Información del proceso extrajudicial asociado a la ficha

Número de la ficha:	162948
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:	1542212
Jurisdicción:	ADMINISTRATIVA
Tipo de acción o medio de control:	Nulidad y restablecimiento del derecho
Procuraduría de conocimiento actual:	PROCURADURIA (REPARTO)
Valor económico inicial:	$28.128.964,00
Valor económico indexado:	$28.128.964,00
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	900604350	SAVIA SALUD EPSS	CONVOCANTE

Hechos:

EL 3 DE DICIEMBRE DE 2022 SE RECIBIÓ NOTIFICACIÓN DEL ACTO ADMINISTRATIVO A TRAVÉS

DEL CUAL LA ADRES SOLICITÓ A SAVIA SALUD EPS ACLARACIÓN FRENTE A 8.512 REGISTROS, CON UN VALOR

INVOLUCRADO DE OCHOCIENTOS OCHENTA Y UN MILLONES DOSCIENTOS CUARENTA Y DOS

MIL PESOS CON CINCUENTA Y OCHO CENTAVOS ($881.242.142,58

EL 25 DE ENERO DE 2023 SAVIA SALUD EPS, A TRAVÉS DE SU REPRESENTANTE LEGAL ENVIÓ

RESPUESTA A LA SOLICITUD DE ACLARACIÓN

POSTERIORMENTE, EL 03 DE MARZO DE 2023 SE RECIBIÓ NOTIFICACIÓN DE LA RESOLUCIÓN NO.

1005 DEL 20 DE MAYO DE 2022 “POR LA CUAL SE ORDENA A LA EPS SAVIA SALUD IDENTIFICADA CON NIT

900.604.350-0, EL REINTEGRO DE RECURSOS A LA ADMINISTRADORA DE LOS RECURSOS DEL SISTEMA

GENERAL DE SEGURIDAD SOCIAL EN SALUD – ADRES “AUDITORÍA ARS016” DONDE SE DETERMINÓ DAR

POR ACLARADOS 528 REGISTROS POR UN VALOR DE CINCUENTA Y SEIS MILLONES QUINIENTOS

OCHENTA Y NUEVE MIL QUINIENTOS VEINTISIETE PESOS CON OCHENTA Y CICNCO CENTAVOS

($56.589.527,85

EL 17 DE MARZO DE 2023, SAVIA SALUD EPS, A TRAVÉS DE APODERADO

JUDICIAL, ENVIÓ RECURSO DE REPOSICIÓN CONTRA ESTE ACTO ADMINISTRATIVO, EL CUAL FUE RESUELTO A

TRAVÉS DE LA RESOLUCIÓN NO. 1577 DEL 26 DE MAYO DE 2023, NOTIFICADA EL 6 DE JULIO DE 2023, EN LA CUAL SE DETERMINÓ NO REPONER Y CONFIRMAR LA RESOLUCIÓN NO. 1005 DEL

20 DE MAYO DE 2022 LA ADRES OBLIGA A LA EPS SAVIA SALUD A REINTEGRAR

LOS SIGUIENTES 218 REGISTROS, CON UN VALOR INVOLUCRADO DE VEINTIOCHO MILLONES CIENTO

VEINTIOCHO MIL NOVECIENTOS SESENTA Y CUATRO PESOS CON CINCUENTA Y SIETE

CENTAVOS ($28.128.964,57), LOS CUALES NO FUERON ACEPTADOS DE ACUERDO CON LAS CAUSALES DE

NO ACEPTACIÓN INDICADAS POR EL ÁREA TÉCNICA DE SAVIA SALUD EPS

Causas y Subcausas:

Entidad	Causa	Subcausa
ADMINISTRADORA DE LOS RECURSOS DEL SISTEMA GENERAL DE SEGURIDAD SOCIAL EN SALUD	INCUMPLIMIENTO EN EL RECONOCIMIENTO DE MEDICAMENTOS Y SERVICIOS INCLUIDOS O NO EN EL POS	

Valor económico del proceso o caso

Pretensiones:

