 CONCEJO DE BOGOTÁ, D.C.	PROCESO GESTIÓN JURÍDICA	CÓDIGO: GJR-FO-001
	CONCEPTO JURÍDICO	VERSIÓN: 01
		VIGENCIA: 11-Jul-2021
		PÁGINA 1 DE 8

CONCEPTO

PARA: **OSCAR FLOREZ MORENO**
Director Financiero

<p>CONCEJO DE BOGOTA 14-07-2021 07:22:11</p> <p>A Contestar Cite Este Nr.:2021IE7711 O 1 Fol:8 Anex:2</p> <p>ORIGEN: Origen: Sd:109 - DIRECCION JURIDICA/PIEDRAZAMORA CARLO</p> <p>DESTINO: DIRECCION FINANCIERA/FLOREZ MORENO OSCAR</p> <p>ASUNTO: CONCEPTO JURÍDICO SOBRE INCAPACIDADES SIN SOPORTE</p> <p>OBS: SL.LRP</p>
--

DE: **Dirección Jurídica**

ASUNTO: Solicitud concepto jurídico sobre incapacidades sin soporte


En cumplimiento de las funciones asignadas a esta dirección mediante el Acuerdo 492 de 2012 y el Manual Especifico de Funciones y Competencias Laborales del Concejo de Bogotá, atentamente resuelvo su consultas formulada mediante memorando 2021IE5602 del 19 de mayo de 2021.

1. SITUACIÓN PLANTEADA

Se consulta que la Dirección Financiera viene adelantando un proceso de depuración contable relacionado con las incapacidades generadas a algunos funcionarios de la Corporación y sobre las cuales, no se cuenta con los respectivos soportes o existen situaciones sobre las cuales no tenemos los argumentos jurídicos necesarios para continuar con el proceso. En este sentido, en el marco del mencionado proceso de depuración contable frente a las incapacidades reportadas a la entidad y no tramitadas, la Corporación solicitó el recobro de las mismas ante SALUDCOOP EPS en liquidación, quien envió su respuesta el día 17 de noviembre de 2020, informando lo siguiente, de lo cual se anexa copia:

*“(...) Para el caso concreto me permito indicar que una vez revisadas las bases de datos de la entidad, **NO** se evidencia que el **CONCEJO DE BOGOTA** hubiese presentado reclamación oportuna mediante el diligenciamiento y radicación del formulario correspondiente con los soportes, con los cuales se hubiera hecho parte dentro del Proceso Liquidatario de SALUDCOOP EPS EN LIQUIDACIÓN*

*De esta forma, la peticionaria debió haber **diligenciado y presentado** ante SALUDCOOP EPS EN LIQUIDACIÓN el formulario de reclamación de acreencias con anexos respectivos, dentro del término establecido (**18 DE DICIEMBRE DE 2015 Y EL 18 DE ENERO DE 2016 hasta las 5:00 p.m.**), y de esta manera hacerse parte del trámite liquidatario (...).”*

 CONCEJO DE BOGOTÁ, D.C.	PROCESO GESTIÓN JURÍDICA	CÓDIGO: GJR-FO-001
	CONCEPTO JURÍDICO	VERSIÓN: 01
		VIGENCIA: 11-Jul-2021
		PÁGINA 2 DE 8

Por lo anterior, le solicito su colaboración para emitir un concepto jurídico con el fin de determinar la procedencia de la respuesta dada por la EPS o si la entidad puede hacer uso de otro mecanismo para solicitar el cobro de estas incapacidades o si la respuesta enviada por SALUDCOOP EPS es el soporte jurídico necesario para ser presentado ante el Comité de Sostenibilidad Contable de la entidad y efectuar así la depuración de esta cartera.

2. PROBLEMAS JURÍDICOS

¿Es procedente o adecuada la respuesta dada por la EPS o existe algún mecanismo para solicitar el cobro de estas incapacidades?


