Información del proceso extrajudicial asociado a la ficha

Número de la ficha:	138737
Elaborada por:	LUISA CAMILA ENRIQUEZ LUNA (ADMINISTRADORA DE LOS RECURSOS DEL SISTEMA GENERAL DE SEGURIDAD SOCIAL EN SALUD)
Numero de la solicitud de conciliación extrajudicial:	1530963
Jurisdicción:	ADMINISTRATIVA
Tipo de acción o medio de control:	Nulidad y restablecimiento del derecho
Procuraduría de conocimiento actual:	PROCURADURIA (REPARTO)
Valor económico inicial:	$641.342.980,00
Valor económico indexado:	$641.342.980,00
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	800251440	SANITAS EPS	CONVOCANTE

Hechos:

- LA DIRECCIÓN DE OTRAS PRESTACIONES, MEDIANTE COMUNICACIÓN N.º 20211600315511 DEL 30 DE JUNIO DE 2021, CONSOLIDÓ LAS SIGUIENTES CAUSALES OBJETO DE HALLAZGO:

CAUSALES CANTIDAD DE ÍTEMS MONTO INVOLUCRADO $

BASE DE DATOS ÚNICA DE AFILIADOS - BDUA 1840 $ 687.620.462,92

FALLECIDOS SEGÚN CRUCE CON LA BASE DE DATOS DE LA REGISTRADURÍA NACIONAL DEL ESTADO CIVIL –

RNEC 148 $ 101.876.497,70

MIPRES ANULADAS O MODIFICADAS DESPUÉS DE SU APROBACIÓN 94 $ 235.746.845,12

TOTAL 2082 $ 1.025.243.805,74

- ADRES ACLARÓ QUE EL PROCESO ADMINISTRATIVO ESPECIAL DE REINTEGRO CONTINUARÁ POR LOS SIGUIENTES ÍTEMS:

CAUSALES CANTIDAD DE ÍTEMS MONTO INVOLUCRADO $

BASE DE DATOS ÚNICA DE AFILIADOS - BDUA 1732 $ 591.656.920,22

MIPRES ANULADAS O MODIFICADAS DESPUÉS DE SU APROBACIÓN 94 $ 235.746.845,12

CRUCE DE DATOS DE LA BASE DE DATOS ÚNICA DE AFILIADOS (BDUA) Y

FALLECIDOS SEGÚN CRUCE CON LA BASE DE DATOS DE

LA REGISTRADURÍA NACIONAL DEL ESTADO CIVIL (RNEC) 108 $ 95.963.542,70

FALLECIDOS SEGÚN CRUCE CON LA BASE DE DATOS DE LA REGISTRADURÍA NACIONAL DEL ESTADO CIVIL – RNEC 40 $ 5.912.955,00

TOTAL 1974 $ 929.280.263,04

- MEDIANTE COMUNICACIÓN N.º 20211600315511 DE FECHA 30 DE JUNIO DE 2021, ADRES REMITIÓ SOLICITUD DE ACLARACIÓN POR EL PRESUNTO RECONOCIMIENTO DE RECURSOS DEL SISTEMA GENERAL DE SEGURIDAD SOCIAL EN SALUD SIN JUSTA CAUSA DE LOS RECOBROS E ÍTEMS ENUNCIADOS PREVIAMENTE, CON CONSTANCIA DE ENVÍO CERTIFICADO POR LA EMPRESA DE ENVÍOS SERVICIOS POSTALES NACIONALES SAS (4-72) DE FECHA 12 DE JULIO DE 2021 CON GUÍA DE ENVÍO NO. E51024310-S.

- SANITAS A TRAVÉS DE OFICIO FECHADO DEL 8 DE SEPTIEMBRE DE 2021 PRESENTÓ LAS CORRESPONDIENTES ACLARACIONES.

