Información del proceso extrajudicial asociado a la ficha

Número de la ficha:	242050
Elaborada por:	KEVIN MONTAÑO VILLA (ADMINISTRADORA DE LOS RECURSOS DEL SISTEMA GENERAL DE SEGURIDAD SOCIAL EN SALUD)
Numero de la solicitud de conciliación extrajudicial:	1568214
Jurisdicción:	ADMINISTRATIVA
Tipo de acción o medio de control:	Nulidad y restablecimiento del derecho
Procuraduría de conocimiento actual:	PROCURADURIA (REPARTO)
Valor económico inicial:	$1.059.668.479,00
Valor económico indexado:	$1.059.668.479,00
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	800130907	SALUD TOTAL EPS SA	CONVOCANTE

Hechos:

EL 29 DE OCTUBRE DE 2021, LA ADRES RADICÓ ANTE SALUD TOTAL EPS-S S.A., BAJO EL NÚMERO RAD. 20211600921031, SOLICITUD DE ACLARACIÓN POR POSIBLE APROPIACIÓN O RECONOCIMIENTO SIN JUSTA CAUSA EN EL PAGO DE RECOBROS AUDITADOS POR VALOR DE $1.053.476.146.

EL 28 DE DICIEMBRE DE 2021, SALUD TOTAL EPS-S S.A.,RADICO SU RESPUESTA A LA SOLICITUD DE ACLARACIONES ANTE LA ADRES.

EL18 DE AGOSTO DE 2022 FUE RADICADA ANTE SALUD TOTAL EPS-S S.A. NOTIFICACIÓN POR AVISO DE LA RESOLUCIÓN NO. 43528 DE 2022, ACTO ADMINISTRATIVO A TRAVÉS DEL CUAL LA ADRES SOLICITÓ A LA EPS EL REINTEGRO DE $1.039.989.498,00 POR CONCEPTO DE CAPITAL Y DE $139.486.405,40 POR CONCEPTO DE IPC.

SALUD TOTAL EPS-S, MEDIANTE ESCRITO RADICADO EL 31 DE AGOSTO DE 2022, INTERPUSO RECURSO DE REPOSICIÓN CONTRA LA RESOLUCIÓN NO. 43528 DE 2022

EL 16 DE DICIEMBRE DE 2022, SALUD TOTAL EPS-S S.A REINTEGRÓ LA SUMA DE $919.529.507,00 POR CONCEPTO DE CAPITAL Y ($161.595.490,52) POR CONCEPTO DE ACTUALIZACIÓN CONFORME AL IPC CORRESPONDIENTE A 6.192 REGISTROS, VALORES QUE NO FUERON TENIDOS EN CUENTA POR LA ADRES.

LA ADRES PROFIRIÓ LA RESOLUCIÓN NO. 43880 DEL 29 DE DICIEMBRE DE 2023, MEDIANTE LA CUAL RESOLVIÓ EL RECURSO DE REPOSICIÓN Y MODIFICO PARCIALMENTE LA RESOLUCIÓN NO. 43528 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	

Descripción adicional del proceso por parte del abogado

Hechos - Complemento a los descritos en el registro relacionado:

1.1 El 29 de octubre de 2021, mediante comunicación N.º 20211600921031 la ADRES envió solicitud de aclaración a la EPS SALUD TOTAL, en la que se identificaron 6.947 ítems incluidos en 6.947 por valor de $1.053.476.146,00, apropiados o reconocidos sin justa causa. Por lo anterior, se le concedió a la convocante un plazo de 40 días hábiles para dar respuesta.

1.2 El 28 de diciembre de 2021, la EPS presentó respuesta con el radicado ADRES N.º 20211600921031.

1.3 La ADRES emitió el informe de auditoría mediante radicado interno N.º 20221600046753 del 25 de julio de 2022, en el que concluyó que de los 6.947 ítems que contenían la solicitud de aclaración inicial, 80 fueron aclarados; mientras que, sobre los 6.867 restantes, el Grupo Interno de Verificación y Auditoría de Cuentas de la Administradora consideró procedente adelantar el proceso de reintegro.

