Ficha de conciliación Extrajudicial

Información del proceso extrajudicial asociado a la ficha

Número de la ficha:	59013
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:	1468379
Jurisdicción:	ADMINISTRATIVA
Tipo de acción o medio de control:	Nulidad y restablecimiento del derecho
Procuraduría de conocimiento actual:	PROCURADURIA (REPARTO)
Valor económico inicial:	$55.802.877,00
Valor económico indexado:	$55.802.877,00
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 42539 DEL 23 DE DICIEMBRE DE 2019 Y RESOLUCIÓN 000164 DE 2021.

2. MEDIANTE RESOLUCIÓN 42539 DEL 23 DE DICIEMBRE DE 2019 , 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 000164 DE 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 $53.094.320.

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	

Valor económico del proceso o caso

Pretensiones:

Descripción	Unidad monetaria	Valor
	PESOS	53.094.320,00
	PESOS	2.708.557,00

Descripción adicional del proceso por parte del abogado

Hechos - Complemento a los descritos en el registro relacionado:

- De conformidad con el artículo 66 de la Ley 1753 de 2015, en concordancia con los artículos 21 y 22 del Decreto 1429 de 2016 y el Decreto 1432 de 2016, la ADRES, elaboró un informe de auditoría a partir del cruce del Histórico de afiliados pagos del régimen Subsidiado (HAPS) contra la Base de Datos de los Regímenes Especiales y de Excepción (BDEX) y el Histórico de Afiliados Compensados, periodo comprendido entre abril de 2016 y febrero de 2018.

- De acuerdo con la identificación de los presuntos reconocimientos o apropiaciones sin justa causa y con fundamento en la auditoría ARS_BDEX002 la ADRES, remitió la solicitud de aclaración a MEDIMÁS EPS S.A.S., mediante comunicación S114101804180336001000000903500, recibida el 20 de abril de 2018, en la cual se comunicaron los registros y valores involucrados en la auditoria del régimen subsidiado, Régimen Especial y de Excepción-BDEX.

- Por lo anterior, la ADRES, remitió el informe de auditoría, por el cual determinó que MEDIMÁS EPS S.A.S., presentaba un valor a reintegrar por concepto de capital.

- Que, conforme a la validación de los datos de la auditoria, MEDIMÁS EPS S.A.S., aceptó reintegrar 811 registros por valor de $29.883.839,31.

- Una vez presentada la solicitud de aclaración por parte de MEDIMÁS EPS S.A.S la ADRES determinó que los valores a reintegrar por parte de esta compañía como concepto de capital ascienden a la suma de $55.257.972,67 que corresponden a 1.484 registros, de los cuales, en el curso del procedimiento, MEDIMÁS EPS S.A.S reintegró $37.711.152,78, así:

- Ahora bien, la ADRES, determinó en el artículo primero de la parte resolutiva de la Resolución 42539 que, MEDIMÁS EPS S.A.S., presenta una apropiación o reconocimiento sin justa causa por valor total adeudado de $55.257.972,67 el cual debe ser actualizado al IPC con corte a la fecha del reintegro.

- En el mismo sentido, la ADRES determina en el artículo segundo ordenar a MEDIMÁS EPS S.A.S., el reintegro por la suma de $17.546.819,89 por concepto de recursos apropiados y reconocidos sin justa causa, más la suma de $870.656,04 por actualización del IPC con corte a febrero de 2019.

- Por lo expuesto MEDIMAS EPS S.A.S interpuso recurso de reposición contra el acto administrativo contenido en la RESOLUCIÓN No. 42539 del 23 de diciembre de 2019, por la cual se ordenó el reintegro de recursos a la ADRES

- El recurso de reposición fue resuelto mediante la Resolución 00164 del 22 de febrero 2021 el cual ordenó:

“Artículo 1. REPONER parcialmente la Resolución 42539 de 2019, de conformidad con las razones expuestas en la parte motiva del presente acto administrativo.

Artículo 2. MODIFICAR el artículo 1 de la Resolución 42539 de 2019, el cual quedará así:

Artículo 1. DECLARAR que como resultado del procedimiento de reintegro de recursos denominado ARS_BDEX002 adelantado por la ADRES, la EPS MEDIMÁS– EPSS44 con NIT 901.097.473-5 presenta una apropiación o reconocimiento sin justa causa por valor de $53.094.320,64, el cual debe ser actualizado al IPC con corte a la fecha de reintegro y $ 2.708.557,11 producto de la actualización al IPC a la fecha efectiva de reintegro y con corte a octubre de 2020. De lo anterior, la EPS reintegró la suma de $51.655.982,97 por concepto de capital involucrado y $2.326.247,43 producto de la actualización al IPC.

