Ficha de conciliación Extrajudicial

Información del proceso extrajudicial asociado a la ficha

Número de la ficha:	58220
Elaborada por:	IBETH JOHANA ESCOBAR RUA (ADMINISTRADORA DE LOS RECURSOS DEL SISTEMA GENERAL DE SEGURIDAD SOCIAL EN SALUD)
Numero de la solicitud de conciliación extrajudicial:	1468371
Jurisdicción:	ADMINISTRATIVA
Tipo de acción o medio de control:	Nulidad y restablecimiento del derecho
Procuraduría de conocimiento actual:	PROCURADURIA (REPARTO)
Valor económico inicial:	$3.680.010,00
Valor económico indexado:	$3.680.010,00
Última actuación:	PRESENTACION DE LA SOLICITUD DE CONCILIACION EXTRAJUDICIAL

Partes del proceso o caso:

Tipo de parte procesal	Tipo de documento	Identificación	Nombre/Razón social	Calidad
ENTIDAD	Número de identificación tributaria	901037916	ADMINISTRADORA DE LOS RECURSOS DEL SISTEMA GENERAL DE SEGURIDAD SOCIAL EN SALUD	CONVOCADO
OTRA PARTE	Número de identificación tributaria	901097473	MEDIMAS EPS SAS	CONVOCANTE

Hechos:

1. EL CONVOCANTE SOLICITA LA NULIDAD DE LA RESOLUCIÓN 0003138 DEL 14 DE SEPTIEMBRE DEL 2020 Y RESOLUCIÓN 000484 DEL 27 DE ABRIL DEL 2021.

2. MEDIANTE RESOLUCIÓN 0003138 DEL 14 DE SEPTIEMBRE DE 2020, LA ENTIDAD CONVOCADA ORDENÓ AL CONVOCANTE REINTEGRAR RECURSOS RECONOCIDOS O APROPIADOS INJUSTIFICADAMENTE.

3. EL CONVOCANTE INTERPUSO RECURSO DE REPOSICIÓN CONTRA LA ANTERIOR DECISIÓN.

4. MEDIANTE RESOLUCIÓN 000484 DEL 27 DE ABRIL DEL 2021, LA ENTIDAD CONVOCADA RESOLVIÓ DESFAVORABLEMENTE EL RECURSO.

5. EL CONVOCANTE SOLICITA COMO MEDIDA DE RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO SE DECLARE QUE NO ESTÁ OBLIGADA A REINTEGRAR LA SUMA DE $3.680.010.

Causas y Subcausas:

Entidad	Causa	Subcausa
ADMINISTRADORA DE LOS RECURSOS DEL SISTEMA GENERAL DE SEGURIDAD SOCIAL EN SALUD	ILEGALIDAD DEL ACTO ADMINISTRATIVO QUE DISPONE EL REINTEGRO DE RECURSOS A FAVOR DEL ESTADO	

Descripción adicional del proceso por parte del abogado

Hechos - Complemento a los descritos en el registro relacionado:

- En ejercicio de las facultades legales y reglamentarias conferidas a la ADRES, consagradas artículo 3 del Decreto Ley 1281 de 2002 modificado por el artículo 7 de la Ley 1949 de 2019, el Decreto 1429 de 2016, la Resolución 1716 de 2019 del Ministerio de Salud y Protección Social y, específicamente, la Resolución 16571 de 2019 modificada por la Resolución 22199 de 2019, Resolución 2433 de 2020, Resolución 3026 de 2020 se originó el proceso administrativo de reintegro de recursos reconocidos o apropiados injustificadamente en contra de Medimás EPS.

- Dentro del proceso referenciado, la ADRES, definió como periodo de la auditoría ARCON005 aquel transcurrido entre el mes de enero del año 2018 y diciembre de 2019, llevándose a cabo su ejecución en el mes de diciembre de 2019.

- Resultado de la auditoría ARCON005, realizada a la EPS Medimás EPS045 – Régimen Contributivo, se identificaron 61 registros involucrados por valor de $4172.600,60, los cuales, discriminados por causal se presentan de la siguiente manera:

- La ADRES, con fundamento en el resultado de la auditoría ARCON005, remitió la solicitud de aclaración a la referida EPS, con la comunicación S1141027121906295 1I000003726400, recibida por la EPS el 31 de diciembre de 2019 con la guía número YG249634208CO, en la cual se le comunicaron los registros y valores involucrados en la auditoría del Régimen Contributivo ARCON005, otorgando el plazo de cuarenta (40) días hábiles para dar respuesta.

- La EPS dio respuesta a la solicitud de aclaración el 24 de febrero de 2020, esto es, en el plazo otorgado, para lo cualradicó la comunicación No E11410240220035451E000039209700, ante la ADRES, a la cual se le dio acuse de recibo con el oficio Nº S1141012032008115 1S000039209700 recibido por la EPS el 24 de marzo de 2020 con la guía número YG255645788CO, en el cual se indicó que, continúan las etapas siguientes del procedimiento previsto en la Resolución 1716 de 2019.

- La ADRES con la comunicación S1141018052012091 7I000004426800 de fecha 18 de mayo de 2020, realizó el informe de auditoría previsto en el artículo 6 de la Resolución 1716 de 2019, el cual fue comunicado a la aseguradora solo hasta la fecha de notificación de la Resolución 0003138 del 14 de septiembre de 2020.

- Una vez aplicados los parámetros y criterios antes descritos a los 61 registros que fueron identificados como hallazgos en la auditoría, evidenciando que: 54 registros fueron relacionados por la EPS como aclarados, de los cuales 16 fueron aclarados por actualización de tablas de referencia, y 38 no presentaron cambios frente a lo reportado en la auditoría, lo que a criterio de esa autoridad permite mantener el hallazgo por esa totalidad de registros.