¿La respuesta de SALUDCOOP EPS es el soporte jurídico necesario para ser presentado ante el comité de sostenibilidad contable de la entidad y efectuar así la depuración de esta cartera?

3. CONSIDERACIONES

3.1. Sobre los mecanismos de cobro de incapacidades ante SALUDCOOP EPS.

El artículo 206 de la ley 100 de 1993 establece que el sistema de salud reconocerá a través de las EPS las incapacidades por enfermedad general. Por lo tanto la incapacidad por regla general será reconocida por la EPS una vez esta sea expedida por el profesional adscrito o perteneciente a la misma caso en el cual dicha entidad deberá realizar el reconocimiento de la prestación en la medida en que se haya cotizado en los términos previstos por la normatividad vigente. Esto implica que el sujeto principal sobre el cual recae la obligación del reconocimiento de la prestación es la respectiva EPS que forma parte del sistema de Seguridad Social. Para mayor claridad se cita el artículo 206 antes mencionado:

“ARTÍCULO 206. INCAPACIDADES. Para los afiliados de que trata el literal a) del artículo 157, el régimen contributivo reconocerá las incapacidades generadas en enfermedad general, de conformidad con las disposiciones legales vigentes. Para el cubrimiento de estos riesgos las Empresas Promotoras de Salud podrán subcontratar con compañías aseguradoras. Las incapacidades originadas en enfermedad profesional y accidente de trabajo serán reconocidas por las Entidades Promotoras de Salud y se financiarán con cargo a los recursos destinados para el pago de dichas contingencias en el respectivo régimen, de acuerdo con la reglamentación que se expida para el efecto.”

 <p>CONCEJO DE BOGOTÁ, D.C.</p>	PROCESO GESTIÓN JURÍDICA	CÓDIGO: GJR-FO-001
	CONCEPTO JURÍDICO	VERSIÓN: 01
		VIGENCIA: 11-Jul-2021
		PÁGINA 3 DE 8

Ahora bien, no obstante lo anterior, el Decreto 780 de 2016 en su artículo 3.2.1.10 dispone que en los casos en los cuales el empleador opte por realizar el pago de la incapacidad directamente podrán repetir dicho valor contra la respectiva EPS. En efecto:

“(...) En el evento de incapacidad derivada de riesgo común o de licencia de maternidad, los aportes al Sistema de Pensiones serán de cargo de los empleadores y empleados, en la proporción que establece la ley. Cuando los empleadores opten por pagar el valor de las incapacidades que en este evento se causen, podrán repetir dicho valor contra la respectiva EPS, al igual que descontar de aquellas el valor de los aportes al Sistema de Pensiones a cargo de sus empleados (...)

Parágrafo 1°. En el Sistema General de Seguridad Social en Salud serán a cargo de los respectivos empleadores las prestaciones económicas correspondientes a los dos (2) primeros días de incapacidad originada por enfermedad general y de las Entidades Promotoras de Salud a partir del tercer (3) día y de conformidad con la normatividad vigente.

En el Sistema General de Riesgos Laborales las Administradoras de Riesgos Laborales reconocerán las incapacidades temporales desde el día siguiente de ocurrido el accidente de trabajo o la enfermedad diagnosticada como laboral.


Lo anterior tanto en el sector público como en el privado.

Parágrafo 2°. Durante los períodos de incapacidad o de licencia de maternidad, los afiliados que se encuentren en tales circunstancias deberán presentar estas novedades por medio de la Planilla Integrada de Liquidación de Aportes a través de su empleador, o directamente si se trata de trabajadores independientes, por todo el tiempo que duren dichas licencia o incapacidad¹.

Respecto al trámite de dicha gestión, el artículo 121 del Decreto 019 de 2012 establece que será el empleador quien adelantará de manera directa ante la EPS los trámites para el reconocimiento de las incapacidades por enfermedad general y licencia de maternidad a cargo del sistema general de Seguridad Social en Salud.