1.4 Por lo anterior, la ADRES expidió la Resolución N.º 0043528 del 25 de julio de 2022, ordenando a la EPS el reintegro de $ 1.039.989.498,00 por concepto de capital y $139.486.405,40 por concepto de IPC, con corte al 25 de julio de 2022.

1.5 El 31 de agosto de 2022 la EPS SALUD TOTAL presentó recurso de reposición contra la Resolución N.º 0043528 del 25 de julio de 2022.

1.6 El 16 de diciembre de 2022 la convocante reintegró la suma de $ 919.529.507,00 por concepto de capital y $161.595.490,52 por concepto de actualización conforme al IPC correspondiente a 6.192 registros, valores que no fueron tenidos en cuenta por la ADRES.

1.7 A través de la Resolución N.º 0043880 del 29 de diciembre de 2023, la ADRES decidió reponer la resolución inicial, modificando los artículos primero y segundo de la Resolución N.º 0043528 del 25 de julio de 2022, ordenando a la EPS el reintegro de $934.340.001,00 por concepto de recursos reconocidos sin justa causa y de $125.328.478,10 producto de la indexación al IPC con corte al 25 de julio de 2022.

Pruebas allegadas al caso por las partes:

3.1 Parte convocante:

3.1.1 Comunicación N.º 20211600921031 de fecha 27 de octubre de 2021.
3.1.2 Copia de la respuesta a la solicitud de aclaraciones.
3.1.3 Solicitud de anulación de la legalización del giro directo de recobros radicada por la convocante ante la ADRES el 28

de enero de 2022.
3.1.4 Copia de la Resolución N.º 0043528 del 25 de julio de 2022.
3.1.5 Copia del recurso de reposición contra la Resolución N.º 0043528 del 25 de julio de 2022.
3.1.6 Copia de la Resolución N.º 0043880 del 29 de diciembre de 2023.

3.2 Parte convocada:

3.2.1 Concepto técnico expedido por la Dirección de Otras Prestaciones comunicación interna N.º 20244200130533 de fecha del 18 de junio de 2024.

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
1426326		No concilia	
1429166		No concilia	
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.
1449619		No concilia	
1449622		No concilia	
1449998		No concilia	

1454389		No concilia	De acuerdo con los argumentos expuestos, NO ES VIABLE presentar fórmula conciliatoria, toda vez que en aplicación del Decreto 780 de 2016 modificado por el Decreto 2265 de 2017, a la Administradora de los Recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud (ADRES) a partir de la vigencia 2018, se le otorgó la competencia para recaudar las rentas territoriales en los términos y condiciones definidos en la mencionada normatividad. Así mismo, se establecieron las condiciones sobre las cuales las entidades territoriales deben realizar el giro de estos recursos a la ADRES, los cuales tiene como destinación especifica la financiación del aseguramiento en salud del Régimen Subsidiado, de conformidad con lo establecido en el artículo 2.6.4.2.2.1.4. del Decreto 780de 2016, modificado por el artículo 2º del Decreto 2265 de 2017. En conclusión, la ADRES no se encuentra legitimado por pasiva, toda vez que la obligación de pagar en lo concerniente al aseguramiento en salud de la población afiliada al régimen subsidiado se encuentra en cabeza de la entidad territorial, toda vez que al incumplir con su obligación legal le corresponde asumir la responsabilidad del pago. Debe tenerse en cuenta que ADRES con diligencia y oportunidad efectuó el giro de los recursos con situación de fondos a cada una de las entidades beneficiarias.
1455375		No concilia	