- La EPS aceptó reintegrar 7 registros por valor de $600.328,84, y el valor por indexación al IPC de $23.721,35, cuyo valor fue descontado en el segundo proceso de compensación de marzo de 2020.

- De acuerdo con el análisis realizado a los registros identificados como hallazgos en la auditoría ARCON005, la ADRES determinó que la EPS MEDIMÁS – EPS045 presenta el siguiente valor a reintegrar por concepto de capital:

- Para los recursos reintegrados por la EPS se realizó la indexación al IPC hasta la fecha efectiva del reintegro y para los recursos que la EPS no aceptó reintegrar, la ADRES realizó la indexación provisional al IPC a agosto de 2020, presentando los siguientes valores:

- En consecuencia, la suma del capital y a la actualización al IPC, corresponden a un reconocimiento sin justa causa de recursos del SGSSS a cargo de la EPS MEDIMÁS – EPS045, así:

- Los valores anteriormente descritos son objeto de la orden de reintegro contenida en la Resolución 0003138 del 14 de septiembre de 2020, acto que concede a Medimás EPS la oportunidad legal para interponer los recursos que proceden en

sede administrativa.

- Por lo anteriormente expuesto MEDIMAS EPS S.A.S interpuso recurso de reposición contra el acto administrativo contenido en la Resolución No. 0003138 Del 14 de septiembre del 2020,
- el cual
- fue resuelto mediante la Resolución No 000484 Del 27 de abril del 2021, la cual dispuso:

Artículo 1. REPONER parcialmente la resolución 003138 de 2020, de conformidad con las razones expuestas en la parte motiva del presente acto administrativo.
Artículo 2. MODIFICAR el artículo 1 de la Resolución 003138 de 2020, el cual quedará así:
Artículo 1. DECLARAR que como resultado del procedimiento de reintegro de recursos denominado ARCON005, la ADRES identificó que la EPS MEDIMÁS (EPSS45) con NIT 901.097.473-5 presenta una apropiación o reconocimiento sin justa causa por valor de $3.680.010,46, el cual debe ser actualizado al IPC con corte a la fecha de reintegro.

De lo anterior, la EPS MEDIMÁS reintegró la suma de $3.334.012,40 por concepto de capital involucrado y $176.977,06 producto de la actualización al IPC.

Artículo 3. MODIFICAR el artículo 2 de la Resolución 003138 de 2020, el cual quedará así:

Artículo 2. ORDENAR a la EPS MEDIMAS (EPS045), identificada con NIT 901.097.4735, reintegrar a la Administradora de los Recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud – ADRES, la suma de $345.998,06 por concepto de recursos apropiados o reconocidos sin justa causa y $31.514,11 producto de la actualización al IPC con corte a abril de 2021 para los recursos reintegrados y pendientes por reintegrar.

Pruebas allegadas al caso por las partes:

Parte convocante:

- Copia De La Resolución No 0003138 del 14 de septiembre de 2020.
- Copia De La Resolución No. Resolución 000484 De 2021.
- Copia De La Notificación Por Aviso De La Resolución No 000484 De 2021.
- Copia Del Recurso De Reposición Interpuesto Contra La Resolución 0003138 del 14 de septiembre de 2020.
- Copia De Soporte Técnico De Auditoria

Parte convocada:

- Concepto técnico emitido por la Dirección de Liquidación y Garantías.

Requisitos con que cumple la solicitud de conciliación:

Designación del funcionario al que se dirige
Individualización de las partes y sus representantes
Aspectos que se quieren conciliar y los hechos en los que se fundamentan
Pretensiones que formula el convocante
Relación de las pruebas que se acompañan y de las que se harían valer en el proceso
Demostración del Agotamiento de la vía gubernativa
Estimación razonada de la cuantía
Manifestación bajo la gravedad de juramento de no haber presentado demandas o solicitudes de conciliación con base en los mismos hechos
Indicación del lugar para que se surtan las notificaciones, el número o números telefónicos, número de fax y correo electrónico de las partes
Copia de la petición de conciliación enviada previamente al convocado

Firma del apoderado del solicitante o solicitantes

Decisiones del comité de conciliación relacionadas con el proceso objeto de estudio

Decisiones tomadas por el comité en casos similares:

Nro. Ekogui	Número de identificación	Decisión del comité	Conclusiones del comité
1435365		No concilia	No concilia en primer lugar porque la solicitud de conciliación y eventualmente la demanda adolecen de ineptitud sustancial por ausencia en el cumplimiento de los requisitos dispuestos por la normativa vigente y en segundo lugar porque el procedimiento de reintegro de recursos contra COMPENSAR EPS se adelantó con observancia de las garantías establecidas a su favor, de las etapas y términos establecidos en el artículo 3 del Decreto Ley 1281 de 2002 y la Resolución 3361 de 2013, en la medida que el convocante tuvo la oportunidad de controvertir, alegar, aclarar e interponer todos los recursos a que hubiera lugar,

Análisis del proceso o caso

Objeto de la solicitud de conciliación

- Se declare la nulidad de la Resolución No 0003138 Del 14 de septiembre del 2020, por la cual La Administradora de los Recursos Del Sistema General De Seguridad Social En Salud-ADRES ordenó a la EPS MEDIMÁS – EPS045 identificada con NIT 901.097.473-5 el reintegro de recursos por concepto de la "Auditoría ARCON005"

- Se declare la nulidad de la Resolución Número 000484 Del 27 de abril del 2021 Por la cual se resuelve un recurso de reposición interpuesto por la EPS MEDIMAS (EPS045) identificada con NIT 901.097.473-5 en contra de la Resolución 003138 del 14 de septiembre de 2020 – Auditoría ARCON005.

