



**UNIDAD NACIONAL PARA LA GESTIÓN DEL RIESGO DE DESASTRES  
FONDO NACIONAL DE GESTIÓN DEL RIESGO DE DESASTRES**

RESOLUCIÓN No. Nº - 0279  
( - 8 ABR 2022 )

**“POR LA CUAL SE RESUELVE EL RECURSO DE REPOSICIÓN INTERPUESTO POR EL HOSPITAL LA BUENA ESPERANZA DE YUMBO – ESE, EN CONTRA DE LA RESOLUCIÓN No. 111 DE 2022 A TRAVÉS DE LA CUAL SE REALIZAN GIROS PREVIOS AL PROCESO DE VALIDACIÓN, TENIENDO EN CUENTA EL REGISTRO DE LAS DOSIS APLICADAS POR LOS PRESTADORES DE SERVICIOS DE SALUD, LAS ENTIDADES HABILITADAS PARA PRESTAR EL SERVICIO DE VACUNACIÓN POR COVID-19 Y LAS AUTORIZADAS TRANSITORIAMENTE”**

**EL DIRECTOR GENERAL DE LA UNIDAD NACIONAL PARA LA GESTIÓN DEL RIESGO DE DESASTRES Y ORDENADOR DEL GASTO DEL FONDO NACIONAL DE GESTIÓN DEL RIESGO DE DESASTRES - SUBCUENTA PARA LA MITIGACIÓN DE EMERGENCIAS – COVID19**

En ejercicio de sus facultades legales y reglamentarias, especialmente de las conferidas la Ley, Decreto 4147 de 2011, Ley 1523 de 2012, Decreto-Ley 559 de 2020, Decreto 109 de 2021, Resolución 1324 de 2021, habiéndose surtido en debida forma el trámite administrativo previo a la toma de la decisión, y

**CONSIDERANDO**

Que mediante el Decreto 1547 de 1984, modificado por el Decreto-ley 919 de 1989, se creó el denominado actualmente FONDO NACIONAL DE GESTIÓN DEL RIESGO DE DESASTRES - FNGRD, cuenta especial de la Nación, con independencia patrimonial, administrativa, contable y estadística, con fines de interés público y asistencia social y dedicado a la atención de las necesidades que se originen en situaciones de desastre o de calamidad o de naturaleza similar.

Que de conformidad con lo señalado por el artículo 47 de la Ley 1523 de 2012, son objetivos generales del FNGRD la negociación, obtención, recaudo, administración, inversión, gestión de instrumentos de protección financiera y distribución de los recursos financieros necesarios para la implementación y continuidad de la política de gestión del riesgo de desastres que incluyan los procesos de conocimiento y reducción del riesgo de desastres y de manejo de desastres, objetivos considerados de interés público.

Que, por su parte, el artículo 48 de la Ley 1523 de 2012 establece que la administración y representación del Fondo Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres se rige por los términos previstos en el artículo 3ro. del Decreto 1547 de 1984, modificado por el artículo 70 de Decreto-ley 919 de 1989, el cual establece:

*"Artículo 3° -El Fondo Nacional de Calamidades será manejado por la Sociedad Fiduciaria La Previsora Limitada, empresa industrial y comercial del Estado, vinculada al Ministerio de Hacienda y Crédito Público.*

Continuación de la Resolución "Por la cual se resuelve el recurso de reposición interpuesto por el Hospital la Buena Esperanza de Yumbo – ESE, en contra de la Resolución No. 111 de 2022 a través de la cual se realizan giros previos al proceso de validación, teniendo en cuenta el registro de las dosis aplicadas por los prestadores de servicios de salud, las entidades habilitadas para prestar el servicio de vacunación por COVID-19 y las autorizadas transitoriamente"

---

*Los bienes y derechos de la Nación integrantes del Fondo Nacional de Calamidades constituyen un patrimonio autónomo destinado específicamente al cumplimiento de las finalidades señaladas por el presente decreto.*

*Dichos bienes y derechos se manejarán y administrarán por la Sociedad Fiduciaria La Previsora Limitada en forma completamente separada del resto de los activos de la misma Sociedad, así como también de los que integren otros fideicomisos que esa entidad reciba en administración.*

*Para todos los efectos legales la representación de dicho Fondo la llevará la mencionada Sociedad Fiduciaria.*

*Por la gestión fiduciaria que cumpla, la Sociedad percibirá, a título de comisión, la retribución que corresponde en los términos que señale la Superintendencia Bancaria.*

*El Fondo Nacional de Calamidades se tendrá como un fideicomiso estatal de creación legal. En consecuencia, la administración de los bienes y recursos que lo conforman se regirán, en todo lo aquí no previsto, por las reglamentaciones que para el efecto expida el Gobierno Nacional".*

Que mediante el Decreto 4147 del 3 de noviembre de 2011, se creó la Unidad Administrativa Especial denominada Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres -UNGRD- adscrita al Departamento Administrativo de la Presidencia de la República.

Que en virtud de lo previsto en los numerales 3 y 10 del artículo 11 del Decreto en mención, y en el párrafo 1 del artículo 48 de la Ley 1523 de 2012, el Director de la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres ostenta la calidad de Ordenador del Gasto de las Subcuentas del Fondo Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres, así como la facultad de determinar la suscripción de los contratos, acuerdos y convenios que se requieran para el funcionamiento de la UNGRD de acuerdo con las normas vigentes.

Que en los términos del artículo 215 de la Constitución Política, el presidente de la República, con la firma de todos los ministros, en caso de que sobrevengan hechos distintos de los previstos en los artículos 212 y 213 de la misma norma, que perturben o amenacen perturbar en forma grave e inminente el orden económico, social y ecológico del país, o que constituyan grave calamidad pública, podrá declarar el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica.

Que, según la norma constitucional, una vez declarado el estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica, el presidente de la República, con la firma de todos los ministros, podrá dictar decretos con fuerza de ley destinados exclusivamente a conjurar la crisis y a impedir la extensión de sus efectos.

Que estos decretos deberán referirse a materias que tengan relación directa y específica con el estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica, y podrán, en forma transitoria, establecer nuevos tributos o modificar los existentes.

