Ficha de conciliación Extrajudicial

Información del proceso extrajudicial asociado a la ficha

Número de la ficha:	123799
Elaborada por:	SANDRA JULIETH HERRERA ALFONSO (ADMINISTRADORA DE LOS RECURSOS DEL SISTEMA GENERAL DE SEGURIDAD SOCIAL EN SALUD)
Numero de la solicitud de conciliación extrajudicial:	1515806
Jurisdicción:	ADMINISTRATIVA
Tipo de acción o medio de control:	Nulidad y restablecimiento del derecho
Procuraduría de conocimiento actual:	PROCURADURIA (REPARTO)
Valor económico inicial:	$200.440.175,00
Valor económico indexado:	$200.440.175,00
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. LA PARTE CONVOCANTE SOLICITA LA NULIDAD DE LA RESOLUCION 0005228 DEL 10 DE JUNIO DE 2022 Y DE LA RESOLUCION 0072055 DEL 19 DE OCTUBRE DE 2022.

2. LA ENTIDAD CONVOCADA REALIZO AUDITORIA A LA PARTE CONVOCANTE POR EL PERIODO TRANSCURRIDO ENTRE DICIEMBRE DE 2019 Y OCTUBRE DE 2021. Y PRODUCTO DE ELLO SE IDENTIFICARON 4753 REGISTROS INVOLUCRADOS POR VALOR DE $187.509.038.

3. MEDIANTE RESOLUCION 0005228 DEL 10 DE JUNIO DE 2022 LA ENTIDAD CONVOCADA ORDENO A LA PARTE CONVOCANTE EL REINTEGRO DE RECURSOS POR VALOR DE $191.893.630.

4. LA PARTE CONVOCANTE INTERPUSO RECURSO DE REPOSICION EN CONTRA DE LA ANTERIOR DECISION.

5. MEDIANTE LA RESOLUCION 0072055 DEL 19 DE OCTUBRE DE 2022 LA ENTIDAD CONVOCADA COMFIRMO LA DECISION INICIAL.

6. LA PARTE CONVOCANTE SOLICITA COMO MEDIDA DE RESTABLECIMIENTO LO INDICADO EN EL HECHO 4.

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:

- Manifestó la EPS convocante que la ADRES efectuó la auditoría ARS_BDEX005 a los recursos reconocidos y pagados a la EPS MEDIMÁS por concepto de UPC de afiliados al Régimen subsidiado en la cual se identificaron 4.753 registros involucrados por valor de $187.509.038,81.

- Con fundamento en los hallazgos de la auditoría anteriormente relacionada, la ADRES remitió solicitud de aclaración, mediante comunicación No. 2021150104038 recibida por la EPS el 30 de noviembre de 2021.

- La EPS dio respuesta a la solicitud de aclaración el 25 de febrero de 2022 mediante comunicación con radicado No. 2022142039194, dando así continuidad al trámite previsto en las Resolución 1716 de 2019.

- Una vez culminado el procedimiento establecido, la ADRES expidió la Resolución No.5228 del 10 de junio de 2022 en la cual ordenó el reintegro de $191.893.630,79 por concepto de recursos apropiados reconocidos sin justa causa.

- Inconforme con la decisión la EPS interpuso recurso de reposición.

- Mediante Resolución No. 072055 del 19 de octubre de 2022 la ADRES resuelve el recurso de reposición.

Pruebas allegadas al caso por las partes:

Parte convocante:

- Copia de la Resolución 0005228del 10 de junio de 2022
- Copia de la Resolución 0072055del 19 de octubre de 2022
- Soportes de notificaciones enviados y recibidos por la ADRES.