Descripción	Unidad monetaria	Valor
	PESOS	28.128.964,00

Descripción adicional del proceso por parte del abogado

Pruebas allegadas al caso por las partes:

Parte convocante:

3.1 Solicitud de aclaración notificada indebidamente.
3.4 Respuesta a la solicitud de aclaración.
3.5 Resolución No. 0001005 del 20 de mayo de 2022.
3.6 Soporte de notificación de la Resolución No. 0001005 del 20 de mayo de 2022.
3.7 Recurso de Reposición radicado.
3.8 Soporte de radicación del Recurso de Reposición.
3.9 Resolución No. 577 del 26 de mayo de 2023 y soporte de notificación.

Parte convocada:

3.10 . Solicitud del concepto técnico remitido a la Dirección de Liquidaciones y Garantías el día 08 de noviembre de 2023.

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
1426322		No concilia	El Comité por unanimidad resuelve no proponer fórmula de conciliación toda vez que los 787 recobros se encuentran afectados por el fenómeno jurídico de la caducidad. Frente a los demás no es viable su reconocimiento debido a la imposición de glosas con fundamento en la normativa vigente a la fecha de prestación del servicio.

1455138		No concilia	No presentar fórmula conciliatoria, teniendo en cuenta que la información contenida en el FURPEN, por una parte generó duda razonable en virtud a que no es consistente con otras reclamaciones que se encuentran en trámite; adicionalmente, y comoquiera que la indemnización peticionada tiene sustento en una reclamación administrativa que se encuentra debidamente reglamentada en el Decreto 780 de 2016 y la Resolución 1645 de 2016 que disponen el agotamiento de una auditoria integral de carácter médico, jurídico y financiero, si se evidencia una atención medica que sustente la atención de la víctima debe aportarse, situación que no acaeció en el particular, por lo que la administración se encuentra impedida de efectuar el reconocimiento requerido. Es vital tener en cuenta que la convocante únicamente allegó una certificación de la EPS SALUD TOTAL, en la que se indica “no hay registro con atenciones en el servicio de urgencia ni en consulta externa como medicina general, medicina especializada, odontológica, en la unidades atención (UUAP, UAB, UOD, UME) de Salud Total”, la cual no se relaciona con la atención del accidente de tránsito, pero, en todo caso, en los soportes se enuncia una atención medica que requiere validarse y como se indicó, no fue aportada.

Análisis del proceso o caso

Objeto de la solicitud de conciliación

2.1 Se declare la nulidad parcial de las Resoluciones No. 1577 del 26 de mayo de 2023 y No. 0001005 del 20 de mayo de 2022, actos administrativos expedidos por la ADRES.

2.2 A título de restablecimiento del derecho se declare que SAVIA SALUD EPS no está en la obligación de reintegrar la suma de $28.128.964,57más el IPC que diera lugar a los 218 registros relacionados como no aceptados en auditoría ARS016.

2.3 Que, en el evento de haberse efectuado algún pago o descuento con posterioridad a la presentación de la demanda, se ordene la devolución de la suma pagada o descontada con intereses moratorios o debidamente indexada.

2.4 Se condene en costas y pago de agencias en derecho.

Principal problema jurídico

Determinar si es viable presentar fórmula conciliatoria en el sentido de revolcar las Resoluciones N°. 1577 del 26 de mayo de 2023 y Resolución N°. 0001005 del 20 de mayo de 2022, expedidas por la ADRES, por haberse emitido presuntamente con falsa motivación del acto administrativo y en consecuencia haber afectado el debido proceso.

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; (…)"

Para el caso concreto, ante la ausencia del apoyo técnico no factible analizar con certeza la caducidad. No obstante, teniendo en cuenta la información suministrada por la convocante, la solicitud de conciliación fue radicada ante la Procuraduría el 07 de noviembre de 2023 y que la Resolución N°. 0001005 del 20 de mayo de 2022, fue modificada por la Resolución N°. 1577 del 26 de mayo de 2023 la cual fue notificada electrónicamente el 7 de julio de 2023 y adquirió firmeza a partir del 10 de julio de 2023, 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

7.1. 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 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, 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 vigencia 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 presente procedimiento se encuentra regulado en sus etapas en la Resolución 1716 de 2019 y la Resolución 995 de 2022. En la primera, 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.