Continuación de la Resolución "Por la cual se resuelve el recurso de reposición interpuesto por el Hospital la Buena Esperanza de Yumbo – ESE, en contra de la Resolución No. 111 de 2022 a través de la cual se realizan giros previos al proceso de validación, teniendo en cuenta el registro de las dosis aplicadas por los prestadores de servicios de salud, las entidades habilitadas para prestar el servicio de vacunación por COVID-19 y las autorizadas transitoriamente"

---

Que, ante dicha circunstancia, el Ministerio de Salud y Protección Social a través de la Resolución 222 del 25 de febrero de 2021, declaró la emergencia sanitaria y adoptó medidas para hacer frente al virus, medida sanitaria que ha sido prorrogada a su vez por las Resoluciones 385, 844, 1462 Y 2230 del mismo año, vigente hoy, hasta el 31 de agosto de 2021.

Que mediante el Decreto 417 del 17 de marzo de 2020, con fundamento en el artículo 215 de la Constitución Política, el presidente de la Republica declaró el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional, por el término de treinta (30) días calendario, contados a partir de la vigencia de dicho Decreto.

Que, en función de dicha declaratoria, y con sustento en las facultades señaladas por el artículo 215 de la Constitución Política, le corresponde al presidente de la República, con la firma de todos los ministros, adoptar las medidas necesarias para conjurar la crisis e impedir la extensión de sus efectos, y contribuir a enfrentar las consecuencias adversas generadas por la pandemia del Coronavirus COVID-19, con graves afectaciones al orden económico y social.

Que el Decreto 417 del 17 de marzo 2020, antes mencionado, señaló en su artículo 3° que el Gobierno Nacional adoptará mediante decretos legislativos, además de las medidas anunciadas en su parte considerativa todas aquellas "*medidas adicionales necesarias para conjurar la crisis e impedir la extensión de sus efectos, así mismo dispondrá las operaciones presupuestales necesarias para llevarlas a cabo.*" (SIC).

Que la adopción de medidas de rango legislativo autorizada por el Estado de Emergencia, busca fortalecer las acciones dirigidas a conjurar los efectos de la crisis, mediante la protección a la salud de los habitantes del territorio colombiano, así como la mitigación y prevención del impacto negativo en la economía del país.

Que, en desarrollo de lo dispuesto en el citado decreto legislativo, mediante el Decreto 444 de 2020 se crea el Fondo de Mitigación de Emergencias - FOME como un fondo cuenta, cuyo objeto es, entre otros, atender las necesidades de recursos para la atención en salud, garantizando la prestación de los servicios requeridos en el marco de la emergencia sanitaria.

Que se hizo necesario establecer las condiciones bajo las cuales serán administrados aquellos recursos del Fondo de Mitigación de Emergencias -FOME- que se destinen especialmente para financiar la provisión de bienes, servicios y obras requeridas para contener, mitigar y evitar la extensión de los efectos adversos derivados de la pandemia generada por el Coronavirus COVID- 19, en la población en condición de vulnerabilidad residente en el territorio colombiano, así como en el sistema de salud y la forma mediante la cual se dará cumplimiento a su objeto.

Que para tal fin, y teniendo en cuenta que con estos recursos se atenderán las necesidades derivadas de las causas que motivaron la declaratoria de Emergencia Económica, Social y Ecológica de que trata el Decreto 417 del 17 de marzo de 2020, es necesario establecer un mecanismo apropiado, especial y único para el adecuado y oportuno manejo de los mismos.

Continuación de la Resolución "Por la cual se resuelve el recurso de reposición interpuesto por el Hospital la Buena Esperanza de Yumbo – ESE, en contra de la Resolución No. 111 de 2022 a través de la cual se realizan giros previos al proceso de validación, teniendo en cuenta el registro de las dosis aplicadas por los prestadores de servicios de salud, las entidades habilitadas para prestar el servicio de vacunación por COVID-19 y las autorizadas transitoriamente"

Que, por su parte, el Fondo Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres cuenta con mecanismos expeditos y ágiles que facilitan los procesos de contratación, distribución y giro de los recursos actuales y futuros, los cuales permitirían agilizar los procesos para conseguir, asegurar y adquirir los bienes, servicios y obras destinados a contener y mitigar la pandemia generada por el Coronavirus COVID-19 y a evitar la extensión de sus efectos.

Que por lo anterior, mediante Decreto Legislativo 559 de 2020 se creó en el Fondo Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres, la Subcuenta para la Mitigación de Emergencias - COVID19, cuyo objeto es *"la contención y mitigación de la emergencia declarada por el Decreto 417 del 17 de marzo de 2020, la cual tendrá por objeto financiar la provisión de bienes, servicios y obras requeridas para contener, mitigar y evitar la extensión de los efectos adversos derivados de la pandemia COVID- 19 en la población en condición de vulnerabilidad residente en el territorio colombiano y en el sistema de salud<sup>1</sup>. (...)"*

Que los ministerios y las demás entidades nacionales, que hacen parte del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres, y en el marco de la concurrencia en la financiación de las inversiones necesarias para la organización funcional y administrativa de la red de instituciones prestadores de servicios de salud a su cargo, requiere garantizar los recursos necesarios para la atención de la emergencia sanitaria generada por el virus del COVID-19.

En el marco de las actividades programadas y adelantadas con el propósito de enfrentar la emergencia ocasionada por la pandemia generada por el COVID19, se contempla el programa de inmunización a la población, que se espera sea el de mayor impacto dentro de los esfuerzos realizados para enfrentar la enfermedad.

Por su parte, la Ley 2064 de 2020 declaró de interés general la estrategia para la inmunización de la población colombiana contra el COVID-19 y estableció que las vacunas deben ser priorizadas para los grupos poblacionales que establezca el Ministerio de Salud y Protección Social, señalando entre otros aspectos, las medidas administrativas y tributarias para la financiación y la gestión de esta y que el proceso de inmunización de la población colombiana contra la COVID-19 es gratuito.