Parte convocada:

Insumo suministrado por la Dirección de Liquidaciones y Garantías de la ADRES el cual consta de:

- Concepto Técnico con radicado No. 20221500081863 del 16 de diciembre de 2022.
- Solicitud de aclaración (2 archivos)
- Respuesta EPS (2 archivos)
- Acuso recibido (2 archivos)
- Informe de auditoría (2 archivos)
- Acto administrativo orden de reintegro (1 archivo)
- Recurso de reposición EPS (2 archivos)
- Acto administrativo resuelve recurso (1 archivo)

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,
1443371		No concilia	El Comité por unanimidad considera no proponer fórmula conciliatoria ya que el procedimiento de reintegro de recursos contra COOMEVA EPS se adelantó con observancia de las garantías establecidas a su favor y garantizando el debido proceso donde tuvo la oportunidad de controvertir, alegar, aclarar e interponer los recursos a que hubiere lugar, realizó aclaraciones a los hallazgos y se le informó lo acontecido en el tramite de reintegro.

Análisis del proceso o caso

Objeto de la solicitud de conciliación

- Se declare la Nulidad de los actos administrativos No. 5228 del 10 de junio de 2022 y 072055 del 19 de octubre de 2022 expedidos por la ADRES, que ordenaron el reintegro de recursos apropiados sin justa causa.

- Como consecuencia de la anterior declaratoria, se ordene el correspondiente restablecimiento del derecho y se declare que la EPS no está obligada a reintegrar los valores indicados en los actos administrativos objeto de reproche.

- Se ordene a la ADRES el reembolso de los valores pagados por la EPS MEDIMAS, junto con la correspondiente indexación.

- Se condene a la ADRES al pago de costas y agencias en derecho.

Principal problema jurídico

Determinar si es procedente revocar la Resolución No.5228 del 10 de junio de 2022 modificada por la Resolución 072055 del 19 de octubre de 2022 expedidas por la ADRES, toda vez que, presuntamente fueron proferidos con alguna causal de nulidad. En consecuencia, determinar si es viable que a título de restablecimiento del derecho se reembolsen los valores descontados a la EPS Medimás.

Análisis de caducidad y/o prescripción

Para el presente caso, de acuerdo con la solicitud de conciliación, 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 d) del numeral segundo del artículo 164 ibidem, el cual refiere lo siguiente:

"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, en el caso concreto se encuentra que la solicitud de conciliación fue radicada ante la Procuraduría el 07 de diciembre de 2022 y atendiendo a que la Resolución N.º 5228 de 2022, modificada por la Resolución N.º 072055 del 19 de octubre de 2022, se notificó el 28 de octubre de 2022 quedando en firme el 31 de octubre de 2022 según constancia de ejecutoría expedida por la OAJ, se puede concluir, que en el presente asunto no operó el fenómeno jurídico de la caducidad, puesto que no se han agotado los cuatro meses que dispone la norma para la presentación del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho.

Análisis del caso

7. Análisis del caso concreto

En este acápite se procede a estudiar las pretensiones incoadas por la parte actora a la luz de las normas que regulan el asunto que nos convoca, desarrollando temas estratégicos que se tendrán en cuenta en la defensa del presente asunto.

7.1. Del procedimiento administrativo especial de reintegro

El procedimiento administrativo especial de reintegro de recursos apropiados o reconocidos sin justa causa tiene su origen en el artículo 3 del Decreto Ley 1281 de 2002, modificado por el artículo 7 de la Ley 1949 de 2019, el cual enuncia lo siguiente:

ARTÍCULO 3o. REINTEGRO DE RECURSOS APROPIADOS O RECONOCIDOS SIN JUSTA CAUSA. Cuando la Administradora de los Recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud (ADRES) o quien haga sus veces o cualquier entidad o autoridad pública que en el ejercicio de sus competencias o actividades como participante o actor en el flujo de recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud detecte que se presentó apropiación sin justa causa de los mismos, solicitará la aclaración del hallazgo a la persona involucrada, para lo cual remitirá la información pertinente, analizará la respuesta dada por la misma y, en caso de establecer que se configuró la apropiación o reconocimiento sin justa causa de recursos, ordenará su reintegro, actualizado al Índice de Precios al Consumidor, IPC, dentro de los plazos establecidos por el Ministerio de Salud y Protección Social.