Asimismo, a través de la Resolución 995 de 2022, el Ministerio de Salud y Protección Social modificó la Resolución 1716 de 2019 de la siguiente manera:

- Posibilitando la celebración de acuerdos de pago hasta un mes tras la firmeza del acto administrativo que ordena el reintegro. - Disminuyendo el porcentaje de descuento en caso de incumplimiento de las órdenes de reintegro.
- Aumentando el número máximo de cuotas mensuales para los acuerdos de pago.

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.

Ahora bien, para el caso que nos ocupa se evidencia que el procedimiento de reintegro que se adelantó en contra de SAVIA SALUD EPS inició en vigencia de la Ley 1949 de 2019 y de la Resolución 1716 de 2019. Norma en la que se contemplan las siguientes etapas dentro del procedimiento de reintegro: i) solicitud de aclaración, ii) respuesta al resultado de auditoría, iii) informe de reintegro, iv) expedición y notificación de la resolución para los casos en los que se detecte que hubo apropiación o reconocimiento sin justa causa de recursos de la salud y v) recurso de reposición interpuesto en oportunidad por la parte actora.

Es así como durante el procedimiento de reintegro se garantizan una serie de etapas en las que los participantes del flujo de recursos de salud pueden ejercer su derecho de contradicción y defensa. En cuanto a la etapa de respuesta a la solicitud de aclaración, el artículo 5 de la Resolución 1716 de 2019 establece un término de 40 días hábiles para que se pueda emitir las correspondientes aclaraciones. No obstante, durante todo el procedimiento se pueden aportar las pruebas que se consideren suficientes, según lo normado en el artículo 40 de la Ley 1437 de 2011.

7.2. Concepto Técnico Dirección de Liquidaciones y Garantías

Con la finalidad de desarrollar los argumentos aducidos por la EPS, el día 08 de noviembre de 2023 la Oficina Asesora solicitó concepto técnico a la Dirección de Liquidación y Garantías a través del correo electrónico apoyotecnico_dlg@adres.gov.co, Dirección que contaba hasta el 17 de noviembre de 2023 como plazo para remitir el insumo. No obstante, a la fecha no ha sido allegado. Motivo por el cual, se procede a realizar la ficha de conciliación de conformidad con los términos establecidos en el nuevo estatuto de conciliación Ley 2220 de 2022.

Ahora bien, teniendo en cuenta lo dispuesto en los actos administrativos recurridos, se logró evidenciar que el procedimiento administrativo especial de reintegro que se adelantó en contra de SAVIA SALUD 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, la Resolución 1716 de 2019 y la Resolución 995 de 2022. Procedimiento que contempla las siguientes etapas:

Inicio del procedimiento: Comprende el hallazgo cuando se detecte la presunta apropiación o reconocimiento sin justa causa de recursos de la salud (artículo 3 de la Resolución 1716 de 2019).

Solicitud de aclaración: En esta etapa, se pone en conocimiento de la persona natural o jurídica la presunta apropiación o reconocimiento sin justa causa de recursos de la salud, el detalle de los registros, montos y demás (artículo 4 de la Resolución 1716 de 2019).

Respuesta a la solicitud de aclaración: En esta etapa, la persona natural o jurídica cuenta con un término de 40 días para dar respuesta a la solicitud de aclaración. Frente a lo cual, puede allegar los respectivos soportes y explicaciones que sirvan para aclarar el hallazgo (artículo 5 de la Resolución 1716 de 2019).

Elaboración de informe: Ratificada la información de los operadores de los regímenes Especial o de Excepción o vencido el plazo para dar respuesta, se emite un informe de reintegro en el que se integran los criterios técnicos y jurídicos encontrados (artículo 6 de la Resolución 1716 de 2019).