- Que, como consecuencia de la prosperidad de las pretensiones anteriores, a título de restablecimiento, se declare que MEDIMAS no está obligada a reintegrar a la Administradora de los Recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud-ADRES la suma de TRES MILLONES SEISCIENTOS OCHENTA MIL DIEZ PESOS CON CUARENTA Y SEIS CENTAVOS M/CTE ($3.680.010,46) por concepto de apropiación o reconocimiento sin justa causa.

- Que, a título de restablecimiento, y en caso de que MEDIMAS haya reintegrado valores, se ordene a la ADRES el reembolso del valor que haya sido efectivamente pagado por MEDIMAS a la Administradora, suma que deberá ser indexada a la fecha efectiva de la restitución del pago.

- Se condene a la ADRES, al pago de las costas y agencias en derecho que se causen.

Principal problema jurídico

Determinar si es procedente la revocatoria de las Resoluciones No. 0003138 Del 14 de septiembre del 2020 y la 000484 Del 27 de abril del 2021, proferidas por la ADRES a través de las cuales solicitó a la EPS convocante, el reintegro de recursos apropiados o reconocidos sin justa causa, teniendo en cuenta que la convocante, entre otros señala que se vulneró el derecho al debido proceso.

Análisis de caducidad y/o prescripción

Para el presente caso, de acuerdo con la demanda, el medio de control presentado es el de nulidad y restablecimiento del derecho, consagrado en el artículo 138 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

Al respecto, se tiene que el término de caducidad para la presentación de este medio de control se encuentra consagrado en el literal i) del numeral segundo del artículo 164 ibídem, el cual prescribe:

"Artículo 164. Oportunidad para presentar la demanda. La demanda deberá ser presentada: (…)

2. En los siguientes términos, so pena de que opere la caducidad:

d) Cuando se pretenda la nulidad y restablecimiento del derecho, la demanda deberá presentarse dentro del término de cuatro (4) meses contados a partir del día siguiente al de la comunicación, notificación, ejecución o publicación del acto administrativo, según el caso, salvo las excepciones establecidas en otras disposiciones legales; (…)"

Ahora bien, teniendo en cuenta que la solicitud de conciliación fue radicada ante la Procuraduría el 02 de junio de 2021 y que la Resolución 000484 del 27 de abril del 2021 mediante la cual la ADRES resolvió el recurso de reposición interpuesto contra la Resolución 0003138 del 14 de septiembre del 2020 quedó en firme el 14 de mayo de 2021, en el presente asunto no ha sobrevenido el fenómeno jurídico de la caducidad.

Análisis del caso

7.1 De la naturaleza de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho

La jurisprudencia y doctrina han tenido oportunidad de delinear el concepto, naturaleza y elementos de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho.

En esa labor, es unánime la posición según la cual este medio es una acción de naturaleza subjetiva, individual, temporal y desistibles, a través de la cual la persona que se considere lesionada en un derecho, como efecto de la vigencia de un acto administrativo viciado de nulidad, puede solicitar ante el Juez de Control Contencioso Administrativo, que se declare la nulidad del acto, y como consecuencia se restablezca su derecho o se repare el daño.

La acción tiene entonces por objeto, la protección directa de los derechos subjetivos de la persona demandante y desconocidos por el acto administrativo, y no por un hecho, una operación, una ocupación, o una omisión de la administración; por lo que la acción se emprende en contra de los actos administrativos inmersos en alguna de las causales de nulidad previstos en el ordenamiento.

La naturaleza de esta acción se desprende de manera necesaria que el sujeto pasivo de dicha acción debe ser, sin lugar a duda, la autoridad administrativa cuya voluntad se plasma en el acto administrativo demandado, pues es precisamente esa voluntad y no ninguna otra la que puede aparecer viciada de nulidad, y cuya posterior sanción con invalidez dará lugar al restablecimiento del derecho.

En este sentido el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo en lo que respecta al medio de control de Nulidad y Restablecimiento del derecho estableció:

"Artículo 138. Nulidad y restablecimiento del derecho: Toda persona que se crea lesionada en un derecho subjetivo amparado en una norma jurídica podrá pedir que se declare la nulidad del acto administrativo particular, expreso o presunto, y se le restablezca el derecho; también podrá solicitar que se le repare el daño. La nulidad procederá por las mismas causales establecidas en el inciso segundo del artículo anterior.

Igualmente podrá pretenderse la nulidad del acto administrativo general y pedirse el restablecimiento del derecho directamente violado por este al particular demandante o la reparación del daño causado a dicho particular por el mismo, siempre y cuando la demanda se presente en tiempo, esto es, dentro de los cuatro (4) meses siguientes a su publicación. Si existe un acto intermedio, de ejecución o cumplimiento del acto general, el término anterior se contará a partir de la notificación de aquel…"

Finalidad de la Acción de Nulidad y Restablecimiento del Derecho

Como ha quedado expresado, la finalidad de esta acción es el control subjetivo de legalidad del acto administrativo y el restablecimiento del derecho afectado.

En ese sentido, es claro que el objeto central de este proceso gira alrededor de determinar la capacidad de obrar y la

ausencia de vicios en el consentimiento del titular del órgano administrativo creador del acto demandado, que en este caso y como bien lo determina la actora radica en la ADRES.

7.2 DEL INSUMO TECNICO EMITIDO POR LA DIRECCION DE LIQUIDACION Y GARANTIAS

La Oficina Asesora Jurídica el 04 de junio de 2021 solicitó a través del correo electrónico diana.vargas@adres.gov.co con copia a oscar.salinas@adres.gov.co insumo técnico a la Dirección de Liquidación y garantías, el cual fue emitido el 17 de junio de 2021 bajo radicado 20211500032583; sin embargo, el mismo fue allegado formalmente a través de correo electrónico el 23 de junio de 2021.