- ADRES EMITIÓ INFORME DE REINTEGRO N.º 20221600037693 DEL 09 DE JUNIO DE 2022, EN DONDE EXPUSO LOS CRITERIOS TÉCNICOS Y JURÍDICOS PARA DETERMINAR SI EXISTIÓ EL RECONOCIMIENTO SIN JUSTA CAUSA DE LOS RECURSOS DEL SISTEMA GENERAL DE SEGURIDAD SOCIAL EN SALUD.

- EL DIRECTOR DE OTRAS PRESTACIONES, EXPIDIÓ LA RESOLUCIÓN N.º 1211 DEL 9 DE JUNIO DE 2022, POR MEDIO DE LA CUAL SE ORDENÓ EL REINTEGRO DE $602.084.664,28 POR CONCEPTO DE CAPITAL Y $71.964.049,16 PRODUCTO DE

LA INDEXACIÓN AL IPC CON CORTE AL 09 DE JUNIO DE 2022.

- EL DÍA 12 DE JULIO DE 2022 SANITAS INTERPUSO RECURSO DE REPOSICIÓN EN CONTRA DE LA RESOLUCIÓN N.º 1211 DEL 9 DE JUNIO DE 2022.

- ADRES RESOLVIÓ EL RECURSO DE REPOSICIÓN A TRAVÉS DE LA RESOLUCIÓN N.º 73127 DEL 23 DE DICIEMBRE DE 2022 NOTIFICADA EL 13 DE FEBRERO DE 2023, MODIFICANDO EL VALOR PENDIENTE A REINTEGRAR POR LA SUMA DE $584.348.166,28 POR CONCEPTO DE CAPITAL Y $56.994.814,57 POR CONCEPTO DE IPC CORTE A 15 DE DICIEMBRE DE 2022.

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	641.342.980,00

Descripción adicional del proceso por parte del abogado

Hechos - Complemento a los descritos en el registro relacionado:

Pruebas allegadas al caso por las partes:

Parte convocante:

- Base de datos denominada “Detalle Recobro Sanitas Acto Admin_Respuesta”.
- Comunicación de EPS Sanitas de fecha 8 de septiembre de 2021.
- Resolución N°. 1211 del 9 de junio de 2022.
- Recurso contra la Resolución 1211 del 9 de junio de 2022.
- Resolución 73127 del 23 de diciembre de 2022.
- Correo electrónico por el cual notifican la Resolución N°. 73127 del 23 de diciembre de 2022

3.2. Parte convocada:

• El día 9 de junio de 2023 se solicitó insumo técnico a la Dirección de Otras Prestaciones (ANEXO 1). Posteriormente, el 27 de junio se reiteró la solicitud de insumo técnico al área competente sin obtener respuesta (ANEXO 2). Por lo anterior,

se procedió a elaborar la ficha con los documentos soportados por la parte convocante a fin de cumplir con los términos establecidos en la Ley 2220 de 2022.

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 las Resoluciones N.º 1211 del 9 de junio de 2022 y Resolución N.º 73127 del 23 de diciembre de 2022 expedidas por ADRES.

- En consecuencia, de lo anterior, se exonere a SANITAS del reintegro de los recursos y en caso de haberse presentado pago o descuento de sumas en favor de la ADRES, se ordene su restitución.

- A título de restablecimiento del derecho, se ordene a la convocada a reintegrar las sumas debidamente indexadas.

- Se condene en costas y al pago de agencias en derecho

Principal problema jurídico

Determinar si es viable presentar fórmula conciliatoria en el sentido de revocar de las Resoluciones N.º 1211 del 9 de junio de 2022 y Resolución N.º 73127 del 23 de diciembre de 2022 proferidas por la ADRES, a través de las cuales se solicitó a la EPS convocante el reintegro de recursos apropiados o reconocidos sin justa causa, para lo cual resulta indispensable analizar si la convocante estipuló los cargos por los cuales consideró que estaban viciados de nulidad conforme a lo establecido en el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo. En consecuencia, establecer si es viable que, a título de restablecimiento del derecho, se reembolsen los valores que pudiesen llegar a ser descontados a la EPS.