Ahora bien, si el empleador optó por hacer el pago directamente la ley estableció la posibilidad al empleador para solicitar el reembolso de prestaciones económicas. Al respecto, el artículo 28 de la ley 1438 de 2011 dispuso que existe un plazo de 3 años para realizar la solicitud de reembolso respectiva ante la EPS. En efecto:

¹ El parágrafo 1 del Artículo 40 del Decreto 1406 de 1999, fue modificado por el artículo 1° del Decreto 2943 de 2013.

 CONCEJO DE BOGOTÁ, D.C.	PROCESO GESTIÓN JURÍDICA	CÓDIGO: GJR-FO-001
	CONCEPTO JURÍDICO	VERSIÓN: 01
		VIGENCIA: 11-Jul-2021
		PÁGINA 4 DE 8

“Artículo 28. Prescripción del derecho a solicitar reembolso de prestaciones económicas. El derecho de los empleadores de solicitar a las Entidades Promotoras de Salud el reembolso del valor de las prestaciones económicas prescribe en el término de tres (3) años contados a partir de la fecha en que el empleador hizo el pago correspondiente al trabajador”.

Con base en lo anterior es necesario establecer en el proceso de depuración contable que se está realizando, la fecha de los pagos realizados y tener en cuenta el término de prescripción de 3 años que establece la norma citada para el respectivo análisis sobre la procedencia del cobro a la EPS antes de dar de baja dichas obligaciones ante el Comité de Sostenibilidad Contable de la entidad.


Asimismo, para efectos de actuar con diligencia en la presente gestión es necesario realizar una verificación exhaustiva en el archivo, correspondencia y respectivos informes de empalme del Concejo de Bogotá en donde pueda existir evidencia o material probatorio que demuestre la presentación del crédito respectivo - así sea en prueba sumaria- en el proceso de liquidación de SALUDCOOP. Esto pues dicho proceso fue de conocimiento público dentro del cual se presentan avisos en diarios de amplia circulación nacional en donde se invita a los acreedores a presentar los respectivos créditos. Asimismo la prensa nacional hizo amplios reportes de la situación presentada por SALUDCOOP lo cual es información de conocimiento público.

Es probable que el Concejo de Bogotá hubiera sido informado también directamente sobre el traslado de los respectivos usuarios de SALUDCOOP a otras EPS y que en su calidad de empleados del Concejo de Bogotá hayan realizado los respectivos traslados a nuevas EPS en virtud de la liquidación de SALUDCOOP. Este proceso de traslado debió iniciar a partir de noviembre de 2015 conforme con la Resolución 2414 de Noviembre de 2015 y sobre el mismo deberían existir evidencias documentales al interior de la Corporación. Esta información de la liquidación y del traslado de usuarios ha podido ser recibida directamente por el Concejo de Bogotá ya sea de parte de los funcionarios respectivos vinculados a SALUDCCP o por parte de SALUDCOOP.

Por lo tanto, existe un mecanismo de cobro previsto por la ley 1438 de 2011 y se debe indagar previamente con claridad sobre su no agotamiento en el archivo o informes de empalme de la Corporación. Esto pues la sola información presentada por SALUDCOOP en la comunicación de 17 de noviembre de 2020 que acompaña la presente consulta en el sentido de no existir dicha solicitud o que el CONCEJO de BOGOTÁ no se encuentra acreditado no se puede tomar como evidencia suficiente para descartar o descargar las respectivas obligaciones a favor del Concejo de Bogotá.