Orden de reintegro: En caso de que se confirme la apropiación o reconocimiento sin justa causa de recursos de la salud se procede a emitir un acto administrativo en el que se ordena el reintegro del valor adeudado junto con su actualización conforme al IPC (artículo 7 de la Resolución 1716 de 2019).

Recurso de reposición: Frente a la decisión adoptada, se puede presentar recurso de reposición con el que se pueden allegar los soportes que se consideren pertinentes (artículo 74 y siguientes de la Ley 1437 de 2011).

Acto administrativo que resuelve el recurso: Interpuesto el recurso, la administración procede a pronunciarse mediante acto motivado (artículo 80 de la Ley 1437 de 2011).

Descrito lo anterior, se detalla la actuación desplegada frente a la etapa referida en el procedimiento, así:

ETAPA ACTUACIÓN DESPLEGADA
Inicio del procedimiento Elaboración de la auditoría ARS016
Solicitud de aclaración Solicitud de aclaración elaborada en la comunicación No. 20211501045801 del 03 de diciembre de 2021.
Respuesta a la solicitud de aclaración La EPS dio respuesta a la solicitud de aclaración el 25 de enero de 2022.
Elaboración de informe La ADRES emitió el respectivo informe auditoría previsto en el artículo 6 de la Resolución 1716 de 2019, a través de comunicación 20221500016353 de 16 de marzo de 2022.
Orden de reintegro Se expidió la Resolución No. 01005 del 20 de mayo de 2022.
Recurso de reposición La EPS interpuso recurso de reposición el día 16 de mayo de 2023.
Acto administrativo que resuelve el recurso Se expidió la Resolución No. 1577 del 26 de mayo de 2023

Así las cosas, 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.

7.3. De los argumentos expuestos por la EPS

De acuerdo con lo esgrimido por la demandante, a continuación, se desvirtúan los cargados asociados a: (I) ausencia de motivación, (II) falsa motivación del acto administrativo (III) afectación al debido proceso (IV) de la actuación diligente por SAVIA SALUD EPS, conforme a la BDUA y la improcedencia de actualizar los montos de reintegro al IPC.

7.3.1. Motivación por comodín- ausencia de motivación

Es oportuno plantear que la motivación de los actos administrativos corresponde a una formalidad de carácter sustancial en la cual se da a conocer la decisión de la Administración, es así como la obligación que radica en cabeza de la Administración se concreta en las razones de hecho y de derecho que motivan su decisión. En ese sentido, sobre el tema asociado a la motivación de los actos administrativos el Consejo de Estado en sentencia 00064 de 2018 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.”

Como se evidencia de forma resumida, la ADRES sí emitió los actos administrativos debidamente motivados, toda vez que existe coincidencia entre los motivos y lo resuelto en las Resoluciones N.° 1577 del 26 de mayo de 2023 y No. 0001005 del 20 de mayo de 2022. Adicionalmente, los fundamentos son suficientemente consistentes en explicar el objeto, causa, motivo y finalidad consagrado en los actos administrativos, por lo tanto, se precisa que cada Resolución acusada es

sumamente clara en indicar la temporalidad de los periodos a que corresponden la auditoría ARS016 respecto a los periodos de diciembre de 2019 a noviembre de 2021.

Así las cosas, las resoluciones demandadas señalan, además de lo indicado, las facultades ante el procedimiento adelantado, el marco normativo referenciado y los respetivos informes de auditoría remitidos por el ente auditor. Del cual, se concluyó que hubo reconocimiento sin justa causa de recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud a la EPS SAVIA SALUD, por valor los valores que a continuación se relacionan:

AUDITORIA INFORME AUDITORÍA RESULTADO
FECHA OFICIO NO. REGISTROS VALOR TOTAL ADEUDADO ($)
ARS016 16 de marzo de 2022 20221500016353 8.512 $881.242.142,58

Expuesto lo anterior y tal como quedó enunciado en las Resoluciones N.° 1577 del 26 de mayo de 2023 y N°. 0001005 del 2022 de mayo de 2022 se encuentra que no existe ausencia de motivación, puesto que, como se ha venido indicando, todas las resoluciones cuestionadas consagran el debido respaldo y coincidencia entre la parte motiva y resolutiva que soportan las razones técnicas, de hecho y de derecho para la decisión adoptada.