Una vez quede en firme el acto administrativo que ordena el reintegro, de conformidad con el procedimiento definido, la ADRES o quien haga sus veces o cualquier entidad o autoridad que, en el ejercicio de sus competencias o actividades como participante o actor en el flujo de recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud, compensará su valor contra los reconocimientos que resulten a favor del deudor por los diferentes procesos que ejecuta ante la entidad. En todo caso, los valores a reintegrar serán actualizados con el Índice de Precios al Consumidor (IPC).

Cuando la apropiación o reconocimiento a que alude este artículo sea evidenciada por el actor que recibe los recursos, este deberá reintegrarlos actualizados con el Índice de Precios al Consumidor (IPC), en el momento en que detecte el hecho.

En los casos en que la ADRES o quien haga sus veces o la autoridad o entidad pública que en el ejercicio de sus competencias o actividades como participante o actor en el flujo de recursos del Sistema General de Seguridad Social en

Salud identifique en el proceso de reintegro actos u omisiones presuntamente constitutivas de infracciones de las normas del Sistema, informará de manera inmediata y con las pruebas correspondientes a la Superintendencia Nacional de Salud, para que adelante las investigaciones administrativas a que haya lugar.

PARÁGRAFO 1o. Los procesos que hubiesen sido allegados a la Superintendencia Nacional de Salud hasta la entrada en vigencia de la presente ley culminarán su trámite y se les aplicarán las reglas previstas en el régimen jurídico anterior. En todo caso, los recursos del aseguramiento en Salud apropiados o reconocidos sin justa causa involucrados en procedimientos en cursos serán reintegrados actualizándolos con el Índice de Precios al Consumidor (IPC).

Los procesos de reintegro que a la entrada en vigor de la presente ley no hayan sido recibidos en la Superintendencia Nacional de Salud, se regirán y culminarán su trámite bajo las disposiciones previstas en el presente artículo.

Ahora bien, el procedimiento en cuestión se encuentra regulado en sus etapas en la Resolución 1716 de 2019. En esta, se indica que es aplicable a: i) los procedimientos que se iniciaron a partir de la entrada en vigor 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.

El procedimiento administrativo especial de reintegro no tiene naturaleza sancionatoria. A través de este se busca la recuperación de recursos del SGSSS que fueron apropiados o reconocidos sin justa causa. Por lo tanto, su naturaleza jurídica tiene soporte en la figura del pago de lo no debido. Sobre la cual, el Código Civil en su artículo 2313 señala lo siguiente: Si el que por error ha hecho un pago, prueba que no lo debía, tiene derecho para repetir lo pagado. Dado lo anterior, a través del procedimiento administrativo de reintegro no se analizan aspectos subjetivos relacionados con el actuar del agente requerido. En este, se busca determinar si el reconocimiento viene precedido de una causa legal que lo justifique, so pena de que sea procedente su reintegro.

Aclarado lo anterior, hay que tener en cuenta que para el caso del reintegro de recursos de salud derivado de la afiliación simultanea de afiliados al SGSSS y a los regímenes especiales o de excepción se cuenta con una normativa especial. Concretamente, los artículos 2.1.13.5 y 2.1.13.6 del Decreto 780 de 2016 disponen que la pertenencia a un régimen exceptuado o especial prevalece sobre la pertenencia al régimen contributivo, por lo que una persona no podrá estar afiliada simultáneamente a un régimen exceptuado o especial y al Sistema General de Seguridad Social en Salud (SGSSS) como cotizante o beneficiario. Así las cosas, en los casos en que un afiliado al Régimen Exceptuado o Especial se haya afiliado simultáneamente a una EPS, la ADRES se encuentra facultada para solicitar a la respectiva restitución de los recursos que por concepto de UPC se le hubieren reconocido por dicho afiliado durante el tiempo de la afiliación simultánea.