3.2. Sobre la oportunidad legal para realizar los recobros en el caso de SALUDCCOP -En Liquidación-.

En los casos de procesos de insolvencia, existen plazos claros y obligatorios para presentar los respectivos créditos. Esto es una institución del derecho concursal que en el caso de

 <p>CONCEJO DE BOGOTÁ, D.C.</p>	PROCESO GESTIÓN JURÍDICA	CÓDIGO: GJR-FO-001
	CONCEPTO JURÍDICO	VERSIÓN: 01
		VIGENCIA: 11-Jul-2021
		PÁGINA 5 DE 8

SALUDCCOP se rige por el Decreto 2555 de 2010. Una vez analizada la situación del caso planteado se encuentra que en principio, aparecen que dichas oportunidades precluyeron y no fueron agotadas por el Concejo de Bogotá dentro de los plazos previstos. En efecto:

La Resolución No 2414 del 24 de Noviembre de 2015, expedida por La Superintendencia Nacional de Salud el 24 de noviembre de 2014, entre otras medidas, ordenó la suspensión de pagos de las obligaciones causadas hasta el momento de la toma de posesión de SALUDCCOP. Posteriormente la Resolución 000001 de 25 de noviembre de 2015 estableció el término para recibir reclamaciones oportunas en el periodo comprendido entre el 18 de diciembre de 2015 y el 18 de enero de 2016. En la misma Resolución se estableció el periodo para la presentación de reclamaciones extemporáneas entre el 1 de febrero y el 12 de febrero de 2016.


Mediante Resolución 00008 de 19 de enero de 2016 se modificó el plazo inicialmente establecido para reclamaciones extemporáneas el cual se concretó de forma definitiva entre los días 25 de enero y 12 de febrero de 2016. Posteriormente mediante Resolución 1945 de 2016 se realizó una nueva calificación de créditos y acreencias presentadas de manera oportuna por concepto de prestaciones económicas y mediante Resolución 1966 de 2017 se resolvieron los recursos de reposición interpuestos de forma oportuna contra el Acto Administrativo que graduó y calificó dichas prestaciones económicas².

Posteriormente a través de Resolución 2039 de marzo 29 de 2019 expedida por la Agente especial liquidadora de SALUDCOOP EPS, se ordenó: *“ARTICULO PRIMERO: RECONOCER dentro de las Reclamaciones extemporáneas el Pasivo Cierto no reclamado (PACINCORE) el pago preferente de prestaciones económicas y reembolsos cuya solicitud de reconocimiento y pago se presentó de manera extemporánea al proceso liquidatorio de SALUDCCP EPS en LIQUIDACION y que se relacionan en los ANEXO 1 y 2 de la presente Resolución”*. Esto pone de presente que se otorgó una oportunidad adicional conforme con las normas vigentes.

Finalmente, consultada la página WEB de SALUDCOOP el día Julio 9 de 2021 en la sección de preguntas frecuentes se encuentra un anuncio en el cual se menciona la aplicación del artículo 9.3.2.7 *Decreto 2555 de 2010* en los siguientes términos:

“Para el caso de las reclamaciones que no hayan sido presentadas de manera oportuna, esto es, en el periodo comprendido entre el 18 de diciembre de 2015 al 18 de enero de 2016, su inclusión en el Proceso Liquidatorio se hará como PASIVO CIERTO NO RECLAMADO (PACINORE), siempre y cuando se cumpla la condición establecida en el artículo 9.1.3.2.7 del Decreto 2555 de 2010, esto es, que se encuentren registradas contablemente. Para tal efecto no se requiere el diligenciamiento de formulario o trámite alguno, ya que como lo indica la norma, corresponde a un trámite interno de la Liquidación”

² Resoluciones citadas en la Resolución 2039 de 2019 expedida por la Agente Especial Liquidadora de SALUDCOOP.

 CONCEJO DE BOGOTÁ, D.C.	PROCESO GESTIÓN JURÍDICA	CÓDIGO: GJR-FO-001
	CONCEPTO JURÍDICO	VERSIÓN: 01
		VIGENCIA: 11-Jul-2021
		PÁGINA 6 DE 8

sobre los pasivos que no fueron reclamados pero que aparezcan debidamente registrados en los libros contables de la Entidad.”

