

CONCEPTO 16775 DE 2005

(octubre 13)

<Fuente: Archivo interno entidad emisora>

INSTITUTO DE SEGUROS SOCIALES

D.J.N.

Bogotá, D.C.

PARA: Doctor Jairo Reynales Londoño

Vicepresidente EPS

DE: Dirección Jurídica Nacional – Unidad de Seguros

ASUNTO: Reformatio in Pejus en resolución de recursos de
apelación en materia de reembolsos

Mediante oficio V-EPS No. 00011636 remitido a esta Dirección, solicita concepto en cuanto a la aplicación de la Reformatio in Pejus para resolver los recursos de apelación que en materia de reembolsos por gastos médicos e incapacidades por enfermedad general y maternidad, son interpuestos ante la Vicepresidencia de la EPS.

Al respecto manifestamos:

En relación con el asunto referido, la Dirección Jurídica se pronunció en concepto DJN.US [11524](#) del 3 de Agosto de 2004 en los siguientes términos:

“El artículo [50](#) del Código Contencioso Administrativo dispone que contra los actos que pongan fin a una actuación administrativa proceden los recursos de reposición y/o apelación para que la decisión inicialmente adoptada se aclare, modifique o revoque.

De otra parte el artículo [29](#) de la Constitución Política establece, que el Debido Proceso se aplicará a toda clase de actuaciones judiciales y administrativas y en concordancia con este principio, el artículo [31](#) ibídem, estatuye que el superior no podrá agravar la pena impuesta cuando el condenado sea apelante único.

Consagran pues estos dos preceptos, en primer término, una garantía respecto a los derechos procesales aplicable a toda clase de actuaciones judiciales y administrativas, y en segundo lugar un principio de derecho, ordinariamente de regulación legal, pero que a través del artículo [31](#) adquiere rango constitucional.

De otro lado, el Consejo de Estado en Sala de lo Contencioso Administrativo - Sección Segunda en pronunciamiento emitido el 19 de marzo de 1987, dentro del proceso 565 (9409), con ponencia del H. Consejero Joaquín Vanín Tello expresó respecto a la aplicación del artículo [29](#) de la Carta Superior, que:

“La norma constitucional habla de "la pena impuesta", lo cual podría llevar al equivocado concepto de que la garantía sólo cubre el ámbito propio del Derecho Penal, pero esta idea resulta

desvirtuada si se observa que el precepto superior considerado en su integridad hace referencia a "toda sentencia", sin distinguir entre los diversos tipos de proceso. De tal modo que la prohibición de fallar en mayor perjuicio del apelante único cobija a toda clase de decisiones judiciales -salvo las excepciones que contemple la ley- e impide que el juez de segundo grado extienda su poder de decisión a aquellos aspectos de la sentencia apelada que no han sido materia de alzada por la otra o las otras partes dentro del proceso y que, de entrar a modificarse, darían lugar a unas consecuencias jurídicas más graves para el apelante de las que ya de por sí ocasiona la sentencia objeto del recurso."

Ahora bien, tanto la Corte Suprema de Justicia como el Consejo de Estado han emitido innumerables pronunciamientos respecto de la aplicación de la figura constitucional de la Reformatio in Pejus, al proceso contencioso administrativo en la vía gubernativa que en síntesis apuntalan, a que este principio por virtud de lo preceptuado en el artículo [357](#) del Código de Procedimiento Civil si se aplica a esta clase de actuaciones.

Dice el inciso 1o del artículo [357](#) del Código de Procedimiento Civil, modificado, por el artículo 1o, num. 175 del Decreto 2282 de 1989, que la apelación se entiende interpuesta en lo desfavorable al apelante, y por lo tanto el superior no podrá enmendar la providencia en la parte que no fue objeto del recurso, salvo que en razón de la reforma fuere indispensable hacer modificaciones sobre puntos íntimamente relacionados con aquélla. Sin embargo, cuando ambas partes hayan apelado o la que no apeló hubiere adherido al recurso, el superior resolverá sin limitaciones.

Sin embargo por vía jurisprudencial se ha aclarado que el principio prohibitivo de la reformatio in pejus no es absoluto, pues no se trata de evitar que se introduzcan enmiendas o correcciones accesorias a la sentencia de primer grado orientadas a subsanar yerros en que aquella incurrió, por lo que, tal como lo ha sostenido la jurisprudencia, se admite que en determinados eventos el superior pueda cambiar la parte no impugnada de una decisión, como acontece cuando con motivo de la reforma de la resolución recurrida es necesario hacer modificaciones sobre puntos íntimamente relacionados con aquella.