Este tipo de reintegro en particular cuenta con un procedimiento administrativo que se rige bajo lo previsto en la Resoluciones 4895 de 2015 y 1716 de 2019. En estos actos, se prevé que en el evento de detectarse presuntas afiliaciones simultaneas de afiliados SGSSS la ADRES comunicará los hallazgos a la EPS que recibió los recursos y solicitará que aclare tal situación. Esta etapa se denomina solicitud de aclaración y está prevista en el artículo 4 de la Resolución 1716 de 2019 y 3 de la Resolución 4895 de 2015.

Finalizado lo anterior, la EPS requerida da 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 tres (3) meses siguientes al recibo de la comunicación para la respuesta a la solicitud de aclaración.

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.

7.2. Del insumo técnico proferido por DLG

El día 13 de diciembre de 2022 la OAJ solicitó el insumo técnico la Dirección de Liquidaciones y Garantías de la ADRES, quien mediante oficio con radicado 20221500081863 del 16 de diciembre de 2022, recibido el 27 de diciembre de 2022, indicó:
CASO CONCRETO – EPS MEDIMÁS – EPSS44

En el caso objeto de la presente solicitud de conciliación, la ADRES con fundamento en el resultado de la auditoría ARS_BDEX005, remitió la solicitud de aclaración a la referida EPS, mediante la comunicación 20211501040381, recibida por la EPS el 30 de noviembre de 2021 con número de radicado YG280055730CO, en la cual se le comunican los registros y valores involucrados en la auditoría del Régimen Subsidiado ARS_BDEX005, otorgando el plazo de tres (3) meses para dar respuesta. El documento remitido a la EPS MEDIMÁS EN LIQUIDACIÓN – EPSS45 contenía la descripción de las causales, el soporte jurídico y técnico del hallazgo identificado en la auditoría ARS_BDEX005, de igual forma, le fue informado los registros y valores involucrados por causal de auditoría, así:

Así mismo, la solicitud de aclaración indicaba los parámetros establecidos para validar lo informado y los términos de respuesta para que la EPS MEDIMÁS EN LIQUIDACIÓN – EPSS45 realizará las validaciones y emitiera la respuesta correspondiente. La EPS dio respuesta a la solicitud de aclaración el 25 de febrero de 2022 esto es, en el plazo otorgado, para lo cual la EPS radicó documento con el N.º 20221420391932, a la cual se le dio acuso de recibo con la comunicación N.º 20221500148821 de fecha 07 de marzo de 2022, en la cual se indicó que, continúan las etapas siguientes del procedimiento previsto en las Resoluciones 1716 de 2019 y 4895 de 2015. La ADRES en cumplimiento del artículo 4 de la Resolución 4895 de 2015, consolidó la información de las EPS y la remitió a los diferentes operadores del Régimen Especial o de Excepción otorgando el término previsto para que ratifiquen la información.

?Resultado de la Auditoría ARS_BDEX005

Del análisis realizado, se generó el informe de auditoría con la comunicación N.º 20221500024393 de fecha 25 de abril de 2022, en el cual se concluyó que hubo reconocimiento sin justa causa de recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud a la EPS MEDIMAS en liquidación (EPSS45), por valor de $181.024.294,01, de los cuales, en el curso de este procedimiento reintegró $6.389.130,34. Así mismo, sobre el valor identificado como hallazgo en la auditoría, se generó un valor de $17.610.661,12, producto de la indexación al IPC, de los cuales reintegró $352.194,00. 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 MEDIMÁS EN LIQUIDACIÓN – EPSS45, así:

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 005228 del 10 de junio de 2022, en la cual la ADRES resolvió:

El acto administrativo que ordenó el reintegro le fue notificado electrónicamente a la EPS el 24 de junio de 2022 y, el 12 de julio del mismo año la EPS presentó recurso de reposición contra la Resolución 005228 de 2022 radicado bajo el número interno 20221421476412, cumpliendo con las formalidades establecidas en los artículos 76 y 77 del CPACA. Con el recurso de reposición, se procedió a analizar nuevamente los registros que continúan en curso del procedimiento del citado acto administrativo, y este 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 0072055 del 19 de octubre de 2022, la cual fue notificada electrónicamente a la EPS 28 de octubre de 2022, y con la cual se resolvió el recurso de reposición interpuesto por la EPS en contra de la Resolución 005228 del 10 de junio de 2022, la cual indicó en sus artículos 1, 2 y 3 lo siguiente:

Como se indicó, este acto administrativo fue notificado a la EPS el 28 de octubre de 2022 y la constancia de ejecutoria con la cual se hicieron exigibles los recursos indicados en los actos administrativos indicados anteriormente, se expidió el 31 de octubre de 2022 por la Oficina Asesora Jurídica de la ADRES.

Es pertinente indicar que, la ADRES en su momento presentó las acreencias que consideró que la EPS registraba, incluido este procedimiento de auditoría, lo cual se evidencia en la Resolución 0004 de 2022, expedida por el Agente Liquidador, por medio de la cual se dispuso el cierre de presentación de acreencias y se evidenció a la ADRES incluida como Entidad reclamante, no obstante, lo anterior es pertinente aclarar que las obligaciones con el SGSSS con ocasión a la apropiación o reconocimiento sin justa causa no pueden tener un trato idéntico a los demás acreedores, por cuanto el Sistema no es un acreedor en la liquidación, sino un titular de un recurso que no es objeto de liquidación por lo tanto no se prorratea.

Por consiguiente, se reitera, el derecho al cubrimiento de los recursos adeudados del que es titular el SGSSS, no puede recibir un trato idéntico al de los diferentes acreedores que se presentan al proceso concursal, porque esto desconoce la naturaleza, destinación y la fuente de los recursos, los sujetos beneficiados y, transgrede el artículo 13 de la Constitución Política. De tal manera, se tiene que la ADRES, ha adelantado el procedimiento de reintegro de recursos apropiados sin justa causa contra la EPS MEDIMAS EN LIQUIDACIÓN (EPSS45), 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 en concordancia con las Resoluciones 1716 de 2019, 995 de 2022 y 4895 de 2015. Expuesto lo anterior, las Resoluciones 0005228 del 10 de junio de 2022 y 0072055 del 19 de octubre de 2022, quedaron ejecutoriadas el 31 de octubre de 2022.

Por consiguiente, la conciliación deprecada debe resolverse de manera negativa por ser contraria a la normatividad establecida para el procedimiento administrativo especial de reintegro de recursos apropiados o reconocidos sin justa causa. En este punto se advierte que las Resoluciones 0005228 del 10 de junio de 2022 y 0072055 del 19 de octubre de 2022, son actos administrativos amparados por la presunción de veracidad que se encuentran vigentes y es aplicable al caso que nos ocupa, de conformidad con el artículo 88 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo – CPACA, que establece que "Los actos administrativos se presumen legales mientras no hayan sido anulados por la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo. (…)." De acuerdo con lo antes señalado, las Resoluciones proferidas por la ADRES gozan de presunción de legalidad mientras no hayan sido suspendidas ni anuladas por la jurisdicción de lo contencioso administrativo y, mientras conserven su vigencia, deberán ser cumplidas y ejecutadas por sus destinatarios.