Respecto a lo anterior, se advierte que la misma norma citada por SALUDCOOP establece que en este caso no se incluirán obligaciones respecto de las cuales haya operado la prescripción o caducidad. En efecto:

“Artículo 9.1.3.2.7 Pasivo cierto no reclamado.


Si atendidas las obligaciones excluidas de la masa y aquellas a cargo de ella, de acuerdo con las reglas previstas en el presente Libro, subsisten recursos, el liquidador mediante acto administrativo, determinará el pasivo cierto no reclamado a cargo de la institución financiera intervenida señalando su naturaleza, prelación de acuerdo con la ley y cuantía. Para el efecto, se tendrán en cuenta los pasivos que no fueron reclamados oportunamente pero que aparezcan debidamente registrados en los libros oficiales de contabilidad de la intervenida, así como las reclamaciones presentadas extemporáneamente que estén debidamente comprobadas.

Para efectos de la notificación de la resolución que determine el pago del pasivo cierto no reclamado, así como de los recursos interpuestos contra la misma se atenderá el procedimiento previsto en los artículos 9.1.3.2.5 y 9.1.3.2.6 de este decreto.

Parágrafo. *Dentro del pasivo cierto no reclamado a cargo de la institución financiera no se incluirán las obligaciones respecto de las cuales se hayan cumplido los términos de prescripción o caducidad.” (subrayas fuera del texto).*

Frente a esta situación, consideramos que por diligencia se debe tener en cuenta que el NIT con el cual se liquidan las planillas de seguridad social del Concejo de Bogotá es el mismo del Distrito Capital. Por lo tanto es posible que dentro de las gestiones que realiza el Distrito Capital como persona jurídica de Derecho Público se hayan realizado actividades, así sea sumarias, de cobro de créditos o valores a reembolsar dentro de dicho proceso liquidatorio. Dicho NIT debe estar reconocido en la contabilidad de SALUDCOOP conforme con las normas contables y tributarias vigentes. Si no estuviera reconocido, la indagación deberá encontrar el motivo y adoptar las medidas legales y administrativas que correspondan.

Por lo tanto, previa coordinación con el Distrito, se deben realizar las siguientes gestiones. Se advierte lo más probable es que el término para realizarlas se haya vencido, sin embargo se debe confirmar:

 CONCEJO DE BOGOTÁ, D.C.	PROCESO GESTIÓN JURÍDICA	CÓDIGO: GJR-FO-001
	CONCEPTO JURÍDICO	VERSIÓN: 01
		VIGENCIA: 11-Jul-2021
		PÁGINA 7 DE 8

- i) Indagar si con el NIT del Distrito se presentaron reclamaciones ante SALUDCCOP dentro del proceso liquidación de dicha entidad. Asimismo establecer si en el archivo del CONCEJO DE BOGOTÁ existen evidencias de dichas reclamaciones. Esto para los créditos presentados conforme con la Resolución 000001 de 25 de noviembre de 2015 en el término comprendido entre el 18 de diciembre de 2015 y el 18 de enero de 2016. Así mismo indagar en detalle si se cumplió con el término establecido en la Resolución 00001 de 25 de noviembre de 2015 pues en la misma Resolución se estableció el periodo para la presentación de reclamaciones extemporáneas entre el 1 de febrero y el 12 de febrero de 2016.
- ii) Se debe intentar la solicitud directa ante SALUDCOOP con base en el artículo “*9.1.3.2.7 del Decreto 2555 de 2010* sobre pasivo cierto no reclamado. Esto pues las planillas pagadas por el Concejo de Bogotá deben estar reconocidas contablemente en SALUDCCOP al NIT del Distrito Capital-Concejo de Bogotá. Esto con la mayor brevedad posible pues dicha persona jurídica esta próxima a finalizar su proceso liquidatorio.