Que mediante el Decreto 109 de 2021 el Gobierno nacional adoptó el Plan Nacional de Vacunación contra el COVID-19 y establece, entre otros aspectos, los criterios, la priorización, las fases y la ruta para la aplicación de las vacunas, así como las responsabilidades de los diferentes actores que participan en el procedimiento propio de la mencionada aplicación, indicando que compete a los prestadores de servicios de salud garantizar la operación para el agendamiento y aplicación de la vacuna y a las entidades responsables del aseguramiento en salud, definidas en ese mismo decreto, garantizar la

<sup>1</sup> Decreto 599 de 2020 - Artículo 2°. Objeto de la Subcuenta para la Mitigación de Emergencias- COVID19. El Fondo Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres administrará una subcuenta temporal para la contención y mitigación de la emergencia declarada por el Decreto 417 del 17 de marzo de 2020, la cual tendrá por objeto financiar la provisión de bienes, servicios y obras requeridas para contener, mitigar y evitar la extensión de los efectos adversos derivados de la pandemia COVID- 19 en la población en condición de vulnerabilidad residente en el territorio colombiano y en el sistema de salud.

Continuación de la Resolución "Por la cual se resuelve el recurso de reposición interpuesto por el Hospital la Buena Esperanza de Yumbo – ESE, en contra de la Resolución No. 111 de 2022 a través de la cual se realizan giros previos al proceso de validación, teniendo en cuenta el registro de las dosis aplicadas por los prestadores de servicios de salud, las entidades habilitadas para prestar el servicio de vacunación por COVID-19 y las autorizadas transitoriamente"

verificación y apoyo de dicho proceso, así como la validación para el pago de los costos que genera su aplicación.

Que, en razón a que los costos de las actividades mencionadas en el considerando anterior no se encuentran cubiertos por la Unidad de Pago por Capitación ni por los recursos que integran los presupuestos máximos, en el artículo 22 del Decreto 109 de 2021 se establece que los costos asociados a la aplicación de las vacunas contra el COVID-19 se financiarán con cargo a los recursos del Fondo de Mitigación de Emergencias - FOME a través de la Subcuenta para la Mitigación de Emergencias-COVID19 del Fondo Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres (FNGRD).

**I. RECONOCIMIENTO DE GIROS PREVIOS AL PROCESO DE VALIDACIÓN, TENIENDO EN CUENTA EL REGISTRO DE LAS DOSIS APLICADAS POR LOS PRESTADORES DE SERVICIOS DE SALUD**

Que el artículo 23 del Decreto 109 de 2021 señala que se reconocerá con cargo a los recursos del Fondo de Mitigación de Emergencias – FOME y se pagará por parte de la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres, lo siguiente:

*A los prestadores de servicios de salud los costos asociados al agendamiento de las citas y a la aplicación de las vacunas contra el COVID-19; y a las entidades responsables del aseguramiento en salud, a los administradores de los regímenes especiales y de excepción en salud, al Fondo Nacional de Salud de las personas privadas de la libertad y a las entidades territoriales departamentales, distritales y municipales con respecto a las personas no afiliadas.*

Que de conformidad con el Decreto 109 de 2021, MIVACUNA COVID-19 es una plataforma tecnológica administrada y financiada con recursos del Ministerio de Salud y Protección Social que permite a todos los habitantes del territorio nacional la consulta individual de la información sobre la etapa en la que cada habitante del territorio nacional identificado, quedó priorizado y, de acuerdo a la etapa, el lugar y la fecha de vacunación. Esta plataforma cuenta con herramientas que salvaguardan la información y los datos de identificación.

Por su parte, PAIWEB es el sistema de información del Programa Ampliado de Inmunizaciones - PAI, administrado por el Ministerio de Salud y Protección Social, mediante el cual se realiza el registro nominal de la aplicación de las vacunas de los habitantes del territorio nacional. A este sistema de información pueden acceder los prestadores de servicios de salud, las entidades territoriales departamentales, distritales y municipales y las entidades responsables del aseguramiento en salud. Esta plataforma cuenta con herramientas que salvaguardan la información y los datos de identificación.

Que el artículo 30 del Decreto 1109 de 2021 indica que "La gestión de la información correspondiente a la vacunación contra el COVID-19 se realizará de manera obligatoria en el sistema de información nominal PAIWEB por parte de las entidades territoriales y los prestadores de servicios de salud."

Continuación de la Resolución "Por la cual se resuelve el recurso de reposición interpuesto por el Hospital la Buena Esperanza de Yumbo – ESE, en contra de la Resolución No. 111 de 2022 a través de la cual se realizan giros previos al proceso de validación, teniendo en cuenta el registro de las dosis aplicadas por los prestadores de servicios de salud, las entidades habilitadas para prestar el servicio de vacunación por COVID-19 y las autorizadas transitoriamente"

---

Que la plataforma PISIS fue habilitada de manera permanente por el Ministerio de Salud y Protección Social para el cargue de los reportes de información de los prestadores de servicios de salud inscritos en el Registro Especial de Prestadores de Salud (REPS) y a su vez estos puedan acceder al proceso de vacunación contra COVID-19.

Que el Decreto 404 del 2021 modifica el artículo 24 del Decreto 109 de 2021, indicando para efectos del procedimiento de reconocimiento y pago de los costos asociados al agendamiento y a la aplicación de la vacuna, lo siguiente:

*"El pago al prestador de servicios de salud de los costos asociados al agendamiento y aplicación de la vacuna se realizará en función de las dosis aplicadas durante el mes, previa validación de las entidades responsables del aseguramiento en salud, los administradores de los regímenes especiales y de excepción en salud, el Fondo Nacional de Salud de las personas privadas de la libertad y las entidades territoriales departamentales y distritales, estas últimas solo con respecto a la población no afiliada que tengan a cargo o para la población que estando afiliada sea objeto de estrategias de vacunación definidos por ellos en coordinación con las entidades responsables del aseguramiento en salud de su jurisdicción.*

*Las entidades responsables del aseguramiento en salud, los administradores de los regímenes especiales y de excepción en salud, el Fondo Nacional de Salud de las personas privadas de la libertad y las entidades territoriales departamentales y distritales realizarán la validación de la facturación de los prestadores de servicios, para lo cual solo tendrán en cuenta la información registrada en el sistema de información PAIWEB (en las versiones disponibles). Para el efecto, deberá verificarse si la aplicación fue en la estrategia intramural, extra mural o rural dispersa, de conformidad con los valores que para tal efecto determine el Ministerio de Salud y Protección Social.*

*Parágrafo 1. El Ministerio de Salud y Protección Social establecerá el procedimiento que se debe seguir para la validación, facturación y pago de los costos asociados al agendamiento y la aplicación de la vacuna".*

Que el artículo 3 de la Resolución 166 de 2021 adopta la metodología para determinar los valores a reconocer a los prestadores de servicios de salud, por los costos asociados al agendamiento de las citas y a la aplicación de las vacunas contra el COVID-19.