Análisis de caducidad y/o prescripción

De acuerdo con la solicitud de conciliación elevada por el administrado, 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 y el término de caducidad para su presentación se dispone en el literal d) del numeral segundo del artículo 164 ibidem, 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, en el caso concreto se encuentra que la solicitud de conciliación fue radicada ante la Procuraduría Judicial Administrativa el 8 de junio de 2023 y que la Resolución N.º 73127 del 23 de diciembre de 2022, mediante la cual se resuelve el recurso de reposición interpuesto, fue notificada electrónicamente el día 13 de febrero de 2023, quedando en firme el 16 de febrero de 2023 (según las pruebas aportadas por la convocante). En consecuencia, se encuentra que el medio de control se presentó dentro de los términos legales, al no haber transcurrido más de los cuatro (4) meses dispuestos en la norma para el ejercicio del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho.

Análisis del caso

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, norma que establece 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.”

Ahora bien, el procedimiento en cuestión encontramos que le fue aplicable 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 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.

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.

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 Contributivo, 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 las 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 esta 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.
7.2 Del insumo técnico emitido por la dirección de otras prestaciones

El día 9 de junio de 2023, la Oficina de Asesora Jurídica solicitó insumo técnico a la Dirección de Liquidación y Garantías (ANEXO 1), insumo que fue reiterado al área competente el 27 de junio de 2023. Sin embargo, a la fecha dicha Dirección no ha remitido el concepto técnico solicitado (ANEXO 2). Por lo tanto, a fin de dar cumplimiento a los términos establecidos

en la Ley 2220 de 2022, se procedió con la elaboración de la presente ficha sin el insumo técnico.

7.3. De los argumentos expuestos por la EPS

De acuerdo con lo esgrimido por la demandante, a continuación, se desvirtúan los alegatos concernientes a: (I) Teoría de los vicios invalidantes y desconocimiento al derecho de audiencia y defensa (II) Nulidad por indebida motivación del acto administrativo y (III) Fata de motivación

7.3.1. Teoría de los vicios invalidantes y desconocimiento al derecho de audiencia y defensa

Para el caso concreto, se evidencia que la ADRES efectuó la auditoría definiendo como periodos auditados, los que se exponen a continuación:

NUMERAL	INFORME REINTEGRO	CAUSAL REINTEGRO	PERÍODO	CAPITAL	INDEXACIÓN	TOTAL
1	Base de Datos Única de Afiliados - BDUA		2019 – 2021	$ 309.369.931,14	$ 38.549.912,72	$ 347.919.843,86
2	MIPRES anuladas o modificadas después de su Aprobación		2019 – 2021	$ 194.838.156,44	$ 21.216.892,45	$ 216.055.048,89
3	2,02216E+13	Fallecidos Según Cruce con la Base de Datos de la Registraduría Nacional del Estado Civil (RNEC)	2019 – 2021	$ 95.963.542,70	$ 11.960.037,43	$ 107.923.580,13
4	Fallecidos Según Cruce con la Base de Datos de la Registraduría Nacional del Estado Civil – RNEC		2019 – 2021	$ 1.913.034,00	$ 237.206,56	$ 2.150.240,56
TOTAL GENERAL				$ 602.084.664,28	$ 71.964.049,16	$ 674.048.713,44

Por lo tanto, al haberse realizado para los periodos de pago transcurridos entre el año 2019 a 2021. De esta manera, y tras verificar el año en que se hizo la auditoría y la vigencia de la norma, el procedimiento se adelantó con base en lo dispuesto en el artículo 3 del Decreto Ley 1281 de 2002, modificado por el artículo 7 de la Ley 1949 de 2019. Dicha norma resultaba aplicable ya que desde enero de 2019 entró en vigor y por ende, habilitó a la ADRES a expedir los actos administrativos, sin necesidad de enviarlos a la Superintendencia Nacional de Salud.