7.3. De los argumentos expuestos por la EPS

De acuerdo con los fundamentos jurídicos en que se basa la solicitud de conciliación que nos ocupa y en atención a que el Decreto 1069 de 2015 no establece que la petición de conciliación extrajudicial deba contener concepto de violación, del análisis de la solicitud presentada por la EPS Medimas, se infiere que considera fueron presuntamente proferidos con falsa motivación. Así entonces, a fin de desvirtuar tal argumento, se informa lo siguiente:

7.3.1. De la motivación de los actos administrativos

El Consejo de Estado en Sentencia 00064 de 2018, se pronunció respecto de la motivación de los actos administrativos, he indicó lo siguiente:

"(…) los motivos del acto administrativo, comúnmente llamados "considerandos", deberán dar cuenta de las razones de hecho, precisamente circunstanciadas, y de derecho, que sustenten de manera suficiente la adopción de determinada decisión por parte de la administración pública, así como el razonamiento causal entre las razones expuestas y la decisión adoptada."

Por su parte la Ley 1437 de 2011 en los artículos 137 y 138 establece que los actos administrativos son nulos cuando: i) hayan sido expedidos con infracción de las normas en que deberían fundarse; ii) hayan sido expedidos sin competencia; iii) hayan sido expedidos en forma irregular; iv) hayan sido expedidos con desconocimiento del derecho de audiencia y defensa; v) hayan sido expedidos mediante falsa motivación; y vi) cuando hayan sido expedidos con desviación de las atribuciones propias de quien los profirió.

Al respecto, se debe precisar que el procedimiento especial de reintegro contempla las siguientes etapas:

Resolución 1716 de 2019
Etapa previa de trámite: Hallazgos de auditoria en los cuales se detecte una presunta apropiación o reconocimiento sin justa causa a las EPS.
¿Quién interviene? ADRES por medio del Ente Auditor.
Por medio de una solicitud de aclaración se requiere a la EPS a fin de que emita una respuesta sobre los hallazgos evidenciados. En esta etapa se le concede un término de 40 días.
ADRES procede a elaborar informe final teniendo en cuenta las evidencias y argumentos allegados por la EPS, cuya conclusión varía en dos aspectos a saber: (I) existencia de una apropiación o reconocimiento sin justa causa de recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud y (II) inexistencia de la misma.
¿Quién expide la Resolución? ADRES
En consecuencia, la ADRES procede con la expedición y notificación del Acto Administrativo que ordena el reintegro de los recursos previsto en el artículo 7 de la precitada Resolución.
¿Quién ejecuta el Acto Administrativo? ADRES

Sea del caso precisar, que el artículo 29 de la Constitución política de Colombia de 1991 estableció que el debido proceso

aplica a toda clase de actuaciones administrativas y judiciales, por tanto, esta garantía constituye un control al Estado en relación con las actuaciones que se desarrollen contra los particulares.

Del mismo modo, la H. Corte Constitucional ha definido al debido proceso administrativo como un conjunto de condiciones especiales que se le impone a la administración a fin de velar su correcto funcionamiento, bajo los principios la legalidad, publicidad y transparencia.

Indicado lo anterior y partiendo que el debido proceso nace a partir de un procedimiento reglado cuyo contenido está predeterminado por una norma jurídica, se procede a aclarar que la ADRES acató y cumplió con los aspectos procedimentales, teniendo en cuenta que respetó cada uno de los lineamientos, veamos:

• Legalidad: para el proceso de Reintegros de recursos que se adelantó contra MEDIMAS EPS, se tiene que la convocada actuó en margen de lo establecido en la Resolución 1716 de 2019 y en el artículo 7 de la Ley 1949 de 2019.
• Publicidad: Tal y como la parte actora reconoció en la solicitud de conciliación, se puede evidenciar que las demandadas cumplieron con este principio en aras de garantizar el debido proceso de la parte actora, pues como se logró observar la resolución objeto de discusión fue debidamente notificada.
• Transparencia: Aunado, es importante tener en cuenta que, al momento de evidenciarse un hallazgo por un giro de lo no debido, en consonancia con el principio de legalidad y publicidad se adelantaron las siguientes actuaciones: I) comunicación del hallazgo de auditorías con su respectiva notificación, II) respuesta por parte de la actora a dichos hallazgos III) expedición y notificación de la Resolución objeto de discusión y IV) recurso de reposición interpuesto por la actora.