1456697		No concilia	De acuerdo con los argumentos expuestos, NO ES VIABLE presentar fórmula conciliatoria, toda vez que en aplicación del Decreto 780 de 2016 modificado por el Decreto 2265 de 2017, a la Administradora de los Recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud (ADRES) a partir de la vigencia 2018, se le otorgó la competencia para recaudar las rentas territoriales en los términos y condiciones definidos en la mencionada normatividad. Así mismo, se establecieron las condiciones sobre las cuales las entidades territoriales deben realizar el giro de estos recursos a la ADRES, los cuales tiene como destinación especifica la financiación del aseguramiento en salud del Régimen Subsidiado, de conformidad con lo establecido en el artículo 2.6.4.2.2.1.4. del Decreto 780de 2016, modificado por el artículo 2º del Decreto 2265 de 2017. En conclusión, la ADRES no se encuentra legitimado por pasiva, toda vez que la obligación de pagar en lo concerniente al aseguramiento en salud de la población afiliada al régimen subsidiado se encuentra en cabeza de la entidad territorial, toda vez que al incumplir con su obligación legal le corresponde asumir la responsabilidad del pago. Debe tenerse en cuenta que ADRES con diligencia y oportunidad efectuó el giro de los recursos con situación de fondos a cada una de las entidades beneficiarias.
1459017		No concilia	
1459182		No concilia	
1462875		No concilia	
1464463		No concilia	
1465667		No concilia	
1466082		No concilia	
1466177		No concilia	
1468176		No concilia	
1468371		No concilia	
1468379		No concilia	
1468382		No concilia	
1469538		No concilia	
1469692		No concilia	

1470401		No concilia	
1470578		No concilia	
1470804		No concilia	
1470871		No concilia	
1471672		No concilia	
1471736		No concilia	
1471737		No concilia	
1471740		No concilia	
1471741		No concilia	
1471777		No concilia	
1472033		No concilia	
1472302		No concilia	
1472332		No concilia	
1473592		No concilia	
1474073		No concilia	
1474117		No concilia	
1474233		No concilia	
1474356		No concilia	
1474578		No concilia	
1475639		No concilia	
1476518		No concilia	
1476667		No concilia	
1477572		No concilia	
1477854		No concilia	
1478509		No concilia	
1478571		No concilia	
1478586		No concilia	
1478619		No concilia	
1479085		No concilia	
1479504		No concilia	
1479704		No concilia	
1479946		No concilia	
1483758		No concilia	
1484483		No concilia	
1485181		No concilia	
1485792		No concilia	
1485812		No concilia	
1486289		No concilia	
1486764		No concilia	
1487731		No concilia	
1487979		No concilia	
1488133		No concilia	
1488199		No concilia	
1490872		No concilia	
1492515		No concilia	
1493063		No concilia	
1493657		No concilia	
1493925		No concilia	

1493953		No concilia	
1494751		No concilia	
1495127		No concilia	
1495159		No concilia	
1495202		No concilia	
1495383		No concilia	
1495979		No concilia	
1496313		No concilia	
1496320		No concilia	
1496343		No concilia	
1497479		No concilia	
1497648		No concilia	
1497879		No concilia	
1497905		No concilia	
1498039		No concilia	
1498727		No concilia	
1498728		No concilia	
1498740		No concilia	
1498878		No concilia	
1498881		No concilia	
1499148		No concilia	
1499155		No concilia	
1499600		No concilia	
1500150		No concilia	
1500437		No concilia	
1500564		No concilia	
1501475		No concilia	
1501476		No concilia	
1501666		No concilia	
1501884		No concilia	
1501937		No concilia	
1502111		No concilia	
1502173		No concilia	
1502345		No concilia	
1502585		No concilia	
1502917		No concilia	
1503056		No concilia	
1503156		No concilia	
1503220		No concilia	
1503294		No concilia	
1503634		No concilia	
1504759		No concilia	
1505194		No concilia	
1505383		No concilia	
1505392		No concilia	
1505409		No concilia	
1505665		No concilia	
1505771		No concilia	

1505772		No concilia	
1506280		No concilia	
1506304		No concilia	
1506566		No concilia	
1506571		No concilia	
1506585		No concilia	
1506622		No concilia	
1506628		No concilia	
1506668		No concilia	
1506813		No concilia	
1506819		No concilia	
1506825		No concilia	
1506922		No concilia	
1506968		No concilia	
1507017		No concilia	
1507169		No concilia	
1507267		No concilia	
1507268		No concilia	
1507536		No concilia	
1507987		No concilia	
1508163		No concilia	
1508200		No concilia	
1508331		No concilia	
1508874		No concilia	
1509079		No concilia	
1509126		No concilia	
1509424		No concilia	
1509474		No concilia	
1509495		No concilia	
1509554		No concilia	
1509808		No concilia	
1509832		No concilia	
1509932		No concilia	
1510479		No concilia	
1510520		No concilia	
1510524		No concilia	
1510526		No concilia	
1510694		No concilia	
1510752		No concilia	
1510809		No concilia	
1511625		No concilia	
1511683		No concilia	
1511848		No concilia	
1511849		No concilia	
1511973		No concilia	
1512102		No concilia	
1512369		No concilia	
1512419		No concilia	