Que el artículo 6 de la mencionada Resolución desarrolla el procedimiento para el reconocimiento y pago de los costos asociados al agendamiento y a la aplicación de la vacuna a los prestadores de servicios de salud.

Que mediante el artículo 2 de la Resolución 508 de 2021 se modifica el artículo 6 de la Resolución 166 del mismo año, definiendo el procedimiento de reconocimiento y pago de los costos de la vacuna aplicada al talento humano en salud y personal de apoyo y trabajadores administrativos de las instituciones prestadoras de servicios de salud.

Continuación de la Resolución "Por la cual se resuelve el recurso de reposición interpuesto por el Hospital la Buena Esperanza de Yumbo – ESE, en contra de la Resolución No. 111 de 2022 a través de la cual se realizan giros previos al proceso de validación, teniendo en cuenta el registro de las dosis aplicadas por los prestadores de servicios de salud, las entidades habilitadas para prestar el servicio de vacunación por COVID-19 y las autorizadas transitoriamente"

Que a través del artículo 1 de la Resolución 1324 de 2021 se modifica el artículo 6 de la Resolución 166 de 2021, modificado por las Resoluciones 508 y 651 de 2021, a través del cual se establece el reconocimiento y pago de los costos asociados al agendamiento y a la aplicación de la vacuna, el cual señala lo siguiente:

*"Artículo 6. Reconocimiento y pago de los costos asociados al agendamiento y a la aplicación de la vacuna. A los prestadores de servicios de salud y demás entidades con servicios de vacunación habilitados o autorizados transitoriamente se les reconocerán los costos asociados al agendamiento y aplicación de la vacuna en función a las dosis aplicadas durante el mes, previa validación de las entidades responsables del aseguramiento en salud, los administradores de regímenes especiales y de excepción, el Fondo Nacional de Salud de las personas privadas de la libertad y los departamentos y distritos, respecto de la población no afiliada que tengan a cargo o para la población que estando afiliada sea objeto de estrategias de vacunación definidos por esta en coordinación con las entidades responsables del aseguramiento.*

*El reconocimiento se realizará en dos momentos a saber i) giro previo a la validación; y II) reconocimiento del valor total a pagar y/o legalización del giro previo y facturación del saldo, este último cuando haya lugar conforme el siguiente procedimiento."*

Que el numeral 6.1 y siguientes del artículo 1 de la Resolución 1324 de 2021, establece el procedimiento para el giro previo a la validación.

Que el Fondo Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres FNGRD-UNGRD, realizará el giro previo al proceso de validación, teniendo en cuenta el registro de las dosis aplicadas por los prestadores de servicios de salud, las entidades habilitadas para prestar el servicio de vacunación y las autorizadas transitoriamente.

## **II. FUNDAMENTOS DEL RECURSO DE REPOSICIÓN INTERPUESTO EL 07 DE MARZO DEL 2022 EN CONTRA DE LA RESOLUCIÓN No. 111 DE 2022**

Los argumentos presentados en el recurso se despliegan a partir de una premisa general que es enunciada por el recurrente, de esta forma, se sostiene que, con anterioridad al reconocimiento generado con la expedición de la Resolución No. 111 de 2022, el Hospital la Buena Esperanza de Yumbo E.S.E radicó otras facturas que hasta el momento no han sido pagadas. El recurso de reposición basa su razonamiento en dos aspectos que se dividen así:

**(i)** Razones y pruebas que fundamentan que el Hospital radicó en oportunidad facturas y cuentas de cobro por concepto de vacunación COVID-19, cuyo saldo total asciende a la suma de CIENTO OCHENTA Y DOS MILLONES OCHOCIENTOS OCHENTA Y UN MIL SETECIENTOS CINCUENTA PESOS M/CTE (\$182.881.750,00). Al interior de este, se relacionan las facturas No. 64387, 64389, 64390, 64391, 80204, 80208, 80211, 80222, 80224, 80233 y la cuenta de cobro No. 20.

**(ii)** Los títulos valores relacionados no han sido rechazados por la UNGRD, razón por la cual se discrepa respecto a la falta de reconocimiento de estos valores en el acto

Continuación de la Resolución "Por la cual se resuelve el recurso de reposición interpuesto por el Hospital la Buena Esperanza de Yumbo – ESE, en contra de la Resolución No. 111 de 2022 a través de la cual se realizan giros previos al proceso de validación, teniendo en cuenta el registro de las dosis aplicadas por los prestadores de servicios de salud, las entidades habilitadas para prestar el servicio de vacunación por COVID-19 y las autorizadas transitoriamente"

administrativo que se pone en discusión y en su lugar se solicita sean incluidos dentro de las obligaciones a cargo del Fondo Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres.

### III. CONSIDERACIONES DE LA UNIDAD NACIONAL PARA LA GESTION DEL RIESGO DE DESASTRES

#### a. Requisitos de procedencia del recurso de reposición

Sobre este particular, es necesario mencionar lo dictado en el artículo 76 de la Ley 1437 de 2011, en donde se estipula que:

*"Los recursos de reposición y apelación deberán interponerse por escrito en la diligencia de notificación personal, o dentro de los diez (10) días siguientes a ella, o a la notificación por aviso, o al vencimiento del término de publicación, según el caso. Los recursos contra los actos presuntos podrán interponerse en cualquier tiempo, salvo en el evento en que se haya acudido ante el juez.*

*Los recursos se presentarán ante el funcionario que dictó la decisión, (...)"<sup>2</sup>*

En tal sentido, nos encontramos con que para el presente caso, el Hospital interpone el (07 de marzo de 2022) recurso de reposición, el cual se encuentra dentro del término legalmente establecido para el efecto; De igual forma, se identifica que el mismo es impetrado por la representante legal de la ESE y en general, la presentación del mismo cumple con los requisitos fijados por la ley para su respectivo trámite<sup>3</sup>, no se invocaron las causales que se requieren en la mentada disposición normativa, de manera que para el caso concreto, no se encuentra configurada la procedencia del recurso de reposición.