Para esto es necesario aportar a dichas solicitudes las planillas correspondientes que acrediten las fechas de los pagos realizados, comunicaciones con SALUDCOOP que existan así como las novedades que haya declarado el CONCEJO DE BOGOTÁ en dichas planillas. Se debe radicar un informe con las fechas de los pagos realizados y aportar la evidencias que soporten dicho informe.

CONCLUSIONES

Conforme con el análisis realizado se encuentra que en principio se han vencido los términos para recuperar los valores adeudados por SALUDCOOP ante el proceso liquidatorio que desarrolla dicha entidad. Esto pues el Concejo de Bogotá, conforme con lo informado en la consulta no ejerció sus facultades dentro del periodo previsto para el efecto. El termino para reclamaciones oportunas se habría vencido el 18 de enero de 2016 y el término para reclamaciones extemporáneas el 12 de febrero de 2016. Esto conforme con la Resolución 000001 de 25 de noviembre de 2015 y los plazos del Decreto 2555 de 2010.

El artículo 28 de la ley 1438 de 2011 dispuso que existe para los empleadores un plazo de 3 años para realizar la solicitud de reembolso respectiva ante la EPS. Por lo tanto eventualmente se vencieron los plazos para hacerse parte en el proceso liquidatorio, según la información con la cual se acompañó la presente consulta.

No obstante lo anterior, es necesario en todo caso y por diligencia, revisar en detalle las comunicaciones entre el Concejo de Bogotá y SALUDCOOP, así como los informes de empalme en donde consten los análisis realizados sobre estos valores. Esto como paso

 CONCEJO DE BOGOTÁ, D.C.	PROCESO GESTIÓN JURÍDICA	CÓDIGO: GJR-FO-001
	CONCEPTO JURÍDICO	VERSIÓN: 01
		VIGENCIA: 11-Jul-2021
		PÁGINA 8 DE 8

previo para descartar cualquier posibilidad de cobro y en consecuencia dar de baja dichos valores.

Ahora bien, es importante explorar en la medida en que el NIT con el cual se liquidan las planillas de seguridad social del Concejo de Bogotá es el mismo del Distrito Capital, es posible que dentro de las gestiones jurídicas que realiza el Distrito Capital como persona jurídica de Derecho Público se hayan realizado actividades, así sea sumarias, de cobro o de solicitud de reconocimiento de estos créditos. Esto podría otorgar alguna posibilidad para permitiría acreditar la sumas que le corresponden el Concejo de Bogotá si el distrito Capital se presentó en dicho proceso liquidatario en su momento.

Por otra parte -previa coordinación con el Distrito- se debe intentar la reclamación directa ante SALUDCOOP en el evento se descarte que no existen cobros o gestiones de cobro presentadas por el Distrito en la debida oportunidad. Esto con base en el "**Artículo 9.1.3.2.7 sobre pasivo cierto no reclamado**". Esto pues las planillas pagadas por el Concejo de Bogotá deben estar reconocidas contablemente en SALUDCCOP al NIT del Distrito Capital-Concejo de Bogotá. Esto se debe realizar a la mayor brevedad posible pues el proceso de liquidación de SALUDCOOP está próximo a finalizar.

Asimismo analizadas las planillas e informes de empalme que correspondan se debe poner en conocimiento la presente situación a autoridades de control correspondientes. En particular sobre la Responsabilidad Fiscal,- sin perjuicio de las demás que correspondan- que le permita a la Corporación recobrar los valores que no se presentaron a cobro de forma oportuna ante SALUDCCOP. Por ese motivo no es posible descargar la respectiva acreencia en este momento pues dichos procesos de responsabilidad fiscal podrían permitir la recuperación de estos valores.

La presente consulta se absuelve en los términos del artículo 28 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, sustituido por el artículo 1° de la Ley 1755 de 2015, según el cual los conceptos expedidos por quienes cumplen funciones administrativas constituyen simplemente un criterio orientador.

Cordialmente,



CARLOS JULIO PIÉDRA ZAMORA
Director Jurídico

Proyectó: Santiago León, Dirección Jurídica