El citado insumo desarrolló lo siguiente:

1) Reporte de la información a la base de datos única de afiliados

El Decreto Ley 1281 de 2002 en sus artículos 5 y 6 disponen la responsabilidad de los integrantes del Sistema Integral de Información del Sector Salud frente al reporte oportuno, confiable y efectivo de la información que administran al Ministerio de Salud y Protección Social con el fin de evitar reconocimientos sin justa causa de recursos del sector salud.

En desarrollo de lo anterior, el Ministerio de Salud y Protección Social ha emitido diferentes actos administrativos, tales como las Resoluciones 1344 de 2012 , 5512 de 2013 y 4622 de 2016 , esta última vigente en la actualidad, con el fin de determinar las responsabilidades que tienen las entidades que administran las afiliaciones en los distintos regímenes frente al reporte de la información oportuna ante la ADRES y la forma en que deben realizarse los procesos de depuración de la Base de Datos Única de Afiliados - BDUA.

En la normativa antes expuesta, se evidencia que la responsabilidad del reporte de la información contenida en la BDUA, es atribuible a las entidades administradoras de las afiliaciones y que sobre estas recae la obligación y responsabilidad de la veracidad, calidad, corrección y de mantener actualizada la información reportada en la Base de Datos Única de afiliados (BDUA). Tratándose de afiliados al Régimen Subsidiado, las Entidades Territoriales y el INPEC deberán efectuar seguimiento al reporte de las novedades realizadas por parte de las EPS de su jurisdicción y que dicha información constituye el soporte para el giro de recursos en los Regímenes Contributivo y Subsidiado.

Así las cosas, la información reportada por las EPS a la Base de Datos Única de Afiliados es el insumo para el reconocimiento y liquidación de la UPC, en los procesos dispuestos para el efecto, los cuales deben cumplir con los principios de oportunidad y eficiencia que permitan el flujo adecuado de los recursos para garantizar el derecho a la salud de los afiliados al Sistema General de Seguridad Social en Salud.

Sobre este punto, es necesario precisar que: i) la Base de Datos Única de Afiliados - BDUA, administra la información reportada al Sistema General de Seguridad Social en Salud, por las Entidades Promotoras de Salud de los Regímenes Contributivo y Subsidiado, las Entidades Obligadas a Compensar (EOC), los municipios, los departamentos que tengan a su cargo corregimientos departamentales, quienes administren los Regímenes Especiales y de Excepción, las entidades que oferten Planes Voluntarios de Salud y el Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario -INPEC, de acuerdo con lo descrito en la Resolución 4622 de 2016; ii) a través del proceso de novedades en la aplicación WEB de BDUA, se disponen en la página WEB de la ADRES y el SFTP de cada EPS, los resultados de cada proceso para que puedan ser descargados por estas y iii) es obligación de las EPS, EOC, EPSS y entidades del régimen del régimen de excepción consultar dicho resultado y realizar los ajustes a que haya lugar.

Adicionalmente, la ADRES reporta los registros a las EPS involucradas, sobre los registros sobre los cuales no encuentra información en las tablas de referencia con el fin de que se verifique cada uno de los hallazgos encontrados y sea reportadas las novedades a que haya lugar en las fechas establecidas por la Resolución 4622 de 2016.

Finalmente, en lo referente al reconocimiento de la UPC en los Regímenes Contributivo y Subsidiado, se precisa que, la ADRES, con fundamento en la facultad que le otorga el artículo 15 del Decreto Ley 1281 de 2002, de conformidad con el cual, le corresponde "(...) adoptar todos los mecanismos a su alcance (...) para proteger debidamente los recursos del FOSYGA, con el fin de evitar fraudes y pagos indebidos", efectúa cruces de información contra diferentes fuentes de datos, entre estas, las bases de datos de las entidades del régimen especial y de excepción, información reportada a la ADRES por dichas entidades en los términos de la Resolución 4622 de 2016 antes citada; con la base de datos de Pensionados, reportada diariamente por los operadores PILA y, con periodicidad mensual, la cual es reportada a través de Ministerio de Salud y Protección Social por las administradoras de fondos de pensiones.

2) Procedimiento de reintegro de recursos apropiados o reconocidos sin justa causa.

El procedimiento administrativo especial de reintegro de recursos del sector salud, apropiados o reconocidos sin justa causa, se enmarca en el artículo 3 del Decreto Ley 1281 de 2002, norma que establecía lo siguiente :

“Artículo 3. Reintegro de recursos apropiados o reconocidos sin justa causa. Cuando el administrador fiduciario del Fosyga o cualquier entidad o autoridad pública, en el ejercicio de sus competencias o actividades como participante o actor en el flujo de caja, detecte que se presentó apropiación sin justa causa de recursos del sector salud, en los eventos que señale el reglamento, solicitará en forma inmediata las aclaraciones respectivas o su reintegro, el cual procederá a más tardar dentro de los veinte días hábiles siguientes a la comunicación del hecho. Cuando la situación no sea subsanada o aclarada en el plazo señalado se informará de manera inmediata y con las pruebas correspondientes a la Superintendencia Nacional de Salud quien ordenará el reintegro inmediato de los recursos y adelantará las acciones que considere pertinentes.

Cuando la apropiación o reconocimiento a que alude este artículo sea evidenciada por el actor que maneja los recursos, éste deberá reintegrarlos en el momento en que detecte el hecho.

En el evento en que la apropiación o reconocimiento sin justa causa se haya producido a pesar de contarse con las herramientas, información o instrumentos para evitarlo, los recursos deberán reintegrarse junto con los respectivos intereses liquidados a la tasa de interés moratorio establecida para los impuestos administrados por la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales, DIAN. Cuando la apropiación se presente pese a la diligencia del respectivo actor o por circunstancias que escaparon a su control, los recursos deberán reintegrarse debidamente actualizados por el Índice de Precios al Consumidor, IPC.”