Artículo 3. MODIFICAR el artículo 2 de la Resolución 42539 de 2019, el cual quedará así:

Artículo 2. ORDENAR a la EPS MEDIMÁS, 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 $1.438.337,67 por concepto de recursos apropiados o reconocidos sin justa causa y $382.309,68 producto de la actualización al IPC con corte a la fecha de reintegro y octubre de 2020 para los recursos pendientes por reintegrar".

Pruebas allegadas al caso por las partes:

Parte convocante:

- Copia De La Resolución No 42539 del 23 de diciembre de 2019
- Copia De La Resolución No. Resolución 000164 De 2021
- Copia De La Notificación Por Aviso De La Resolución No 000164 De 2021
- Copia Del Recurso De Reposición Interpuesto Contra La Resolución 42539 del 23 de diciembre de 2019
- Copia De Soporte Técnico De Auditoría

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 42539 del 23 de diciembre de 2019, por la cual La Administradora De Los Recursos Del Sistema General De Seguridad Social En Salud-ADRES ordenó a Medimas Eps – EPSS44 identificada con Nit 901.097.473-5, el reintegro de los recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud – ADRES.

- Se declare la nulidad de la Resolución No 000164 DE 2021 por la cual se resolvió un recurso de reposición interpuesto por la EPS MEDIMÁS –en contra de la Resolución 42539 del 23 de diciembre de 2019 - Auditoría ARS_BDEX002.

- 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 ADRES la suma de CINCUENTA Y TRES MILLONES NOVENTA Y CUATRO MIL TRESCIENTOS VEINTEPESOS CON SESENTA Y CUATRO CENTAVOS M/CTE $53.094.320,64, el cual debe ser actualizado al IPC con corte a la fecha de reintegro y DOS MILLONES SETECIENTOS OCHO MIL QUINIENTOS CINCUENTA Y SIETE PESOS CON ONCE CENTAVOS M/CTE $ 2.708.557,11 producto de la actualización al IPC a la fecha efectiva de reintegro y con corte a octubre de 2020.

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

Principal problema jurídico

Determinar si es procedente la revocatoria de las Resoluciones No. 42539 del 23 de diciembre de 2019 y la 00164 del 22 de febrero 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, frente a las cuales se alude la vulneración 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 00164 del 22 de febrero 2021 mediante la cual la ADRES resolvió el recurso de reposición interpuesto contra la Resolución 42539 del 23 de diciembre de 2019 quedó en firme el 03 de marzo de 2021, en el presente asunto no ha sobrevenido dicho fenómeno jurídico.

Análisis del caso

Para resolver el problema jurídico planteado, en este acápite se procede a estudiar las pretensiones presentadas por el Convocante, a la luz de las normas que regulan el tema, desarrollando temas estratégicos que se tendrán en cuenta en la defensa del presente asunto, en este caso que tiene que ver con el proceso de reintegro de recursos apropiados o reconocidos sin justa causa, que la ADRES en el marco de sus funciones debe adelantar, de conformidad con las normas sustantivas y procedimentales que regulan dicho proceso.

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 de Asesora Jurídica solicitó el 07 de junio de 2021 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 24 de junio de 2021 bajo radicado 20211500034153; sin embargo, el mismo fue allegado a través de correo electrónico el 06 de julio de 2021.

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 3 del Decreto Ley 1281 de 2002 y la Resolución 3361 de 2013, con fundamento en el resultado de la auditoría ARS_BDEX002, remitió la solicitud de aclaración a la referida EPS, con la comunicación S1141018041803360OI000000903500, recibida por la EPS el 20 de abril de 2018, en la cual se le comunicaron los registros y valores involucrados en la auditoría del Régimen Subsidiado ARS_BDEX002, otorgando el plazo de tres (3) meses para dar respuesta.
El documento remitido a la EPS MEDIMÁS contenía la descripción de las causales, el soporte jurídico y técnico del hallazgo identificado en la auditoría ARS_BDEX002, de igual forma, le fue informado los registros y valores involucrados por causal de auditoría, así:

Causal Cantidad de Registros Total Valor Involucrado ($)
Afiliación Simultánea (Régimen de Excepción) 1.831 62.120.462,03
TOTAL 1.831 62.120.462,03

Así mismo, la solicitud de aclaración indicaba los parámetros establecidos para validar lo informado y los términos de respuesta para que la EPS MEDIMÁS – EPSS44 realizará las validaciones y emitiera la respuesta correspondiente.

La EPS dio respuesta a la solicitud de aclaración el 18 de julio de 2018, esto fue, en el plazo otorgado, para lo cual la EPS radicó el documento físico con el No E11410180718121145E000011284600.

