alejandroyons@hotmail.com)<sup>90</sup>; Calle 68 No. 3-132 Apartamento 303 Montería.
- ÁLVARO JOSÉ LYONS VILLALBA (Apoderado de Alejandro José Lyons Muskus): Calle 22 A No. 52 – 07 BL D – 402 Bogotá; Celular: 305 860 18 84 [alvaro.lyons@outlook.es](mailto:alvaro.lyons@outlook.es)<sup>91</sup>; [ajoselyons@gmail.com](mailto:ajoselyons@gmail.com)<sup>92</sup>.
- EDWIN DE JESÚS PRECIADO LORDUY: Carrera 11B No. 55-59 Barrio La Castellana Montería – Córdoba; Celular: 314 588 25 57; E-mail: [edwinpreciado555@hotmail.com](mailto:edwinpreciado555@hotmail.com).<sup>93</sup>
- VICTORIA| AMALIA AMADO PRECIADO (Apoderada de Edwin de Jesús Preciado Lorduy): Carrera 11B No. 55-59 Barrio La Castellana Montería – Córdoba; Celular: 300 385 67 17; E-mail: [vpoficinajuridica@gmail.com](mailto:vpoficinajuridica@gmail.com)<sup>94</sup>.
- ALFREDO ARUACHAN NARVÁEZ: Calle 15 No. 8-63 Sahagún – Córdoba; Celular: 315 707 44 95; E-mail: [alfresan@hotmail.com](mailto:alfresan@hotmail.com)<sup>95</sup>.
- ALEXIS GAINES ACUÑA: Calle 26 No. 3W – 60 Montería; Celular: 310 705 11 39; E-mail: [againesac@hotmail.com](mailto:againesac@hotmail.com)<sup>97</sup>; [againes9@hotmail.com](mailto:againes9@hotmail.com)<sup>98</sup>.
- JOSÉ JAIME PAREJA ALEMÁN: Carrera 1 C No. 68 – 41 Montería<sup>99</sup>; Carrera 8H No. 4-14 San Pelayo – Córdoba; Celular: 311 403 99 05; E-mail: [jjpareja67@hotmail.com](mailto:jjpareja67@hotmail.com)<sup>100</sup>.
- LILIANA REBECA ANAYA CARABALLO (Apoderada de José Jaime Pareja Alemán): Calle 34 No. 1-17 Oficina 304 Montería; Celular: 310 728 95 91; E-mail: [lilianaanayacaraballo@gmail.com](mailto:lilianaanayacaraballo@gmail.com)<sup>101</sup>.

<sup>90</sup> F. 129 y 344.

<sup>91</sup> F. 132 y 133.

<sup>92</sup> F. 127 y 938.

<sup>93</sup> (CA 1 F. 6 Carpeta "CGR-CÓRDOBA" subcarpeta "2015" subcarpeta "Soporte Hallazgo 4" PDF "16. Historia Laboral Edwin Preciado - Secretario de Salud.pdf").

<sup>94</sup> F. 182, 190, 191, 900 y 901.

<sup>95</sup> F. 344, 403 y 687.

<sup>96</sup> F. 344.

<sup>97</sup> F. 344.

<sup>98</sup> F. 693.

<sup>99</sup> F. 681

<sup>100</sup> F. 344.

<sup>101</sup> F. 832 y 860.



- DILSON ISAAC BULA DÍAS: Celular: 310 662 07 72; Carrera 10 No. 64 A – 44 Apartamento 302 Montería; E-mail [dilsonbula@hotmail.es](mailto:dilsonbula@hotmail.es)<sup>102</sup>.
- DUBIS ESTHER LUNA NAVARRO: Calle 51 A No. 14 D – 61 Montería; Celular: 300 421 91 78<sup>103</sup>; E-mail: [dubysluna0@gmail.com](mailto:dubysluna0@gmail.com)<sup>104</sup>.
- YOLIMA DEL CARMEN RANGEL YAÑEZ: Calle 71 No. 3-63 Montería; Celular: 312 661 92 06; E-mail: [yolimarangelyanez2023@gmail.com](mailto:yolimarangelyanez2023@gmail.com)<sup>105</sup>.
- TANIA MARGARETH OTERO ARROYO: Calle 114 No. 18-24 Oficina 204 Bogotá; Celular: 300 325 60 92; E-mail: [taniamo4@hotmail.com](mailto:taniamo4@hotmail.com)<sup>106</sup> ; [funtierraips@hotmail.com](mailto:funtierraips@hotmail.com)<sup>107</sup>.
- LUIS ALEJANDRO QUINTERO SÁENZ (Apoderado de Tania Margareth Otero Arroyo): Calle 26A No. 13-97 Oficina 303 de Bogotá; Teléfonos: 311 449 41 98 y 601 731 83 45<sup>108</sup>; E-mail: [lquintero@qyqlegal.co](mailto:lquintero@qyqlegal.co)<sup>109</sup>.

**QUINTO:** Teniendo en cuenta que la presente actuación disciplinaria se inició de oficio, no existe quejoso a quien se deba comunicar la decisión de archivo adoptada en el resuelve tercero.

**SEXTO: Por Secretaría** y una vez notificados los cargos, en cumplimiento del artículo 225 de la ley 1952 de 2019, remitir el expediente con destino a la Procuraduría Delegada de Juzgamiento que corresponda en reparto.

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**

**MARÍA CONSUELO CRUZ MESA**  
**Procuradora Primera Delegada para la Contratación Estatal**

Ptó: LF  
IUS E-2018-026865  
IUC-D-2018-1066436  
31-8-23  
11-9-23

<sup>102</sup> F. 957 reverso y 952.

<sup>103</sup> F. 631 reverso.

<sup>104</sup> F. 642 y 899.

<sup>105</sup> F. 630 reverso.

<sup>106</sup> F. 771.

<sup>107</sup> F. 774.

<sup>108</sup> F. 949.

<sup>109</sup> F. 903.