Sin embargo, la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres (UNGRD), se permite establecer algunas consideraciones sobre lo esgrimido por el recurrente en el documento del día siete (07) de marzo de 2022, indicando desde este punto que se rechazará el recurso y se confirmará en su totalidad el contenido de la respuesta fechada el día ocho (08) de febrero de 2022.

#### b. Frente a los argumentos presentados por los recurrentes

Teniendo como base el contexto que nos antecede, el desarrollo argumentativo de este capítulo, tendrá lugar en el mismo orden propuesto por el Hospital dentro del documento allegado el siete (07) de marzo de 2022, así:

- (i) **Sobre las razones y pruebas que fundamentan que el Hospital radicó en oportunidad facturas y cuentas de cobro por concepto de vacunación COVID-19**

<sup>2</sup> Ley 1712 de 2014. Artículo 27. Recursos del solicitante.

<sup>3</sup> Ley 1437 de 2011. Artículo 77. Por regla general los recursos se interpondrán por escrito que no requiere de presentación personal si quien lo presenta ha sido reconocido en la actuación. Igualmente, podrán presentarse por medios electrónicos



Continuación de la Resolución "Por la cual se resuelve el recurso de reposición interpuesto por el Hospital la Buena Esperanza de Yumbo – ESE, en contra de la Resolución No. 111 de 2022 a través de la cual se realizan giros previos al proceso de validación, teniendo en cuenta el registro de las dosis aplicadas por los prestadores de servicios de salud, las entidades habilitadas para prestar el servicio de vacunación por COVID-19 y las autorizadas transitoriamente"

El primer punto abordado tiene que ver con la radicación que hiciera el Hospital, de diez (10) facturas y una (1) cuenta de cobro equivalentes a una suma de dinero de CIENTO OCHENTA Y DOS MILLONES OCHOCIENTOS OCHENTA Y UN MIL SETECIENTOS CINCUENTA PESOS M/CTE (\$182.881.750,00), las cuales no se relacionan en la Resolución No. 111 del 8 de febrero de 2022 y que a la fecha no han sido pagadas por la UNGRD/FNGRD.

Sobre el particular, es necesario considerar que a través de la Resolución No. 111 de 2022, el Fondo Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres FNGRD-UNGRD, se efectúan pagos por concepto de giro previo al proceso de validación, teniendo en cuenta el registro de las dosis aplicadas por los prestadores de servicios de salud, las entidades habilitadas para prestar el servicio de vacunación y las autorizadas transitoriamente.

Ahora bien, las facturas No. 64387, 64389, 64390, 64391, 80204, 80208, 80211, 80222, 80224, 80233, contienen obligaciones crediticias que no corresponden al concepto de giro previo al proceso de validación, pues verificados los valores contenidos en los títulos valores, los mismos se encuentran en la categoría de reconocimiento del valor total a pagar y/o legalización del giro previo y facturación del saldo.

En cuanto a la cuenta de cobro No. 20, correspondiente al cobro del giro previo 114-2022 pago 01, se manifiesta que fue radicada ante el Fondo Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres – FNGRD el 14 de febrero de 2022, la misma, fue recepcionada para revisión e inicio de trámite de pago, de acuerdo con lo informado en correo electrónico del 15 de febrero 2022 y finalmente pagada el 07 de marzo 2022.

De conformidad con lo anterior y a la luz de la Resolución No. 111 de 2022, cuyo objeto se definió en su artículo primero, no es posible integrar en dicho acto administrativo las facturas que el recurrente relaciona, pues de manera expresa se señaló lo siguiente:

**ARTÍCULO PRIMERO: OBJETO.** *La presente resolución tiene por objeto realizar giros previos al proceso de validación, teniendo en cuenta el registro de las dosis aplicadas por los prestadores de servicios de salud, las entidades habilitadas para prestar el servicio de vacunación y las autorizadas transitoriamente.*

En efecto, el acto administrativo expedido por la UNGRD en su calidad de ordenadora del gasto del FNGRD – Subcuenta para la Mitigación de Emergencias COVID19, tiene un objeto específico y exclusivo, el cual es autorizar el giro previo al proceso de validación, a las IPS descritas en el anexo GIRO PREVIO PROCESO 114-2022.

Así las cosas, en el acto reglado de reconocimiento y pago - Resolución No. 111 de 2022, no es posible incluir las facturas descritas por el recurrente, dicha operación implicaría la infracción de las normas en que debía fundarse, la expedición en forma irregular y la falsa motivación, lo que constituye la emisión de un acto con vicios formales y materiales.

Sobre este punto, el máximo Tribunal de lo contencioso administrativo manifestó lo siguiente:

Continuación de la Resolución "Por la cual se resuelve el recurso de reposición interpuesto por el Hospital la Buena Esperanza de Yumbo – ESE, en contra de la Resolución No. 111 de 2022 a través de la cual se realizan giros previos al proceso de validación, teniendo en cuenta el registro de las dosis aplicadas por los prestadores de servicios de salud, las entidades habilitadas para prestar el servicio de vacunación por COVID-19 y las autorizadas transitoriamente"

Observa la sala que se hace preciso señalar que los vicios que atacan la presunción de legalidad de los actos administrativos son de dos clases; los **vicios formales**, que operan de pleno derecho, habida cuenta que representan la vulneración a la objetividad del ordenamiento jurídico y los **vicios materiales**, que, por el contrario, no surgen de la mera confrontación con el ordenamiento, sino que nacen de la comprobación de circunstancias de hecho, es decir, de los comportamientos concretos de la administración.<sup>4</sup>

- (ii) **Los títulos valores relacionados no han sido rechazados por la UNGRD, razón por la cual se discrepa respecto a la falta de reconocimiento de estos valores en la Resolución No. 111 de 2022.**

Sobre este aspecto, es necesario destacar que la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres –UNGRD- mediante correo electrónico del 27 de diciembre de 2021, comunicó y requirió a los prestadores de salud y las entidades responsables del aseguramiento en salud, por motivos del cierre fiscal, la anulación de las facturas correspondientes a los procesos de legalización remitidas en la vigencia 2021.