1512711		No concilia	
1512983		No concilia	
1513031		No concilia	
1513213		No concilia	
1513252		No concilia	
1513788		No concilia	
1514413		No concilia	
1514493		No concilia	
1515798		No concilia	
1515806		No concilia	
1516028		No concilia	
1517189		No concilia	
1517418		No concilia	
1518250		No concilia	
1521290		No concilia	
1522049		No concilia	
1522174		No concilia	
1522436		No concilia	
1522488		No concilia	
1522527		No concilia	
1522536		No concilia	
1522938		No concilia	
1522940		No concilia	
1522956		No concilia	
1523217		No concilia	
1523433		No concilia	
1523468		No concilia	
1523470		No concilia	
1523562		No concilia	
1523635		No concilia	
1524055		No concilia	
1524086		No concilia	
1524098		No concilia	
1524195		No concilia	
1524534		No concilia	
1524674		No concilia	
1524914		No concilia	
1525000		No concilia	
1525479		No concilia	
1525538		No concilia	
1525582		No concilia	
1525625		No concilia	
1525640		No concilia	
1525716		No concilia	
1526335		No concilia	
1526446		No concilia	
1527052		No concilia	
1527145		No concilia	

1527211		No concilia	
1527625		No concilia	
1527662		No concilia	
1528224		No concilia	
1528395		No concilia	
1528412		No concilia	
1529274		No concilia	
1529704		No concilia	
1530380		No concilia	
1530963		No concilia	
1534019		No concilia	
1534731		No concilia	
1537090		No concilia	
1537815		No concilia	
1538996		No concilia	
1539011		No concilia	
1539271		No concilia	
1539425		No concilia	
1539782		No concilia	
1540366		No concilia	
1540370		No concilia	
1541861		No concilia	
1548312		No concilia	
1548397		No concilia	
1548528		No concilia	
1548593		No concilia	
1548808		No concilia	
1555499		No concilia	

Análisis del proceso o caso

Objeto de la solicitud de conciliación

2.1 Pretensiones principales

2.1.1 Se declare la nulidad de las Resoluciones N.º 0043528 del 25 de julio de 2022 y N.º 0043880 del 29 de diciembre de 2023. Actos administrativos expedidos por la ADRES.

2.1.2 Que, a título de restablecimiento del derecho, la entidad convocada se abstenga de descontar las sumas ordenadas en los actos administrativos recurridos, o proceda a reintegrar la suma de $934.340.001,00 por concepto de capital y de $125.328.478,10 por concepto de indexación consolidada, más la que se ocasione hasta la fecha de pago o reintegro del capital.

2.1.3 Que la ADRES reconozca y pague los intereses moratorios causados desde el momento en el que se efectuó el descuento, hasta tanto se verifique la devolución efectiva del valor objeto de la solicitud de conciliación.

2.2 Pretensiones subsidiarias

2.2.1 Se declare que la ADRES es responsable por el daño antijurídico ocasionado a SALUD TOTAL EPS-S con ocasión de la orden de reintegro.

2.2.2 Se condene a la Administradora al pago de $ 1.059.668.479,01 en la modalidad de daño emergente, correspondiente

al valor de capital e intereses moratorios que se ordenaron reintegrar por parte de la Entidad convocada.

2.2.3 Que, sobre la suma anteriormente comentada, se reconozca y pague por parte de la ADRES la correspondiente indexación derivada de la pérdida del poder adquisitivo de la moneda, hasta tanto se verifique la devolución efectiva del valor.