Es así por cuanto el deber de observar las formas propias de cada juicio, garantía a la cual hace referencia el artículo 29 constitucional en la idea en que " nadie podrá ser juzgado sino con la observancia de la plenitud de las formas propias de cada juicio".

Por tanto, se evidencia que el procedimiento adelantado cumplió con la totalidad de etapas previamente enunciadas. Puesto que la EPS pudo dar respuesta a la solicitud de aclaración e interponer el recurso correspondiente, como se desprende lo informado por la Dirección de Liquidación y Garantías. Garantizando de esta forma que la EPS pudiera ejercer su derecho de contradicción y defensa en las etapas de respuesta a la solicitud de aclaración y radicación del recurso de reposición.

Respecto de los actos administrativos emitidos, se encuentran que estos están debidamente soportados y fundamentados. En cuanto a su expedición, esta se encuentra amparada en lo dispuesto en el artículo 3 del Decreto Ley 1281 de 2002, modificado por el artículo 7 de la Ley 1949 de 2019, por lo que la ADRES cuenta con plena competencia para ello. Así mismo, se encuentra que las resoluciones fueron debidamente notificadas, concluyéndose que el procedimiento cumplió con sus formalidades y etapas en su integralidad.

En este punto se debe resaltar que, la expedición de la Resolución 005228 del 10 de junio de 2022 que fue modificada por la Resolución 72055 del 19 de octubre de 2022 se sustentan en el hallazgo de la auditoría ARS_BDEX005 adelantada por la ADRES, donde se identificó la causal Régimen de excepción, respecto de 4.753 registros por un valor total involucrado de $187.5009.038.81. Conforme a lo anterior, es posible concluir que se dio cumplimiento al procedimiento administrativo especial de reintegro se rigió conforme lo dispuesto en el artículo 3 del Decreto Ley 1282 de 2002, modificado por el artículo 7 de la Ley 1949 de 2019, la Ley 1437 de 2011 y la Resolución 1716 de 2019.

7.4. Otros argumentos para considerar

Sin perjuicio de lo anterior, de la solicitud de conciliación objeto del presente análisis, se considera pertinente hacer referencia al siguiente argumento:

7.4.1. De la afiliación simultanea

La afiliación simultánea se presenta cuando un afiliado está simultáneamente registrado en una EPS del SGSSS y en un régimen exceptuado o especial. Sobre el particular, el artículo 2.1.3.14 del Decreto 780 de 2016 estipuló:

En línea con lo anterior, el artículo 2.1.13.5 del precitado Decreto, estableció una serie de reglas a fin de evitar la denominada afiliación múltiple, en este sentido, indicó que, cuando una persona esté afiliada a una EPS del SGSSS y a un régimen especial, debe prevalecer la afiliación a este último, así:

De acuerdo con ello, se evidenció que existió un pago sin justa causa de UPC en el periodo objeto de auditoría, siendo procedente la orden de reintegro.

7.4.2. De las causales identificadas en la Auditoría y la responsabilidad de la EPS frente a la BDUA

Aunado a lo anterior, es importante resaltar que el acto administrativo en controversia fue expedido con fundamento en el hallazgo identificado en la auditoria ARS_BDEX005. Adicionalmente, sea del caso recordar que es deber de la EPS reportar las novedades presentadas por cada afiliado de acuerdo con lo establecido en el artículo 4 de la Resolución 4622 de 2016:

Artículo 4. Actualización de la Base de Datos Única de Afiliados - BDUA. El Administrador Fiduciario de los recursos del Fondo de Solidaridad y Garantía - FOSYGA o la entidad que haga sus veces, con base en las novedades generadas previamente por parte de las entidades que administran las afiliaciones en los distintos regímenes, planes voluntarios de salud y el INPEC, procederá a efectuar la actualización de los datos básicos de dichas afiliaciones en la Base de Datos Única de Afiliados - BDUA.