- Falsa motivación del acto administrativo y afectación al debido proceso

Frente a este concepto, la EPS manifiesta en primer lugar que se generó una violación al debido proceso, porque era falsa y engañosa la fundamentación consagrada en los actos administrativos acusados. No obstante, contrario a lo manifestado por la EPS, las resoluciones contienen de forma detallada las razones de hecho y de derecho que sustentan lo ordenado. Así mismo, se encuentra un análisis detallado de los argumentos expuestos por la EPS en los respetivos recursos de reposición interpuestos. Como prueba de lo anterior, se relaciona el siguiente extracto de la Resolución N.° 1577 del 26 de mayo de 2023, por medio de la cual se resuelve el recurso interpuesto contra la Resolución N.° 0001005 del 20 de mayo de 2022:

"4. ANÁLISIS DE LA VALIDACIÓN POSTERIOR A LA RESOLUCIÓN 0001005 DE 2022
Que, 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:

4.1. Si presenta restituciones en procesos de LMA posteriores a la auditoría.
4.2. Si fueron identificado como hallazgo en auditorías anteriores.
4.3. Si presentó cambios o actualizaciones en las tablas de referencia.
4.4. Si realizó reintegro de recursos o autorizó descuentos en los procesos de reconocimiento a favor de la EPS.

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

En virtud del análisis presentado en el acto administrativo que ordena el reintegro y efectuadas las validaciones antes descritas, se generaron los siguientes resultados:
ANÁLISIS RESULTADO DEL ANÁLISIS VALOR ($)
Acto Administrativo que ordena el reintegro Valor involucrado 881.242.142,58
Valor aclarado 56.589.527,85
Valor a reintegrar – Capital 824.652.614,73
Valor reintegrado – Capital 796.523.650,16
Valor capital ordenado en el A.A*. 28.128.964,57
Valor reintegrado - IPC 0,00
Valor IPC ordenado en el A.A*. 56.299.770,39
Presente Acto Administrativo Valor aclarado 0,00
Valor a reintegrar– Capital 28.128.964,57
Valor capital reintegrado después del A.A* 0,00
Valor IPC reintegrado después del A.A* 0,00
VALOR CAPITAL A REINTEGRAR 28.128.964,57
VALOR IPC A REINTEGRAR 56.299.770,39
VALOR TOTAL A REINTEGRAR 84.428.734,96
Fuente: Grupo de Reintegros - DLYG

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 presente acto administrativo y no se evidenciaron aclaraciones a los registros identificados como un valor a reintegrar. En atención de lo dispuesto en el artículo 7 de la Ley 1949 de 2019, para los recursos reintegrados por la EPS se realizó la indexación al IPC hasta la fecha efectiva de reintegro

y para los recursos que la EPS no aceptó reintegrar se realizó la indexación provisional2 al IPC a febrero de 2022, como se indicó en el acto administrativo que ordenó el reintegro, así:

Concepto IPC del capital reintegrado ($) (A) IPC del capital por reintegrar ($)
(B) Total IPC adeudado ($) (C)=(A+B) Valor de IPC
reintegrado por la EPS ($)
(D) Saldo a favor de la EPS por IPC ($)
(E) Valor adeudado por la EPS de IPC ($) (F)= (C-D)
Auditoría ARS016 54.545.334,03 1.754.436,36 56.299.770,39 0,00 0,00 56.299.770,39
Fuente: Grupo de Reintegros - DLYG

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 SAVIA SALUD, así:

Concepto Valor ($) Valor reintegrado por la EPS ($) Valor total adeudado por la EPS ($)
Capital 824.652.614,73 796.523.650,16 28.128.964,57
IPC 56.299.770,39 0,00 56.299.770,39
TOTAL 880.952.385,12 796.523.650,16 84.428.734,96
Fuente: Grupo de Reintegros - DLYG
(…)"