Principal problema jurídico

¿Es viable presentar fórmula conciliatoria en el sentido de revocar las Resoluciones N.º 0043528 del 25 de julio de 2022 y N.º 0043880 del 29 de diciembre de 2023 expedidas por la ADRES, considerando que podrían estar inmersas en causal de nulidad por falta de motivación, falsa motivación? En tal sentido, se validará si el proceso adelantado por la ADRES respetó las garantías de la EPS durante el procedimiento administrativo especial de reintegro.

Análisis de caducidad y/o prescripción

Para el caso en concreto se puede evidenciar que el convocante acumuló pretensiones bajo el medio de control de reparación directa y nulidad y restablecimiento del derecho, conforme lo indicado en el artículo 165 del CPACA – Ley 1437 de 2011:

ARTÍCULO 165. ACUMULACIÓN DE PRETENSIONES. En la demanda se podrán acumular pretensiones de nulidad, de nulidad y de restablecimiento del derecho y de reparación directa, siempre que sean conexas y concurran los siguientes requisitos:
1. Que el juez sea competente para conocer de todas. No obstante, cuando se acumulen pretensiones de nulidad con cualesquiera otras, será competente para conocer de ellas el juez de la nulidad. Cuando en la demanda se afirme que el daño ha sido causado por la acción u omisión de un agente estatal y de un particular, podrán acumularse tales pretensiones y la Jurisdicción Contencioso Administrativa será competente para su conocimiento y resolución.
2. Que las pretensiones no se excluyan entre sí, salvo que se propongan como principales y subsidiarias.
3. Que no haya operado la caducidad respecto de alguna de ellas.
4. Que todas deban tramitarse por el mismo procedimiento.

Por tanto, para el presente caso se dividirá en dos partes a saber: (I) nulidad y restablecimiento del Derecho y (II) Reparación Directa.

8.1 Nulidad y restablecimiento del Derecho:

En el desarrollo del estudio de caducidad se logró evidenciar que este medio de control está consagrado en el artículo 138 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

De igual forma, en lo concerniente al término de caducidad para la presentación de este medio de control el literal d) del numeral segundo del artículo 164 ibidem, establece:

“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 11 de junio de 2024 y que la Resolución N.º 0043880 del 29 de diciembre de 2023, mediante la cual se resuelve el recurso de reposición interpuesto, fue notificada por aviso el día 20 de febrero de 2024, quedando en firme el 21 de febrero de 2024. 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.

8.2 Reparación directa

La norma aplicable para determinar los requisitos en vía judicial de acuerdo con el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, establece que:

“ARTÍCULO 140. REPARACIÓN DIRECTA. En los términos del artículo 90 de la Constitución Política, la persona interesada

podrá demandar directamente la reparación del daño antijurídico producido por la acción u omisión de los agentes del Estado. De conformidad con el inciso anterior, el Estado responderá, entre otras, cuando la causa del daño sea un hecho, una omisión, una operación administrativa o la ocupación temporal o permanente de inmueble por causa de trabajos públicos o por cualquiera otra causa imputable a una entidad pública o a un particular que haya obrado siguiendo una expresa instrucción de la misma"

Dentro de los requisitos de procedibilidad el numeral 1 del artículo 161 establece:

"Cuando los asuntos sean conciliables, el trámite de la conciliación extrajudicial constituirá requisito de procedibilidad de toda demanda en que se formulen pretensiones relativas a nulidad con restablecimiento del derecho reparación directa y controversias contractuales."

Por tanto, se debe analizar si la parte convocante se encuentra en término para ejercer el medio de control de Reparación Directa, de acuerdo con lo establecido en el numeral 2 literal i del artículo 164, que dispone dos (2) años contados a partir del día siguiente al de la ocurrencia de la acción u omisión causante del daño, o de cuando el demandante tuvo o debió tener conocimiento del mismo si fue en fecha posterior y siempre que pruebe la imposibilidad de haberlo conocido en la fecha de su ocurrencia.