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

Respuesta EPS

El registro lo presenta como aclarado Se acepta reintegrar el registro El registro no se diligencia, se alteró la estructura o no se remite el medio magnético

Respuesta operador Reiteración

(El operador reitera que el afiliado estuvo activo para el periodo de afiliación simultánea) 1. Se valida si el registro fue identificado como hallazgo en auditorías anteriores si no ha sido identificado se presenta como "valor a reintegrar" de lo contrario queda en estado "Aclarado", para la EPS. 1. Se valida si el registro fue identificado como hallazgo en auditorías anteriores si no ha sido identificado se presenta como "valor a reintegrar" de lo contrario queda en estado "Aclarado", para la EPS. 1. Se valida si el registro fue identificado como hallazgo en auditorías anteriores si no ha sido identificado se presenta como "valor a reintegrar" de lo contrario queda en estado "Aclarado", para la EPS.

2. Se valida contra las tablas de referencia y si el registro continúa Activo para el periodo auditado el registro queda como "Valor a reintegrar" para la EPS. 2. Se valida contra las tablas de referencia y si el registro continúa Activo para el periodo auditado el registro queda como "Valor reintegrado", para la EPS. 2. Se valida contra las tablas de referencia y si el registro continúa Activo para el periodo auditado el registro queda como "Valor a reintegrar", para la EPS.

3. Se valida contra las tablas de referencia, si el registro no se encuentra activo para el periodo auditado queda en estado "Aclarado", para la EPS. 3. Se valida contra las tablas de referencia, si el registro no se encuentra activo para el periodo auditado queda en estado "Aclarado", para la EPS. 3. Se valida contra las tablas de referencia, si el registro no se encuentra activo para el periodo auditado queda en estado "Aclarado", para la EPS.

Aclaración

(El operador certifica que el afiliado estuvo retirado o fallecido en el periodo de afiliación simultánea) 1. Se valida si el registro fue identificado como hallazgo en auditorías anteriores si no ha sido identificado se presenta como "valor a reintegrar" de lo contrario queda en estado "Aclarado", para la EPS. 1. Se valida si el registro fue identificado como hallazgo en auditorías anteriores si no ha sido identificado se presenta como "valor a reintegrar" de lo contrario queda en estado "Aclarado", para la EPS. 1. Se valida si el registro fue identificado como hallazgo en auditorías anteriores si no ha sido identificado se presenta como "valor a reintegrar" de lo contrario queda en estado "Aclarado", para la EPS.

2. Se valida contra las tablas de referencia si el registro continúa activo para el periodo auditado queda como "Valor a reintegrar", para la EPS. 2. Se valida contra las tablas de referencia si el registro continúa activo para el periodo auditado el registro queda como "Valor reintegrado", para la EPS. 2. Se valida contra las tablas de referencia si el registro continúa activo para el periodo auditado el registro queda como "Valor a reintegrar", para la EPS.

3. Se valida contra las tablas de referencia, si el registro no se encuentra activo para el periodo auditado queda en estado "Aclarado", para la EPS. 3. Se valida contra las tablas de referencia, si el registro no se encuentra activo para el periodo auditado queda en estado "Aclarado", para la EPS. 3. Se valida contra las tablas de referencia, si el registro no se encuentra activo para el periodo auditado queda en estado "Aclarado", para la EPS.

No dio respuesta 1. Se valida si el registro fue identificado como hallazgo en auditorías anteriores si no ha sido identificado se presenta como "valor a reintegrar" de lo contrario queda en estado "Aclarado", para la EPS. 1. Se valida si el registro fue identificado como hallazgo en auditorías anteriores si no ha sido identificado se presenta como "valor a reintegrar" de lo contrario queda en estado "Aclarado", para la EPS 1. Se valida si el registro fue identificado como hallazgo en auditorías anteriores si no ha sido identificado se presenta como "valor a reintegrar" de lo contrario queda en estado "Aclarado", para la EPS

2. Se valida contra las tablas de referencia si el registro continúa activo para el periodo auditado queda como "Valor a reintegrar", para la EPS. 2. Se valida contra las tablas de referencia si el registro continúa activo para el periodo auditado el registro queda como "Valor reintegrado", para la EPS. 2. Se valida contra las tablas de referencia si el registro continúa activo para el periodo auditado el registro queda como "Valor a reintegrar", para la EPS.

3. Se valida contra las tablas de referencia, si el registro no se encuentra activo para el período auditado queda en estado "Aclarado", para la EPS. 3. Se valida contra las tablas de referencia, si el registro no se encuentra activo para el periodo auditado queda en estado "Aclarado", para la EPS. 3. Se valida contra las tablas de referencia, si el registro no se encuentra activo para el periodo auditado queda en estado "Aclarado", para la EPS.

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

Análisis ADRES Observación ADRES Descripción

Aclarado

Restituido en procesos LMA posteriores a la auditoría El registro cruza con las restituciones efectuadas en los procesos LMA posteriores a la auditoría y los días restituidos son iguales a los días involucrados.