Adicionalmente, se aplicó la Resolución 1716 de 2019. Lo cual finalizó con la expedición de la Resolución N.º 1211 del 9 de junio de 2022, modificada por la Resolución N.º 73127 del 23 de diciembre de 2022, en la cual además se modificó disminuyo el valor pendiente por reintegrar.

Por lo tanto, la decisión adoptada en la Resolución N.º 73127 del 23 de diciembre de 2022, se encuentra debidamente soportada en argumentos de tipo técnico y en concordancia con la normativa vigente.

Ahora bien, indicado lo anterior y partiendo de la premisa que, el debido proceso nace a partir del procedimiento administrativo previamente regulado por la norma, ADRES desplegó la conducta de auditoría bajo la observancia de todas las garantías constitucionales, tan es así, que dentro del proceso que nos ocupa se adelantaron las siguientes actuaciones: I) comunicación del hallazgo de auditorías con su respectiva notificación II) respuesta por parte de la EPS a dichos hallazgos, III) expedición y notificación de la Resolución objeto de discusión y VI) recurso de reposición interpuesto en oportunidad por la parte actora.

Descrito lo anterior, se detalla la actuación desplegada, así:

ETAPA	ACTUACIÓN DESPLEGADA
Inicio del procedimiento	Elaboración de la auditoría comunicación N.º 20211600315511 del 30 de junio de 2021.
Solicitud de aclaración	Solicitud de aclaración elaborada en la comunicación N.º 20211600315511 de fecha 30 de junio de 2021.

Respuesta a la solicitud de aclaración La EPS dio respuesta a la solicitud de aclaración mediante el oficio N.º 20211600315511 de fecha 30 de junio de 2021.
Elaboración de informe La ADRES emitió el respectivo informe mediante comunicación N.º 20221600037693 del 09 de junio de 2022
Orden de reintegro Se expidió la Resolución N.º 1211 del 9 de junio de 2022.
Recurso de reposición La EPS interpuso recurso de reposición el día 12 de julio de 2021.
Acto administrativo que resuelve el recurso Se expidió la Resolución N.º 73127 del 23 de diciembre de 2022.

Conforme a lo anotado hasta el momento, 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. 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.

Igualmente, resulta importante indicar que este procedimiento especial cumple unos parámetros que permiten detectar el hallazgo a través de soportes y bases de datos, indicando en la solicitud de aclaración los registros o ítems que configuraron la apropiación o el reconocimiento sin justa causa, o la descripción de la destinación con la cual se hizo la transferencia de los recursos.

Dicho lo anterior, 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 tanto en la Resolución N.º 1211 del 9 de junio de 2022 como la Resolución N.º 73127 del 23 de diciembre de 2022 fueron debidamente notificadas, tal como la misma convocante lo enunció. Encontrando entonces que el procedimiento cumplió con sus formalidades y etapas en su integralidad. Por tanto, los argumentos esgrimidos en este cargo no están llamados a prosperar.

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 Otras Prestaciones 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 adelantado en contra de la SANITAS EPS se realizó 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, en prevalencia en todo caso de los derechos al debido proceso, defensa y contradicción de los que es titular la EPS convocante.

Aunado a lo anterior, es pertinente señalar que las resoluciones objeto de discusión fueron expedidas conforme a los hallazgos efectivamente comunicados a la EPS, conforme a las respuestas remitidas en respuesta la solicitud de aclaración con las comunicaciones; considerando también las validaciones técnicas sobre las bases de datos y tablas de referencia, lo cual tuvo consecuencia el informe de auditoría que concluyó la ocurrencia de la apropiación o reconocimiento sin justa causa.

Finalmente, sea del caso precisar que, las EPS tienen la responsabilidad de velar por la exactitud de la información, al evidenciar inconsistencias en las bases de datos no se debió generar apropiación de los recursos, sino proceder con su devolución, la cual fue ordenada vía administrativa y en tal sentido no sería factible revocar las decisiones adoptadas mediante las Resoluciones N.º 1211 del 9 de junio de 2022 y Resolución N.º 73127 del 23 de diciembre de 2022.