Adicionalmente, se evidencia que el procedimiento desde su inició garantizó en todo momento el derecho de contradicción y defensa de la EPS. Para lo cual, la ADRES efectivamente comunicó la solicitud de aclaración, a través de la comunicación 20211501045801 recibida por la EPS el 03 de diciembre de 2021 con guía N.º YG280191409CO, en la cual se le comunican los registros y valores involucrados en la auditoría del régimen subsidiado ARS016. Ante la cual, la convocante dio respuesta en el plazo estipulado mediante la comunicación 20221420133992 recibida el 25 de enero de 2022.

Ahora bien, en cuanto a la falsa motivación del acto administrativo, cabe aclarar que la jurisprudencia del Consejo de Estado Sección Segunda, en Sentencia radicada 23001233300020140009101 (496116), señaló que: "(…) la falsa motivación es entonces el vicio que afecta el elemento causal del acto administrativo, referente a los antecedentes legales y de hecho previstos en el ordenamiento jurídico para provocarlo. En ese sentido, se presenta cuando las razones expuestas por la Administración al tomar la decisión son contrarias a la realidad.

En este sentido, esta irregularidad puede configurarse ante alguno de los siguientes eventos:

i) Se presenta inexistencia de fundamentos de hecho o de derecho en la manifestación de voluntad de la Administración Pública;
ii) Los supuestos de hecho esgrimidos en el acto son contrarios a la realidad, bien por error o por razones engañosas o simuladas;
iii) El autor del acto le ha dado a los motivos de hecho o de derecho un alcance que no tienen y;
iv) Los motivos que sirven de fundamento al acto no justifican la decisión."

Expuesto lo anterior, en las Resoluciones expedidas no se cumple ninguna de las causales expuestas por el Consejo de Estado en la referida Sentencia frente a la falsa motivación y la toma de decisiones contrarias a la realidad por parte de la administración. Así las cosas, la EPS convocante tuvo todas las garantías procesales conforme a las cuales interpuso los recursos de reposición, en consecuencia, la ADRES resolvió de fondo las situaciones fácticas y jurídicas, quedando claro con ello que en estos procedimientos se ha respetado el debido proceso.

Respecto del segundo cargo que enuncia la EPS, esto es, la presunta vía de hecho en la que supuestamente incurrió la ADRES al no haber considerado la situación de la EPS respecto al fundamento probatorio en los valores involucrados y la cantidad de registros.

Sobre el particular, se advierte que los informes únicamente se constituyen como actos preparatorios dentro del procedimiento administrativo de reintegro. En ese sentido, es oportuno indicar, que solo son susceptibles de control de legalidad por parte de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo aquellos actos administrativos que imponen sanciones y obligaciones, toda vez que los actos de trámite o preparatorios, a diferencia de los actos definitivos, no expresan en concreto la voluntad de la administración. Simplemente constituyen el conjunto de actuaciones intermedias en el desarrollo del procedimiento administrativo especial de reintegro. En consecuencia, contra estos no proceden recursos, conforme lo dispone el artículo 74 de la Ley 1437 de 2011.

Ahora bien, dado que el informe de reintegro se constituye en un acto preparatorio que precede a la decisión final que se

consigna en el acto definitivo, no es necesario que se comunique al interesado. Lo expuesto, dado que las consideraciones técnicas que refleja el informe se plasman en el acto definitivo, el cual sí cuenta con los respectivos recursos y, por ende, es objeto de notificación al interesado.

Adicionalmente, no es cierto que la decisión adoptada haya sido unilateral o sin sustento probatorio, pues al revisar los actos en mención, se encuentra que estos se dan como consecuencia de las validaciones técnicas en las cuales se identificaron los registros objeto de hallazgos. Motivo por el cual, es sumamente evidente que, contrario a lo indicado por la convocante, los actos administrativos acusados son puntuales, claros y comprensibles en indicar al destinatario, la EPS SAVIA SALUD, los valores adeudados frente al monto real a restituir y la causal de la cual se derivan estos valores.