Identificado como hallazgo en auditorías anteriores El registro cruza con un hallazgo identificado en una auditoría anterior de recursos del Régimen Subsidiado, con el mismo AFL_ID, periodo y número de días, en el cual no fue categorizado con estado “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.

Aclarado parcial
Identificado como hallazgo parcial en auditorías anteriores El registro cruza con un hallazgo identificado en una auditoría anterior de recursos del Régimen Subsidiado, con el mismo AFL_ID, periodo y una parte del número de días, en el cual no fue categorizado con estado "ACLARADO PARCIAL".
Aclarado parcial 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, pero no por la totalidad de días involucrados.

? Resultado de la Auditoría ARS_BDEX002

Producto del análisis realizado, se remitió a la EPS el informe de auditoría con la comunicación N° S1141014111802334 9S000011284600, recibido el 28 de noviembre de 2018 con número de guía YG210977710CO, 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 $55.257.972,67, de los cuales, la EPS no reintegró. 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 $1.839.667,42, producto de la indexación al IPC, de los cuales la EPS no reintegró.

Una vez aplicados los parámetros y criterios antes descritos a los 1.831 registros identificados como hallazgo en la auditoría, se obtuvo el siguiente resultado: 1.020 registros fueron relacionados por la EPS como aclarados, de los cuales 35 se restituyeron en procesos LMA, 49 se aclararon parcialmente y 130 aclarados totalmente por actualización de tablas de referencia, y 806 no presentaron cambios frente a lo reportado en la auditoría, lo que indica que dichos registros mantuvieron el hallazgo.

La EPS aceptó reintegrar 811 registros por valor de $29.883.839,31, de los cuales 18 registros fueron restituidos en procesos LMA posteriores a la auditoría, 1 fue identificado como hallazgo parcial en auditorías anteriores, 108 registros aclarados parcial y 6 se aclararon por actualización de tablas de referencia. El descuento se aplicó en el proceso LMA de enero 2019.

De acuerdo con el análisis realizado a los registros identificados como hallazgos en la auditoría ARS_BDEX002, se determinó que la EPS MEDIMÁS – EPSS44 presentó el siguiente valor a reintegrar por concepto de capital:

En atención a lo expuesto, para los recursos que la EPS no aceptó reintegrar se realizó indexación provisional8 a noviembre de 2018, a continuación, encuentra el detalle de los valores calculados:

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 – EPSS44, así:

La EPS dio respuesta al informe de auditoría el 12 de diciembre de 2018, con el radicado E11410121218113456E000018470300, el cual se le dio acuso de recibo con el radicado N° S1141001031903032 3S000018470300 recibida por la EPS el 23 de abril de 2019 con número de guía YG225399289CO, indicándole que se continuó con las etapas siguientes de acuerdo con la normatividad vigente, presentando los descuentos solicitados, incluido el saldo a favor y los registros que no presentaron cambios frente a lo reportado en la auditoría, con el siguiente detalle:

La EPS dio respuesta al informe de auditoría el 12 de diciembre de 2018, con el radicado N° E11410121218113323E000018470100, el cual se le dio acuso de recibo con el radicado N° S1141028021907133 0S000018470100 recibida por la EPS el 08 de marzo de 2019 con guía Nº YG220787777CO, indicándole que se continúa con las etapas siguientes de acuerdo con la normatividad vigente, presentando los descuentos solicitados y los registros que no presentan cambios frente a lo reportado en la auditoría, con el siguiente detalle:

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 42539 del 23 de diciembre de 2019, 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 - EPSS44, identificada con NIT 901.097.473-5, presenta una apropiación o reconocimiento sin justa causa por valor de $55.257.972,67, el cual debe ser actualizado al IPC con corte a la fecha de reintegro.

Artículo 2. ORDENAR a la EPS MEDIMÁS - EPSS44, 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 $17.546.819,89 por concepto de recursos apropiados o reconocidos sin justa causa y $870.656,04 producto de la actualización al IPC con corte a febrero de 2019.

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 – EPSS44, 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 0042539 del 23 de diciembre de 2019, en la que ordenó a la EPS reintegrar a la ADRES, la suma de $17.546.819,89 por concepto de recursos apropiados o reconocidos sin justa causa y $870.656,04 producto de la actualización al IPC con corte febrero de 2019.

El acto administrativo que ordenó el reintegro le fue notificado por aviso a la EPS el 17 de marzo de 2020 y, el 30 de marzo del mismo año la EPS presentó recurso de reposición contra la Resolución 42539 de 2019 radicado bajo el número interno E11410300320043631E000041008000, 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 restituciones en procesos de LMA 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:

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, se aclararon registros por valor de $2.163.652,03.

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 indexaci

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.