Sea del caso indicar que el referido procedimiento administrativo especial de reintegro de recursos apropiados o reconocidos sin justa causa de que trataba el artículo 3 del Decreto Ley 1281 de 2002 antes citado, fue desarrollado en su momento por la Resolución 3361 de 2013, derogada por la Resolución 4358 de 2018 y esta a su vez por la Resolución 1716 de 2019, expedida con ocasión de la modificación al decreto ley antes referido por parte del artículo 7 de la Ley 1949 de 2019.

Que de conformidad con lo dispuesto en el artículo 2 de la Resolución 1716 de 2019, esta le es aplicable a I) los procedimientos que se iniciaron a partir de la entrada en vigencia de la Ley 1949 de 2019, siempre y cuando estén en curso, II) aquellos que no hubiesen sido allegados a la Superintendencia Nacional de Salud y III) los que se inicien a partir de la entrada en vigencia de dicha Ley.

2.1 Naturaleza del procedimiento

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 3 del Decreto Ley 1281 de 2002, actualmente modificado por el artículo 7 de la Ley 1949 de 2019, en concordancia con la sentencia C – 607 de 2012 y atendiendo las Resoluciones 4358 de 2018 y 1716 de 2019 vigentes para el momento en que se llevó a cabo el procedimiento; se evidencia que el procedimiento de reintegro de recursos apropiados o reconocidos sin justa causa se trata de un procedimiento administrativo especial, debidamente reglamentado.

Ahora bien, se hace necesario precisar que el procedimiento administrativo especial de reintegro de recursos no tiene naturaleza sancionatoria. Su finalidad es la recuperación de los recursos del SGSSS apropiados o reconocidos sin justa causa. Al respecto, la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado, en concepto, 2235 y 2235 Adición, señala que “(…) la finalidad, el contenido y el alcance del procedimiento establecido en el artículo 3 del Decreto Ley 1281 de 2002, que inicia el administrador fiduciario del FOSYGA o cualquier entidad o autoridad pública y continúa la Superintendencia, difiere de las características de un procedimiento de carácter sancionatorio. En efecto, la función que el legislador asignó a la Superintendencia Nacional de Salud en el artículo 3 del Decreto Ley 1281 de 2002, se limita a la posibilidad de que la entidad dé las órdenes para obtener el reintegro del monto de los recursos involucrados (…) sin que esta actividad implique, en principio, establecer responsabilidades respecto de la conducta de los sujetos llamados a reintegrar los recursos, ni se imponga en la Resolución del asunto sanciones de algún tipo”.

2.2 Etapas del procedimiento

La aplicación de la auditoría se encuentra enmarcada en la Resolución 1716 de 2019 mediante la cual se establece el procedimiento del reintegro de los recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud, apropiados o reconocidos sin justa causa.

Teniendo en cuenta lo anterior, la ADRES en desarrollo de las auditorías que práctica de manera periódica a las bases de datos de pagos del Régimen Subsidiado, identificaba hallazgos por presuntas apropiaciones o reconocimientos sin justa causa de recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud, los comunicaba a la entidad que recibió los recursos

solicitándole aclarar la situación. Esta etapa se denomina solicitud de aclaración y está prevista en el artículo 4 de la Resolución 1716 de 2019.

Acto seguido, la EPS requerida daba respuesta a la solicitud de aclaración, desvirtuando los hallazgos presentados en la auditoría o aceptando reintegrar los valores que considerase fueron reconocidos o apropiados sin justa causa, para lo cual, se concede el plazo máximo de cuarenta (40) días hábiles siguientes al recibo de la comunicación para la respuesta a la solicitud de aclaración, es decir que sobre la misma no procede prórroga alguna.

Una vez recibida la respuesta emitida por parte de la EPS en el término otorgado, la ADRES en un término de cuarenta (40) días hábiles elaborará un informe conforme a criterios técnicos y jurídicos, si se presentó apropiación o reconocimiento sin justa causa de los recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud.

Establecida la apropiación o reconocimiento sin justa causa, la ADRES expide un acto administrativo que ordena el reintegro del valor adeudado junto con la actualización del IPC, contra el acto administrativo definitivo que ordena el reintegro procederán los recursos de ley.

2.3 Aplicación regla de firmeza sobre los recursos del aseguramiento en salud para procesos de reintegro.

Para efectos de determinar la procedencia del reintegro de recursos del aseguramiento en salud, es necesario tener en cuenta lo previsto en el inciso final del artículo 73 de la Ley 1753 de 2015, que establece una regla de firmeza sobre estos recursos.

En complemento de lo anterior, el legislador dispuso en el inciso final del artículo 16 de la Ley 1797 de 2016, una regla de firmeza para los reconocimientos y giros de los recursos del aseguramiento en salud realizados dos años antes de la entrada en vigencia de la Ley 1753 de 2015, esto es, el 9 de junio de 2013, señalando que quedaron en firme a partir del momento de entrada en vigencia de la primera de las mencionadas leyes.

Las citadas normas fueron objeto de reglamentación mediante el Decreto 1829 de 2016, que adicionó el Decreto 780 de 2016, Único Reglamentario del Sector Salud y Protección Social, indicando en los artículos 2.6.1.6.1 y 2.6.1.6.2.

En los referidos artículos se indicó, en concordancia con lo dispuesto en el artículo 73 de la Ley 1753 de 2015 y teniendo en cuenta su aplicación y vigencia, que los reconocimientos y giros de los recursos del aseguramiento en salud quedarán en firme transcurridos dos (2) años después de su realización y que para aquellos efectuados entre el 9 de junio de 2013 y el 8 de junio de 2015, dicho término contará a partir de la entrada en vigencia de la Ley 1753 de 2015, es decir, su firmeza se predica a partir del 10 de junio de 2017.