En consecuencia, y pese al esfuerzo por parte de la UNGRD/FNGRD para tramitar la mayor cantidad de facturas de legalización de giros previos en el cierre de la vigencia, no fue posible tramitar el 100% de la facturación por dicho concepto, razón por la cual, la UNGRD solicitó la emisión y radicación de las facturas con fecha de expedición del 2022.

Radicación de procesos de legalización

**LEGALIZACIONES PNV**

Señores  
Prestadores de servicios de salud y las entidades responsables del aseguramiento en salud

Teniendo en cuenta que las Normas de Contabilidad y de Información Financiera aceptadas en Colombia (NCIF) indican que el reconocimiento de los hechos económicos deben efectuarse en los estados financieros de la entidad o negocio en la vigencia en el que se ejecutan, es decir, en el año 2021 y debido a que solo hasta el 03 de diciembre se logró la conciliación sobre el procedimiento para la radicación y procesamiento de legalizaciones con el Ministerio de Salud y Protección Social, se solicita a los prestadores de servicios de salud y las entidades responsables del aseguramiento en salud su acostumbrada colaboración para realizar la anulación de las facturas correspondientes a los procesos de legalización remitidas en la vigencia 2021 y elaborar y radicar las facturas con fecha de expedición del 2022, de acuerdo a los instructivos emitidos en el adjunto.

Adicionalmente, por favor remitir el certificado de aperturas parafiscales (vigente en el momento en que realicen la radicación) firmado por el Representante Legal o Revisor Fiscal si aplica (adjuntado cedula, tarjeta profesional y certificado de antecedentes de la Junta Central de Contadores no mayor a tres meses).

**IMPORTANTE:**

1. Remitir las facturas electrónicas de venta con fecha de expedición del 2022.
2. Se recuerda que el ÚNICO CORREO AUTORIZADO para la radicación de facturas correspondientes a los procesos de legalización es [legalizacionespnv@gestiondelriesgo.gov.co](mailto:legalizacionespnv@gestiondelriesgo.gov.co) (por favor **NO COPIAR** al correo [pagosfacturas@gestiondelriesgo.gov.co](mailto:pagosfacturas@gestiondelriesgo.gov.co)).
3. Por favor **NO** radicar las facturas de respondiendo este correo masivo.

Sobre el particular, el parágrafo 3 del artículo 1.6.1.4.1.3 del Decreto Único Tributario (Decreto 1625 de 2016), *indica que, para efectos de control fiscal, la expedición (generación y entrega) de la factura electrónica deberá cumplir las siguientes condiciones tecnológicas y de contenido fiscal:*

<sup>4</sup> La Sección Segunda del Consejo de Estado. En sentencia del 10 de febrero de 2011

Rul

Continuación de la Resolución "Por la cual se resuelve el recurso de reposición interpuesto por el Hospital la Buena Esperanza de Yumbo – ESE, en contra de la Resolución No. 111 de 2022 a través de la cual se realizan giros previos al proceso de validación, teniendo en cuenta el registro de las dosis aplicadas por los prestadores de servicios de salud, las entidades habilitadas para prestar el servicio de vacunación por COVID-19 y las autorizadas transitoriamente"

---

(...)

**PARÁGRAFO 3.** Cuando la factura electrónica haya sido generada y tengan lugar devoluciones, anulaciones, rescisiones o resoluciones deberá emitirse la correspondiente nota crédito, dejando clara la justificación de la misma. En caso de anulaciones, los números de las facturas anuladas no podrán ser utilizados nuevamente.

*Estas notas deben ser entregadas al adquirente y a la Unidad Administrativa Especial Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN), en la forma prevista en el parágrafo 2 de este artículo."*

Las disposiciones normativas antes referidas establecen la forma regular y con amparo en la ley en que se debe modificar o anular una factura electrónica cuando esto se requiere. De esta manera se justifica legítimamente la anulación de una factura y la posibilidad de emitir otra para los fines correspondientes.

En conclusión, las facturas No. 64387, 64389, 64390, 64391, 80204, 80208, 80211, 80222, 80224, 80233 son objeto de anulación y en consecuencia, se deben emitir las facturas correspondientes por concepto de legalización de giros previos con fecha de la presente anualidad (2022). Con relación a la cuenta de cobro No. 20, la misma fue pagada el 07 de marzo 2022.

#### **IV. CONSIDERACIONES FINALES**

De acuerdo con lo anterior, y habiendo dado la oportunidad de aportar pruebas, defenderse y recurrir la decisión de la administración se demuestran los elementos jurídicos y técnicos necesarios para considerar que se llevó a cabo el debido proceso y las garantías correspondientes al derecho de defensa a favor del Hospital la Buena Esperanza de Yumbo E.S.E.

En efecto, durante el procedimiento administrativo adelantando, se brindó garantía al debido proceso, toda vez que se fijó un procedimiento previo a la decisión, que permitió al involucrado gozar del derecho a de debatir el asunto, procedimiento que se adelantó de forma oportuna.

De igual forma, el FNGRD-UNGRD en esa etapa previa garantizó el derecho de contradicción y defensa de los involucrados con la decisión.

Precisamente el debido proceso debe entenderse como una manifestación del Estado que pretende proteger al particular o al Agente Público frente a las actuaciones y decisiones de la administración, buscando que se respeten en todo momento las etapas, procedimientos y demás reglas establecidas previamente en aras de garantizar el derecho de defensa y contradicción previsto en el artículo 29 de la Constitución Nacional.

De esta forma, se respetan los derechos y obligaciones de los individuos, de manera que ninguna actuación de las autoridades dependa de su propio arbitrio, sino que se encuentren sujetas a los procedimientos señalados en la ley o los reglamentos.