Finalmente, del último cargo enunciado por la EPS, respecto a los registros ELM (depurados), se aclara que SAVIA SALUD EPS cuenta con las herramientas necesarias a través del proceso de novedades en la aplicación de BDUA. Es de recordar que en la página WEB de la ADRES y en el SFTP de cada entidad se disponen los resultados de cada proceso para que puedan ser descargados por estas. Por lo tanto, es obligación de las EPS, EOC, EPSS y entidades del régimen de excepción consultar dicho resultado y realizar los ajustes a que haya lugar.

Se debe tener en cuenta que, de acuerdo con lo establecido en los artículos 5 y 6 del Decreto Ley 1281 de 2002, es deber de la EPS reportar las novedades, siendo esta información requerida para el adecuado control de los recursos del SGSSS, para consolidar la denominada Base de Datos Única de Afiliados (BDUA). Por lo tanto, no es cierto que SAVIA SALUD EPS no contaba con las herramientas necesarias para verificar los registros en los archivos mensuales de auditoría.

Por consiguiente, no son procedentes los alegatos dados por la EPS frente a este concepto de violación, pues como ya se abordó los informes cuentan con el respectivo soporte de tipo técnico y jurídico en concordancia con la normativa vigente a la EPS le fue informada la fuente de validación hallazgo en las auditorías.

- De la actuación diligente por SAVIA SALUD EPS, conforme a la BDUA y la improcedencia de actualizar los montos de reintegro al IPC

En este punto, es importante abordar la interpretación equivocada que realiza la parte convocante, puesto que del aspecto subjetivo al que refiere su actuación diligente no es atribuible para el caso en cuestión. Las conductas de negligencia, impericia e imprudencia son propias de la tipificación de una conducta atribuible que se cuestiona cuando existen actos necesarios para prevenir o neutralizar el riesgo derivado de una causa o suceso. Siendo importante reiterar que 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. Por lo tanto, es indiferente si el reconocimiento indebido tuvo su origen en alguno de los participantes del flujo de recursos.

Con fundamento en lo anterior, el procedimiento administrativo especial de reintegro 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.

Ahora bien, la entidad convocante fundamenta este cargo en el artículo 3 de la Ley 1281 de 2002, norma que actualmente se encuentra derogada por el artículo 7 de la Ley 1949 de 2019 y que no fue aplicable al procedimiento de reintegro que se adelantó. La norma actualmente refiere lo siguiente:

“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 configuro 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.”

Conforme lo señala la norma, y teniendo en cuenta que la finalidad de la actualización conforme el IPC es actualizar el valor a reintegrar, los actos administrativos atacados persiguen la recuperación de los dineros auditados en los periodos señalados y actualizados hasta la fecha efectiva de reintegro de estos, en aras de evitar el detrimento al patrimonio público.

Por cuanto las auditorías que la ADRES llevan a cabo tienen como fin último garantizar que la correcta destinación y uso de los recursos de la salud. De modo que, si los recursos son reintegrados al sistema sin incluir el respectivo ajuste, no se ha

devuelto integralmente la suma reconocida y queda una porción adeudada, lo que generaría un detrimento de los recursos que financian el SGSSS, orientados a garantizar la doble connotación de la salud.

Finalmente, se reitera que el procedimiento de reintegro busca establecer si la causa legal del reconocimiento realmente existió. Lo que quiere decir que se retrotrae al momento de su reconocimiento para determinar si los fundamentos que regían en dicho espacio temporal eran los correctos, razón por la cual es procedente su análisis.

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 considera que en el presente caso NO ES VIABLE presentar fórmula conciliatoria teniendo en cuenta que se surtió la debida notificación de la solicitud de aclaración. En consecuencia, el procedimiento de reintegro de recursos apropiados o reconocidos sin justa causa adelantado en contra de la SAVIA SALUD 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, la Resolución 1716 de 2019 y la Resolución 995 de 2022, en prevalencia en todo caso de los derechos al debido proceso, defensa y contradicción de los que es titular la EPS convocante.