Ahora bien, es necesario indicar que de conformidad con lo dispuesto en el literal d) del artículo 2.6.1.6.1. del Decreto 780 de 2016, se define como reclamación, la remisión de la solicitud de aclaración a los sujetos del procedimiento de reintegro de recursos apropiados o reconocidos sin justa causa, con la cual se da inicio a dicho procedimiento y se interrumpe el plazo para que opere la firmeza sobre los reconocimientos y giros del aseguramiento en salud realizados a partir del 9 de junio de 2013.

3. CASO CONCRETO – EPS MEDIMÁS – EPS045

La ADRES siguiendo el procedimiento establecido en el artículo 7 de la Ley 1949 de 2019 y la Resolución 1716 de 2019, con fundamento en el resultado de la auditoría ARCON005, remitió la solicitud de aclaración a la referida EPS, con la comunicación S1141027121906295 1I000003726400, recibida por la EPS el 31 de diciembre de 2019 con número de guía YG249634208CO, en la cual se le comunicaron los registros y valores involucrados en la auditoría del Régimen Contributivo ARCON005, otorgando el plazo de cuarenta (40) días hábiles para dar respuesta.

El documento remitido a la EPS MEDIMÁS – EPS045 contenía la descripción de las causales, el soporte jurídico y técnico del hallazgo identificado en la auditoría ARCON005, de igual forma, le fue informado los registros y valores involucrados por causal de auditoría, así:

Causal Cantidad de Registros Total Valor Involucrado ($)
Auditoria Afiliado Fallecido 9 416.140,97
Auditoria Beneficiario de Cotizante Fallecido 4 34.663,92
Beneficiarios con reconocimiento de días mayor al cotizante 9 1.735.097,63
Mas de un cónyuge activo para el mismo periodo 2 193.007,00
UPC Reconocidas mayores a 30 días 37 1.793.691,08
TOTAL 61 4.172.600,60

Así mismo, la solicitud de aclaración indicaba los parámetros establecidos para validar lo informado y los términos de respuesta para que la EPS MEDIMÁS – EPS045 realizará las validaciones y emitiera la respuesta correspondiente.

La EPS dio respuesta a la solicitud de aclaración el 24 de febrero de 2020, esto fue, en el plazo otorgado, para lo cual la EPS radicó el documento físico con el No E1141024022003545 1E000039209700.

La ADRES procedió a analizar la respuesta dada por la EPS a la solicitud de aclaración, con base en los siguientes parámetros:

El registro lo presenta como aclarado la EPS Se acepta reintegrar el registro por la EPS El registro no se diligencia, se alteró la estructura o no se remite el medio magnético por la EPS
1. Se valida si fue identificado como hallazgo en auditorías anteriores.

2. Se valida contra las tablas de referencia.

3. Si el registro no fue restituido, ni fue identificado como hallazgo en auditorías anteriores, ni presentó cambios en la tabla de referencia, se categoriza como VALOR A REINTEGRAR. En caso contrario, el registro se categoriza como ACLARADO. 1. Si la opción de reintegro diligenciada por la EPS es consignación, previa confirmación del recaudo de los recursos, se registra como valor reintegrado.

2. Si la EPS autoriza el descuento en procesos de compensación se procede de acuerdo con lo solicitado y una vez efectuado el mismo, se registra como valor reintegrado.
3. Si el registro no fue reintegrado, es decir no se evidencia el ingreso de los recursos, se categoriza como VALOR A REINTEGRAR. 1. Se valida si fue identificado como hallazgo en auditorías anteriores.

2. Se valida contra las tablas de referencia.

3. Si el registro no fue restituido, ni fue identificado como hallazgo en auditorías anteriores, ni presentó cambios en la tabla de referencia, se categoriza como VALOR A REINTEGRAR. En caso contrario, el registro se categoriza como ACLARADO.

Como resultado de las validaciones, cada registro se categorizó de acuerdo con los siguientes criterios:

Análisis ADRES Observación ADRES Descripción
Aclarado Aclarado por actualización de tablas de referencia. El registro presenta novedades o actualizaciones en la tabla de referencia con la que cruzó en el hallazgo, donde el número de días identificados inicialmente en la tabla disminuye reduciendo a 0 el número de días involucrados. La EPS, conserva los soportes y certificaciones que desvirtúan el hallazgo
Aclarado presentado en auditorías propias de la EPS. El registro fue reintegrado por la EPS mediante consignación.
Aclarado identificado como hallazgo en auditorías anteriores. El registro fue restituido en auditorías propias de la EPS o en auditoría anteriores que desvirtúan el hallazgo.
Aclarado presentado en procesos de corrección. El registro es presentado por la EPS en procesos de corrección de registros aprobados.
Valor reintegrado Valor descontado en procesos de reconocimiento a favor de la EPS. La EPS autoriza el descuento de las sumas a reintegrar.
Valor consignado por la EPS. El registro es reintegrado por la EPS por consignación o transferencia electrónica.
Valor a reintegrar Valor a reintegrar El registro no presenta cambios en la condición inicial que permitió identificarlo como hallazgo en la auditoría.

? Resultado de la Auditoría ARCON005

Producto del análisis realizado, se remitió a la EPS el informe de auditoría con la comunicación N° S1141018052012091 7I000004426800, de fecha 18 de mayo de 2020 en el cual se concluyó que hubo reconocimiento sin justa causa de recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud a MEDIMAS, por valor de $3.680.010,46, de los cuales, la EPS reintegró $600.328,84. Así mismo, sobre el valor identificado como hallazgo en la auditoría, como fue señalado en el numeral 3.2 de este informe se determina que se generó un valor de $211.366,73, producto de la indexación al IPC, de los cuales la EPS reintegró $23.721,35.

Una vez aplicados los parámetros y criterios antes descritos a los 61 registros identificados como hallazgo en la auditoría, se obtuvo el siguiente resultado: 54 registros fueron relacionados por la EPS como aclarados, de los cuales 16 fueron aclarados por actualización de tablas de referencia y 38 no presentaron cambios frente a lo reportado en la auditoría, lo

que indica que dichos registros mantienen el hallazgo.