Así mismo, han expresado las altas cortes, que se produce violación al debido proceso cuando el juez o la autoridad administrativa no respetan las formas propias del proceso. Esta violación puede ser ostensible, caso en el cual se trata de una vía de hecho. "Una vía de hecho se produce cuando el juzgador, en forma arbitraria y con fundamento en su sola voluntad, actúa en franca y absoluta desconexión con la voluntad del ordenamiento jurídico."

Considerando, que en el proceso administrativo, la vía de hecho se produce" si la revocatoria directa del acto hace más gravosa o afecta en forma negativa la situación del administrado frente a lo decidido inicialmente por la Administración y que ha dado lugar al recurso."

Así mismo, la Corte constitucional, en múltiples pronunciamientos, ha dicho que la reformatio in pejus tiene aplicación en las actuaciones administrativas, y especialmente en sentencia T-587A/03 proferida dentro del expediente T-695926 del 17 de julio de 2003 con ponencia del H. Magistrado Dr. MARCO GERARDO MONROY CABRA expuso:

"En efecto, esta Corte ha considerado que por ser la no "reformatio in pejus" un principio general de derecho y una garantía constitucional del debido proceso es aplicable a todas las actividades del Estado que implique el ejercicio de su poder sancionatorio. La prohibición de la reformatio in pejus tiene plena aplicabilidad en materias administrativas, tanto en el agotamiento de la vía

gubernativa como en el desarrollo del procedimiento ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo, circunstancia que se origina en la interpretación armónica y sistemática de los artículos [29](#) y [31](#) de la Constitución Política, logrando de esta manera hacer efectivo el derecho al debido proceso y por ende de los demás principios y derechos constitucionales que guardan correspondencia con dicha institución jurídica. De suerte que la congruencia y la prohibición de la no reformatio in pejus, limitan la actuación de la Administración en aras de la transparencia, legalidad y garantía en la actuación administrativa."

En armonía con lo expuesto, concluimos, que el principio de la no "reformatio in pejus" si se aplica a las actuaciones administrativas que se encuentran en la etapa gubernativa, y que de hacerse caso omiso a sus premisas podrá sobrevenir una nulidad por atentar contra el Debido Proceso o constituir una vía de hecho con las mismas consecuencias nefastas para la vida del pronunciamiento administrativo.

Cosa diferente es, que si el recurso de apelación versa sobre la norma que se debe aplicar para efectos de la liquidación de la prestación y, como consecuencia de la revisión se disminuye la cuantía de la misma con ocasión de la aplicación de la norma pertinente, o que al solicitarse la aplicación de un régimen de excepción o de transición, lo cual puede implicar la variación de la liquidación de la prestación esta también disminuya, no podrá alegarse falta al debido proceso ni perjuicio causado por la administración, ya que el mismo artículo [357](#) del Código de Procedimiento Civil así como los pronunciamientos antes citados, consideran, que la reformatio in pejus no tiene el carácter de absoluto, y por tanto estaríamos frente a lo expresado por la norma en cita, cuando en un aparte afirma, que "...salvo que en razón de la reforma fuere indispensable hacer modificaciones sobre puntos íntimamente relacionados con aquélla."

Finalmente, esta Dirección considera que las diferencias en la liquidación no se deben presentar, sugiriendo la publicidad pertinente en cuanto a los medicamentos fuera del POS, materiales que se encuentran incluidos en UCI y de todos aquellos aspectos que en un momento dado puedan variar el monto a reconocer por concepto de reembolsos, lo anterior con el fin de evitar que se presenten liquidaciones erróneas o reconocimientos antes de agotada la vía gubernativa. Igualmente esta Dirección se abstiene de pronunciarse en cuanto al procedimiento a seguir para los casos de restitución de dinero por considerarlo netamente operativo.

En los anteriores términos, esperamos absolver su consulta.

Cordialmente,

EMIL ENRIQUE ARIZA OLAYA

Director Jurídico Nacional.

Revisó: RUTH ALEYDA MINA GARCÍA

Jefe Unidad de Seguros

Dirección Jurídica Nacional

MNLP

Rad: 10536 - 15466

2005.09.26



Disposiciones analizadas por Avance Jurídico Casa Editorial Ltda.

Normograma de la Administradora Colombiana de Pensiones - Colpensiones

ISSN 2256-1633

Última actualización: 5 de febrero de 2021 - Diario Oficial No. 51567 - Enero 24 de 2021