Continuación de la Resolución "Por la cual se resuelve el recurso de reposición interpuesto por el Hospital la Buena Esperanza de Yumbo – ESE, en contra de la Resolución No. 111 de 2022 a través de la cual se realizan giros previos al proceso de validación, teniendo en cuenta el registro de las dosis aplicadas por los prestadores de servicios de salud, las entidades habilitadas para prestar el servicio de vacunación por COVID-19 y las autorizadas transitoriamente"

Sobre el debido proceso administrativo la Corte Constitucional se ha manifestado en reiteradas oportunidades y ha precisado que su cobertura se extiende a todo el ejercicio que debe desarrollar la administración pública en la realización de sus objetivos y fines estatales, lo que implica que cobija todas las manifestaciones en cuanto a la formación y ejecución de los actos, a las peticiones que presenten los particulares y a los procesos que adelante la administración con el fin de garantizar la defensa de los ciudadanos. Sobre el particular ha precisado esta Corporación:

*"La garantía del debido proceso, plasmada en la Constitución colombiana como derecho fundamental de aplicación inmediata (artículo 85) y consignada, entre otras, en la Declaración Universal de Derechos Humanos de 1948 (artículos 10 y 11), en la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre proclamada el mismo año (artículo XXVI) y en la Convención Americana sobre Derechos Humanos (Pacto de San José de Costa Rica, 1969, Artículos 8 y 9), no consiste solamente en las posibilidades de defensa o en la oportunidad para interponer recursos, como parece entenderlo el juzgado de primera instancia, sino que exige, además, como lo expresa el artículo 29 de la Carta, el ajuste a las normas preexistentes al acto que se imputa; la competencia de la autoridad judicial o administrativa que orienta el proceso; la aplicación del principio de favorabilidad en materia penal; el derecho a una resolución que defina las cuestiones jurídicas planteadas sin dilaciones injustificadas; la ocasión de presentar pruebas y de controvertir las que se alleguen en contra y, desde luego, la plena observancia de las formas propias de cada proceso según sus características"*<sup>5</sup>.

*"El debido proceso constituye una garantía infranqueable para todo acto en el que se pretenda -legítimamente- imponer sanciones, cargas o castigos. Constituye un límite al abuso del poder de sancionar y con mayor razón, se considera un principio rector de la actuación administrativa del Estado y no sólo una obligación exigida a los juicios criminales"*<sup>6</sup>.

Que dentro de la actuación administrativa iniciada, se garantizó de manera certera los principios que rigen dicho procedimiento, al respecto, señala el artículo 3 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo que todas las autoridades deben aplicar los siguientes principios:

*11. En virtud del principio de eficacia, las autoridades buscarán que los procedimientos logren su finalidad y, para el efecto, removerán de oficio los obstáculos puramente formales, evitarán decisiones inhibitorias, dilaciones o retardos.*

*13. En virtud del principio de celeridad, las autoridades impulsarán oficiosamente los procedimientos, e incentivarán el uso de las tecnologías de la información y las comunicaciones, a efectos de que los procedimientos se*

<sup>5</sup> Cfr. Corte Constitucional. Sentencia T-460 del 15 de julio de 1992 (M.P. José Gregorio Hernández)

<sup>6</sup> Cfr. Corte Constitucional. Sentencia T-1263 del 29 de noviembre de 2001.

Continuación de la Resolución "Por la cual se resuelve el recurso de reposición interpuesto por el Hospital la Buena Esperanza de Yumbo – ESE, en contra de la Resolución No. 111 de 2022 a través de la cual se realizan giros previos al proceso de validación, teniendo en cuenta el registro de las dosis aplicadas por los prestadores de servicios de salud, las entidades habilitadas para prestar el servicio de vacunación por COVID-19 y las autorizadas transitoriamente"

*adelanten con diligencia, dentro de los términos legales y sin dilaciones injustificadas.<sup>7</sup>*

En virtud de lo anterior, es importante aclarar que no es posible modificar la Resolución No. 111 del 08 de febrero 2022, ya que con dicho acto administrativo se reconocen pagos por concepto de giro previo al proceso de validación cuyo procedimiento para pago se encuentra reglado según las directrices del numeral 6.1 y siguientes del artículo 1 de la Resolución 1324 de 2021<sup>8</sup>; A contrario sensu, la petición del Hospital se encamina a incluir en este acto administrativo, el pago por concepto de reconocimiento del valor total a pagar y/o legalización del giro previo y facturación del saldo, los cuales se encuentran incorporados en las facturas No. 64387, 64389, 64390, 64391, 80204, 80208, 80211, 80222, 80224, 80233, las cuales fueron anuladas y cuyo procedimiento, está consignado en el numeral 6.2 y siguientes del artículo 1 de la Resolución 1324 de 2021.

Dicho lo anterior, para el reconocimiento de las facturas No. 64387, 64389, 64390, 64391, 80204, 80208, 80211, 80222, 80224, 80233, el Hospital debe radicar las facturas correspondientes por concepto de legalización de giros previos con fecha de la presente anualidad (2022) y para el efecto, la UNGRD deberá expedir un acto administrativo de reconocimiento y pago cuyo objeto sea el reconocimiento del valor total a pagar y/o legalización del giro previo y facturación del saldo; de lo contrario, la UNGRD en su calidad de ordenadora del gasto incurriría en la expedición de actos administrativos con vicios materiales, ya que los fundamentos de derecho en que debería fundarse el respectivo acto, sería contrario a lo reglado por el Ministerio de Salud y Protección Social en la Resolución 1324 de 2021.

En consecuencia, efectuar una modificación o adición a la Resolución No. 111 del 08 de febrero 2022 expedida por la UNGRD, incluyendo las facturas descritas por el recurrente, implicaría la infracción de las normas en que debía fundarse, la expedición en forma irregular y la falsa motivación, lo que constituye la emisión de un acto con vicios formales y materiales.

En estos términos, la decisión por parte del FNGRD-UNGRD, no puede ser otra que abstenerse de reponer la Resolución recurrida ratificándose la Entidad en todo el contenido de la Resolución 111 del 08 de febrero de 2022 "Por medio de la cual se realizan giros previos al proceso de validación, teniendo en cuenta el registro de las dosis aplicadas por los prestadores de servicios de salud, las entidades habilitadas para prestar el servicio de vacunación por COVID-19 y las autorizadas transitoriamente.", concluyendo que en efecto se autoriza el giro previo al proceso de validación, teniendo en cuenta el registro de las dosis aplicadas por los prestadores de servicios de salud, las entidades habilitadas para prestar el servicio de vacunación y las autorizadas

<sup>7</sup> En sentencia C-034 de 2014: En concepto de la Corte la medida escogida por el Legislador persigue un fin legítimo desde el punto de vista constitucional. Ese fin consiste en dotar de especial agilidad a las actuaciones administrativas, lo que a su vez se asocia a la satisfacción de los principios de eficiencia, eficacia y celeridad, propios de la función pública.