La EPS acepta reintegrar 7 registros por valor de $600.328,84 por concepto de capital y $23.721,35 por actualización de IPC, dicho valor fue descontado en el segundo proceso de compensación de marzo de 2020.

De acuerdo con el análisis realizado a los registros identificados como hallazgos en la auditoría ARCON005, se determinó que la EPS MEDIMÁS – EPS045 presentó el siguiente valor a reintegrar por concepto de capital:

Hallazgo de la auditoría Aclarados A reintegrar Reintegrado Pendientes por reintegrar

Valor ($) 4.172.600,60 492.590,14 3.680.010,46 600.328,84 3.079.681,62
N°. de registros 61 16 45

En atención a lo expuesto, para los recursos reintegrados por la EPS se realizó la indexación al IPC hasta la fecha efectiva del reintegro y para los recursos que la EPS no aceptó reintegrar se realizó indexación provisional8 a abril de 2020, a continuación, encuentra el detalle de los valores calculados:

Concepto IPC del capital reintegrado ($) (A) IPC del capital por reintegrar ($)
(B) Total IPC adeudado ($)
(C)=(A+B) Valor de IPC reintegrado por la EPS ($)
(D) Saldo a favor de la EPS por IPC ($)
(E) Valor adeudado por IPC ($)
(F)= (C-D)
Auditoría ARCON005 27.902,48 183.464,25 211.366,73 23.721,35 0,00 187.645,38

En consecuencia, la suma del capital y a la actualización al IPC, corresponden a un reconocimiento sin justa causa de recursos del SGSSS a cargo de la EPS MEDIMÁS – EPS045, así:

Concepto Valor ($) Valor reintegrado por la EPS ($) Valor total adeudado ($)
Capital 3.680.010,46 600.328,84 3.079.681,62
IPC 211.366,73 23.721,35 187.645,38
TOTAL 3.891.377,19 624.050,19 3.267.327,00

El artículo 7 de la Resolución 1716 de 2019, dispone que “establecida la apropiación o el reconocimiento sin justa causa, se expedirá acto administrativo definitivo que ordene el reintegro del valor adeudado junto con su actualización, de acuerdo con la variación del IPC (…)”.

Que una vez determinada la apropiación o el reconocimiento sin justa causa previo el procedimiento de Ley, garantizando el debido proceso, se expidió la Resolución No. 003138 del 14 de septiembre de 2020, en la cual la ADRES resolvió:

“Artículo 1. DECLARAR que, como resultado del procedimiento de reintegro de recursos adelantado por la ADRES, la EPS MEDIMÁS - EPS045, identificada con NIT 901.097.473-5, presenta una apropiación o reconocimiento sin justa causa por valor de $3.680.010,46, el cual debe ser actualizado al IPC con corte a la fecha de reintegro.

De lo anterior, la EPS reintegró la suma de $600.328,84 por concepto de capital involucrado y $23.721,35 producto de la actualización al IPC.

Artículo 2. ORDENAR a la EPS MEDIMÁS - EPS045, identificada con NIT 901.097.473-5, reintegrar a la Administradora de los Recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud – ADRES, la suma de $3.079.681,62 por concepto de recursos apropiados o reconocidos sin justa causa y $170.027,62 producto de la actualización al IPC con corte a la fecha de reintegro y a agosto de 2020 para para los recursos pendientes por reintegrar.

Parágrafo. Los recursos apropiados o reconocidos sin justa causa deberán ser actualizados con base en el IPC, hasta el día en que la EPS realice el reintegro de los mismos, de conformidad con lo expuesto en la parte motiva del presente acto administrativo”.

Es así, como ordenó el reintegro de los recursos apropiados o reconocidos sin justa causa por la EPS MEDIMÁS – EPS045, con fundamento en el procedimiento administrativo adelantado en observancia del derecho al debido proceso de la EPS requerida, para lo cual, la ADRES expidió la Resolución 003138 del 14 de septiembre de 2020, en la que ordenó a la EPS reintegrar a la ADRES, la suma de $3.079.681,62 por concepto de recursos apropiados o reconocidos sin justa causa y

$170.027,62 producto de la actualización al IPC con corte a la fecha de reintegro y a agosto de 2020 para para los recursos pendientes por reintegrar.

El acto administrativo que ordenó el reintegro le fue notificado por aviso a la EPS el 14 de octubre de 2020 y, el 20 de octubre del mismo año la EPS presentó recurso de reposición contra la Resolución 41739 de 2019 radicado bajo el número interno 20201420169072, cumpliendo con las formalidades establecidas en los artículos 76 y 77 del CPACA.

Con ocasión del recurso de reposición, se procedió a analizar nuevamente los registros que continúan en curso del procedimiento, del citado acto administrativo, realizando las siguientes validaciones:
- Si presenta reintegros producto de los procesos de corrección posteriores a la auditoría.
- Si fue identificado como hallazgo en auditorías anteriores.
- Si presentó cambios o actualizaciones en las tablas de referencia.
- Si realizó reintegro de recursos o autorizó descuentos en los procesos de reconocimiento a favor de la EPS.

En el evento que el registro no se identifique en las anteriores validaciones, se categoriza como VALOR A REINTEGRAR.