Por tanto, para el caso en concreto se logró establecer que, el hecho generador del presunto daño ocurrió 21 de febrero de 2024 (ejecutoria del AA) y teniendo que la solicitud de conciliación fue radicada ante la Procuraduría el 11 de junio de 2024, se puede concluir que no operó el fenómeno jurídico de la caducidad en cuanto a la reparación directa.

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, 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, la cual 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.

En el caso en concreto se encuentra que el procedimiento de reintegro adelantado en contra de SALUD TOTAL dio inicio encontrándose en vigencia la Ley 1949 de 2019 y 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 que 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 Del insumo remitido por la Dirección de Otras Prestaciones

Para el caso concreto, la Oficina Asesora Jurídica solicitó concepto técnico el 12 de junio de 2024 a través de los correos electrónicos edinson.hernandez@adres.gov.co con copia a lorena.amezquita@adres.gov.co. Al respecto, el 19 de junio de 2024 la Dirección de Otras Prestaciones remitió el concepto técnico mediante radicado N.º 20244200130533, el cual indica lo siguiente:

"En atención a la solicitud del asunto, a través de la cual solicita la expedición de un concepto frente al procedimiento de reintegro que adelantó la ADRES en contra de SALUD TOTAL EPS-S S.A., mediante las resoluciones N.º 00435281 del 25 de julio de 2022 y 00438802 del 29 de diciembre de 2023, me permito informar lo siguiente:

La Dirección de Otras Prestaciones revisó, en cumplimiento de los descrito en el artículo 15 del Decreto Ley 1281 de 2002 y el artículo 2.6.4.7.1 del Decreto 780 de 2016, los recobros reconocidos a SALUD TOTAL EPS-S S.A. y evidenció el presunto reconocimiento sin justa causa de los recursos del Sistema General de Seguridad Social; razón por la cual, adelantó el procedimiento de reintegro en contra de la EPS.

En desarrollo del trámite administrativo se emitió el informe N.º 20221600046753 del 25 de julio de 2022, a través del cual se analizó tanto los argumentos técnicos y jurídicos que expresó la EPS, como los ítems y recobros asociados al hallazgo, y concluyó la procedencia del procedimiento de reintegro en contra de SALUD TOTAL EPS-S S.A.

Así las cosas, la ADRES expidió la Resolución 0043528 de 2022, a través de la cual ordenó el reintegro de MIL TREINTA Y NUEVE MILLONES NOVECIENTOS OCHENTA Y NUEVE MIL CUATROCIENTOS NOVENTA Y OCHO PESOS ($1.039.989.498,00) M/CTE por concepto de recursos reconocidos sin justa causa y CIENTO TREINTA Y NUEVE MILLONES CUATROCIENTOS OCHENTA Y SEIS MIL CUATROCIENTOS CINCO PESOS CON CUARENTA CENTAVOS ($139.486.405,40) M/CTE producto de la indexación al IPC con corte al 25 de julio de 2022.

Adicionalmente, el artículo 5 de la resolución en comento precisó que contra el acto administrativo procede únicamente el recurso de reposición, el cual deberá interponerse dentro de los diez (10) días hábiles siguientes a la notificación de la Resolución 0043528 de 2022.

El acto administrativo fue notificado por aviso el 19 de agosto de 2022 conforme a la guía de entrega N.º YG289224299CO de la empresa de mensajería Servicios Postales Nacionales S.A.S. (4-72), según constancia emitida por la Oficina Asesora Jurídica de la ADRES.

Seguidamente, mediante radicado ADRES N.º 20221422001762 del 31 de agosto del 2022, SALUD TOTAL EPS-S S.A., por intermedio del señor Danny Manuel Moscote Aragón, interpuso recurso de reposición en contra de la Resolución N.º 0043528 del 25 de julio de 2022. Así las cosas, esta Administradora tramitó el recurso de reposición, a través de la Resolución 0043880 del 29 de diciembre de 2023, y resolvió lo siguiente

"ARTÍCULO PRIMERO. REPONER en el sentido de modificar el artículo primero y el artículo segundo de la Resolución N.º 43528 del 25 de julio de 2022, conforme a lo expuesto en la parte motiva del presente acto administrativo, los cuales quedarán así:

ARTÍCULO PRIMERO. DECLARAR que SALUD TOTAL ENTIDAD PROMOTORA DE SALUD DEL RÉGIMEN CONTRIBUTIVO Y DEL RÉGIMEN SUBSIDIADO S.A., identificada con NIT 800.130.907-4, adeuda a la Administradora de los Recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud (ADRES) la suma de NOVECIENTOS TREINTA Y CUATRO MILLONES TRESCIENTOS CUARENTA MIL UN PESO ($934.340.001,00) M/CTE por concepto de recursos reconocidos sin justa causa y CIENTO VEINTICINCO MILLONES TRESCIENTOS VEINTIOCHO MIL CUATROCIENTOS SETENTA Y OCHO PESOS CON DIEZCENTAVOS ($125.328.478,10) M/CTE producto de la indexación al IPC con corte al 25 de julio de 2022.

ARTÍCULO SEGUNDO. ORDENAR a SALUD TOTAL ENTIDAD PROMOTORA DE SALUD DEL RÉGIMEN CONTRIBUTIVO Y DEL RÉGIMEN SUBSIDIADO S.A., identificada con NIT 800.130.907-4, reintegrar a la Administradora de los Recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud (ADRES) la suma de NOVECIENTOS TREINTA Y CUATRO MILLONES TRESCIENTOS CUARENTA MIL UN PESO ($934.340.001,00) M/CTE por concepto de recursos reconocidos sin justa causa y CIENTO VEINTICINCO MILLONES TRESCIENTOS VEINTIOCHO MIL CUATROCIENTOS SETENTA Y OCHO PESOS CON DIEZ CENTAVOS ($125.328.478,10) M/CTE producto de la indexación al IPC con corte al 25 de julio de 2022.

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

En conclusión, la ADRES ordenó en debida forma lo resuelto en las Resoluciones 0043528 de 2022 y 0043880 de 2023, puesto que en el desarrollo del procedimiento de reintegro se evaluó en diferentes conceptos técnicos, los argumentos expuestos por la IPS y se corroboró la apropiación o reconocimiento de recursos del SGSSS sin justa causa por parte de SALUD TOTAL EPS-S S.A.

Ahora bien, la Dirección de Otras Prestaciones analizó el aspecto financiero que integra el procedimiento de reintegro en cuanto al monto involucrado, descuentos y pagos realizados y evidenció que SALUD TOTAL EPS-S S.A. reintegró mediante consignación el 16 de diciembre de 2022 la suma de $1.081.124.997,52 de los cuales $919.529.507,00 corresponden a valor de capital y $161.595.490,52 por concepto de actualización del valor conforme al Índice de Precios al Consumidor IPC, sin embargo, la EPS aún adeuda a esta Administradora producto del reconocimiento sin justa causa de los recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud la suma de $28.391.060,19 de los cuales $14.810.494,00 corresponden a valor de capital, $ 13.580.566,19 por concepto de actualización del valor conforme al Índice de Precios al Consumidor IPC y valor calculado en el módulo de liquidación automática de la ADRES con corte al 30 de noviembre de 2022 y el 30 de mayo de 2024.

(...)."

7.3. De los argumentos expuestos por la convocante:

7.3.1 Falsa motivación y fundamento del daño antijurídico

La EPS SALUD TOTAL argumentó que la orden de reintegro se basó en simples cruces de tablas de referencia que resultan cuestionables de conformidad con los registros de las diferentes bases de datos y los certificados que emiten las autoridades competentes, incluyendo la misma Administradora de los recursos en salud. Alegó que esto constituye una falsa motivación de los actos administrativos, ya que la ADRES omitió considerar las pruebas y argumentos presentados, configurando un daño antijurídico que no está obligada a soportar.

Sobre este punto debe hacerse referencia a lo manifestado por el Consejo de Estado en sentencia 00064 de 2018. Providencia que menciona 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."

Así las cosas, la ADRES emitió los actos administrativos en debida forma, existiendo coincidencia entre los motivos y lo resuelto en las resoluciones. Adicionalmente, los fundamentos son suficientemente consistentes en explicar el objeto, causa, motivo y finalidad consagrados en estas.