El Administrador Fiduciario de los recursos del Fondo de Solidaridad y Garantía - FOSYGA o la entidad que haga sus veces, dispondrá copia de los resultados de cada proceso de actualización de la Base de Datos Única de Afiliados - BDUA, a las entidades que administran las afiliaciones en lo correspondiente a sus afiliados, así como a las entidades territoriales respecto de su jurisdicción. (...)
Parágrafo. La actualización de la Base de Datos Única de Afiliados - BDUA, no exime a las entidades que administran las afiliaciones en los distintos regímenes, planes voluntarios de salud y al INPEC, de la responsabilidad de mantener actualizadas sus bases de datos con la totalidad de la información generada desde el momento de la afiliación o celebración del contrato y de reportar de manera oportuna al Administrador Fiduciario de los recursos del Fondo de Solidaridad y Garantía - FOSYGA o la entidad que haga sus veces."

En el mismo sentido, los artículos 5 y 6 del Decreto Ley 1281 de 2002 establecen, entre otras:

- Quienes administren recursos del sector salud y quienes manejen información sobre la población, incluyendo los regímenes especiales o de excepción del Sistema General de Seguridad Social en Salud, harán parte del sistema integral de información del sector salud para el control de la afiliación, del estado de salud de la población y de los recursos y responderán por su reporte oportuno, confiable y efectivo, de conformidad con las disposiciones legales y los requerimientos del Ministerio de Salud y

- En lo que refiere al reporte de los datos de afiliación al Sistema General de Seguridad Social en Salud, y a los lineamientos que sobre el particular se aplican a las EPS del régimen contributivo y del régimen subsidiado, así como a los regímenes especiales y de excepción, a las entidades que ofertan planes voluntarios de salud y por el INPEC tratándose de prestación de servicios de salud a las personas privadas de la libertad bajo la custodia y vigilancia, de las Entidades Territoriales, se debe aplicar lo dispuesto en la Resolución 4622 de 2016 , la cual establece el plazo, las novedades a reportar, archivos y estructuras definidas para el efectos.

De la normatividad citada en precedencia, se coligue que las Entidades Promotoras de Salud –EPS, tienen la obligación de suministrar la información requerida para el adecuado control de los recursos del SGSSS, para consolidar la denominada Base de Datos Única de Afiliados – BDUA.

Por lo anterior, sea del caso precisar que, no se puede confundir el deber de depurar las bases de datos, con el deber de alimentar la misma con información veraz y de calidad a cargo de las EPS, quienes cuentan con la información para advertir las inconsistencias que se pueden presentar y proceder a la corrección y depuración de las bases de datos, tal y como se determinó en el informe de cierre de auditoría, omisión que conllevó al reintegro ordenado mediante los actos administrativos.

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, en virtud de los argumentos expuestos y el informe técnico proferido por la Dirección de Liquidación y Garantías de la Entidad, 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 contra MEDIMAS EPS, se adelantó en observancia de las garantías establecidas a su favor y en desarrollo de las etapas y términos establecidos en el Decreto Ley 1281 de 2002 modificado por el artículo 7 de la Ley 1949 de 2019 en concordancia con la Resolución 1716 de 2019, en prevalencia en todo caso de los derechos al debido proceso, defensa y contradicción de los que es titular la EPS convocante.

Además, se debe tener en cuenta que los actos administrativos objeto de reproche emitidos por ADRES fueron motivados de forma clara y suficiente, en tanto contienen las razones de hecho y de derecho que sustentan debidamente la orden de Reintegro de los recursos.

Finalmente, sea del caso reiterar que la obligación de reportar las novedades a las que haya lugar en relación con la afiliación de los usuarios se encuentra en cabeza de las entidades que administran los distintos regímenes, en tanto son éstas quienes cuentan con la información para adelantar dicho proceso.