<sup>8</sup> Por la cual se modifica la Resolución 166 de 2021 en relación con el procedimiento para el reconocimiento y pago de los costos asociados al agendamiento, aplicación, verificación, apoyo y validación de las vacunas contra el COVID-19

Continuación de la Resolución "Por la cual se resuelve el recurso de reposición interpuesto por el Hospital la Buena Esperanza de Yumbo – ESE, en contra de la Resolución No. 111 de 2022 a través de la cual se realizan giros previos al proceso de validación, teniendo en cuenta el registro de las dosis aplicadas por los prestadores de servicios de salud, las entidades habilitadas para prestar el servicio de vacunación por COVID-19 y las autorizadas transitoriamente"

transitoriamente, los cuales se relacionan en el Anexo denominado GIRO PREVIO PROCESO 114-2022, el cual hace parte integral del presente acto.

#### V. SOBRE LA ACTUACIÓN PROCEDENTE PARA EL CASO CONCRETO

Conforme se indica en el artículo 74 de la Ley 1437 de 2011, el recurso de reposición puede ser interpuesto por los solicitantes para aclarar, modificar, adicionar o revocar la decisión; sin embargo, en la presente actuación los argumentos que proporciona el recurrente no atacan el contenido ni los fundamentos con los cuales se sustentó el acto administrativo, tampoco se pone en discusión causal alguna que implique la nulidad del acto, de manera que para este caso no se discute la legalidad del acto administrativo.

Así las cosas, la solicitud de incluir las facturas descritas en el recurso, se le brindará tratamiento de petición a la luz de la ley 1755 de 2015, la cual se genera de manera subsidiaria a la confirmación de decisión que por este medio se efectúa.

Con relación al recurso de apelación que de manera subsidiaria solicita el recurrente, se le comunica que la decisión no es susceptible de apelar, teniendo en cuenta que el Director General de la UNGRD, quien emite la Resolución No. 111 de 2022, es la máxima autoridad dentro de la entidad.

Así, y por las consideraciones puestas de presente a lo largo de la presente Resolución, y en mérito de lo expuesto el Director General de la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres - UNGRD, en uso de la competencia que le fue conferida;

#### RESUELVE

**ARTÍCULO PRIMERO.- NO REPONER** la Resolución 111 del 2022 por medio de la cual se realizan giros previos al proceso de validación, teniendo en cuenta el registro de las dosis aplicadas por los prestadores de servicios de salud, las entidades habilitadas para prestar el servicio de vacunación por COVID-19 y las autorizadas transitoriamente.

**ARTÍCULO SEGUNDO.-** Como consecuencia del artículo precedente **CONFIRMAR** en su totalidad la Resolución 111 del 2022 por medio de la cual se realizan giros previos al proceso de validación, teniendo en cuenta el registro de las dosis aplicadas por los prestadores de servicios de salud, las entidades habilitadas para prestar el servicio de vacunación por COVID-19 y las autorizadas transitoriamente.

**ARTÍCULO TERCERO.- NOTIFÍQUESE** personalmente al Representante Legal del **HOSPITAL LA BUENA ESPERANZA DE YUMBO E.S.E** de la presente resolución, en los términos y formas establecidos en el capítulo V del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

**ARTÍCULO CUARTO:** El presente acto se emite conforme a las facultades de ordenación del gasto y determinación de contratos, contenidas en los numerales 3 y 10 del artículo 11 del Decreto 4147 del 3 de noviembre de 2011, otorgados al Director

Continuación de la Resolución "Por la cual se resuelve el recurso de reposición interpuesto por el Hospital la Buena Esperanza de Yumbo - ESE, en contra de la Resolución No. 111 de 2022 a través de la cual se realizan giros previos al proceso de validación, teniendo en cuenta el registro de las dosis aplicadas por los prestadores de servicios de salud, las entidades habilitadas para prestar el servicio de vacunación por COVID-19 y las autorizadas transitoriamente"

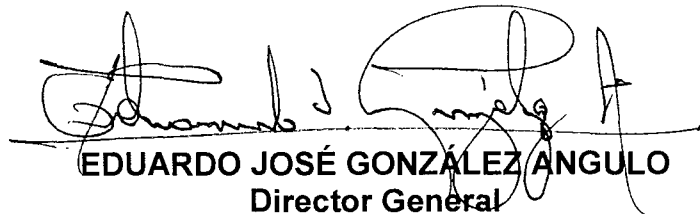
General de la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo, y de acuerdo con lo dispuesto en los artículos 4° y 7° del Decreto Legislativo N° 559 de 2020.

**ARTÍCULO QUINTO: COMUNICAR** la presente decisión a la Fiduprevisora S.A. para que adelante los trámites de su competencia.

**ARTÍCULO SEXTO:** Ordenar la publicación de la presente Resolución en la página web o plataforma correspondiente y su notificación se hace conforme al artículo 4 del Decreto 491 de 2020, notificación o comunicación de actos administrativos.

**ARTÍCULO SÉPTIMO:** La presente Resolución rige a partir de su expedición agotando de esta manera la vía administrativa y contra la misma no procede recurso alguno.

**NOTIFÍQUESE, PUBLÍQUESE, COMUNÍQUESE Y CÚMPLASE**



**EDUARDO JOSÉ GONZÁLEZ ANGULO**  
Director General

Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres  
Ordenador del Gasto Fondo Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres  
-Subcuenta para la Mitigación de Emergencias COVID-19

Elaboró componente Técnico: Yulieth Paola Villa Iglesias / Contratista Subcuenta COVID19 *ya*  
Diana Umaña / Contratista Subcuenta COVID19 *ya*  
Revisó componente Técnico: Karen Lorena Doria / Contratista FNGRD *ya*  
Elaboró componente jurídico: Carlos A. Quintero D / Contratista Subcuenta COVID19 *ca*  
Revisó componente Jurídico: Pedro Felipe López Ortiz / Asesor Dirección General  
Revisó: Juan Francisco Saavedra Trujillo / Gerente Subcuenta para la Mitigación de Emergencias COVID-19 *JB*