En virtud del análisis presentado en el acto administrativo que ordena el reintegro y efectuadas las validaciones antes descritas, se generaron los siguientes resultados:

ANÁLISIS RESULTADO DEL ANÁLISIS VALOR ($)
Acto Administrativo que ordena el reintegro Valor involucrado 4.172.600,60
Valor aclarado 492.590,14
Valor a reintegrar - Capital 3.680.010,46
Valor reintegrado – Capital 600.328,84
Valor en proceso de descuento - Capital 0,00
Valor Capital ordenado en el A.A*. 3.079.681,62
Valor Reintegrado IPC 23.721,35
Valor IPC ordenado en el A.A* 170.027,62
Acto Administrativo resuelve recurso Valor aclarado 0,00
Valor a reintegrar - Capital 3.079.681,62
Valor capital reintegrado después del A.A* 2.733.683,56
Valor IPC reintegrado después del A.A* 153,255.71
VALOR CAPITAL A REINTEGRAR 345.998,06
VALOR IPC A REINTEGRAR 31.514,11
VALOR TOTAL A REINTEGRAR 377.512,17
*A.A.: Acto Administrativo Recurrido.

Conforme lo explicado en el anterior cuadro, es necesario indicar que, con ocasión del recurso de reposición, se efectuaron nuevas validaciones en las tablas de referencia con corte a la fecha del acto administrativo que resolvió el recurso y producto de las novedades y actualizaciones identificadas, no se evidenciaron actualizaciones, que dieran cuenta que se aclararon registros.

En atención a lo dispuesto en el artículo 7 de la Ley 1949 de 2019, para los recursos reintegrados por la EPS se realizó la indexación al IPC hasta la fecha efectiva de reintegro para los recursos que la EPS no aceptó reintegrar se realizó la indexación provisional1 al IPC a abril de 2021, presentando los siguientes valores:

Concepto IPC del capital reintegrado ($) (A) IPC del capital por reintegrar ($)
(B) Total IPC adeudado ($)
(C)=(A+B) Valor de IPC reintegrado por la EPS ($)
(D) Saldo a favor de la EPS por IPC ($)
(E) Valor adeudado por IPC ($) (F)= (C-D)
Auditoría ARCON005 179.426,04 29.065,13 208.491,17 176.977,06 0,00 31.514,11

En consecuencia, la suma del capital y la actualización al IPC, corresponden a un reconocimiento sin justa causa de recursos del SGSSS a cargo de la EPS MEDIMAS (EPS045), así:

Concepto Valor ($) Valor reintegrado por la EPS ($) Valor total adeudado ($)
Capital 3.680.010,46 3.334.012,40 345.998,06
IPC 208.491,17 176.977,06 31.514,11
TOTAL 3.888.501,63 3.510.989,46 377.512,17

El recurso mencionado se constituyó en la posibilidad de los ciudadanos de ejercer, en sede administrativa, su derecho de contradicción frente a las decisiones adoptadas por la administración, con el objetivo de que ésta revise sus actuaciones, razón por la cual se expidió la Resolución 00484 del 27 de abril de 2021, la cual fue notificada electrónicamente a la EPS MEDIMAS el 19 de mayo de 2021, mediante la cual se resolvió el recurso de reposición interpuesto por la EPS a la Resolución 003138 del 14 de septiembre de 2020, la cual indicó en sus artículos 1, 2 y 3 lo siguiente:

"Artículo 1. REPONER parcialmente la Resolución 003138 de 2020, de conformidad con las razones expuestas en la parte motiva del presente acto administrativo.

Artículo 2. MODIFICAR el artículo 1° de la Resolución 003138 de 2020, el cual quedará así:

Artículo 1. DECLARAR que como resultado del procedimiento de reintegro de recursos denominado ARCON005 adelantado por la ADRES, la EPS MEDIMAS con
NIT 901.097.473-5 presenta una apropiación o reconocimiento sin justa causa por valor de $3.680.010,46, el cual debe ser actualizado al IPC con corte a la fecha de reintegro.

De lo anterior, la EPS reintegró la suma de $3.334.012,40 por concepto de capital involucrado y $176.977,06 producto de la actualización al IPC.

Artículo 3. MODIFICAR el artículo 2° de la Resolución 41740 de 2019, el cual quedará así:

Artículo 2. ORDENAR a la EPS MEDIMAS, identificada con NIT 901.097.473-5, reintegrar a la Administradora de los Recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud – ADRES, la suma de $345.998,06 por concepto de recursos apropiados o reconocidos sin justa causa y $31.514,11 producto de la actualización al IPC con corte a la fecha de reintegro y a noviembre de 2020 para los recursos pendientes por reintegrar.

Parágrafo. Los recursos apropiados o reconocidos sin justa causa deberán ser actualizados con base en el IPC, hasta el día en que la EPS realice el reintegro de los mismos, de conformidad con lo expuesto en la parte motiva del presente acto administrativo."

Así las cosas, se tiene que la ADRES, adelantó el procedimiento de reintegro de recursos apropiados sin justa causa contra la EPS MEDIMAS (EPS045), en observancia de las garantías establecidas a su favor y de las etapas y términos establecidos en el Decreto Ley 1281 de 2002 modificado por el artículo 7 de la Ley 1949 de 2019 y la Resolución 1716 de 2019.

Expuesto lo anterior, el acto administrativo definitivo es la Resolución 00484 del

Análisis del precedente judicial

N/A

Aplica directriz institucional o nacional:	NO

Recomendaciones del abogado

Recomendación al comité	No conciliar

Conclusiones

La Oficina Asesora Jurídica de la ADRES, en virtud de los argumentos expuestos y el insumo técnico proferido por la Dirección de Liquidaciones y Garantías, considera que en el presente caso NO ES VIABLE presentar fórmula conciliatoria en razón a que el procedimiento de reintegro de recursos apropiados o reconocidos sin justa causa adelantado en contra MEDIMAS EPS, se ejecutó en observancia de las etapas y términos establecidos en Decreto Ley 1281 de 2002 modificado por el artículo 7º de la Ley 1949 de 2019 y la Resolución 1716 de 2019, en prevalencia en todo caso de los derechos al debido proceso y de defensa y contradicción de que es titular la EPS convocante, como se encuentra sustentado en la presente ficha.