En el caso concreto, la Administradora determinó la procedencia del reintegro de recursos en salud, emitiendo el informe de auditoría mediante radicado interno N.º 20211600921031 de fecha 27 de octubre de 2021, recibida por Salud Total el 29 de octubre de 2021. Posteriormente, mediante oficio de radicado ADRES N.º 20211422165422 del 28 de diciembre de 2021, la EPS brindó respuesta a cada una de las causales halladas, ejerciendo adecuadamente su derecho de defensa. La ADRES emitió entonces el informe de reintegro N.º 20221600046753 del 25 de julio de 2022, concluyendo que, de los 6.947 ítems relacionados, 80 ítems fueron aclarados o reintegrados, mientras que, para los 6.867 ítems restantes, el Grupo Interno de Verificación y Auditoría de Cuentas de la ADRES determinó la procedencia del reintegro.

Basándose en estos hallazgos, la ADRES expidió la Resolución N.º 0043528 del 25 de julio de 2022, ordenando a SALUD TOTAL el reintegro de recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud apropiados o reconocidos sin justa causa.

Ahora bien, en el recurso interpuesto, la ADRES realizó un análisis detallado de los argumentos expuestos por la EPS, reflejado en la Resolución N.º 0043880 del 29 de diciembre de 2023. Adicionalmente, se consideró el material probatorio y los argumentos aportados por la EPS, modificando en lo pertinente el acto administrativo recurrido. En ese orden de ideas, para tomar dicha decisión, el Grupo Interno de Verificación y Auditoría de Cuentas remitió un archivo Excel denominado "Concepto Técnico Salud Total Resolución 43528 de 2022", que precisó los motivos para confirmar parcialmente la orden de reintegro, procediendo el reintegro por $14.810.494,00, de la siguiente manera:

Causal	Paquete	Fecha de reconocimiento	Ítems involucrados	Monto involucrado	Cálculo IPC 25/07/2022	Total
Duplicados o Pagos Dobles	PC41656_2	15/05/2020	4.622	627.292.485,00	80.727.377,35	708.019.862,35
	PC41656_1	27/12/2019	1.197	228.751.391,00	34.851.307,54	263.602.698,5
	PC41656_5	28/07/2020	233	35.896.061,00	4.904.636,14	40.800.697,14
	SAA_APR_01	30/12/2020	105	13.544.371,00	1.835.338,18	15.379.709,18
	RE_MYT01_6G	6/10/2021	36	10.016.177,00	844.166,90	10.860.343,90
	SAA_APR_02	8/03/2021	1	8.473.710,00	1.011.961,79	9.485.671,79
	RE_MYT01_5G	18/05/2021	4	3.565.736,00	382.286,34	3.948.022,34
	SAA_APR_03	17/03/2021	29	3.468.631,00	414.236,75	3.882.867,75
	SAA_07	5/05/2021	40	3.331.439,00	357.167,11	3.688.606,11
Total General			6.267	934.340.001,00	125.328.478,10	1.059.668.479,10

Por lo anteriormente expuesto, la ADRES repuso la Resolución N.º 43528 del 25 de julio de 2022, modificando los valores objeto de la orden de reintegro. Por otra parte, de acuerdo a lo manifestado por la EPS en el recurso interpuesto, esta Administradora consultó las bases de recaudo e identifico que el 16 de diciembre de 2022 la EPS reintegró la suma de $919.529.507,00 por concepto de capital y $161.595.490,52 por concepto de actualización conforme al IPC correspondiente a 6.192 ítems; sin embargo, la EPS no reintegró la totalidad del IPC por lo que quedó un saldo pendiente de $22.058.416,15 por este concepto.

Ahora bien, en cuanto a los recursos reintegrados con posterioridad a la expedición de la Resolución N.º 43528 del 25 de julio de 2022, debe indicarse que la Dirección de Otras Prestaciones determinó no tener en cuenta en la modificación de la orden de reintegro, toda vez que descontar estos valores en la resolución impugnada implicaría la pérdida del sustento legal con el que se ordenó su reintegro.

Ahora bien, la DOP analizó el aspecto financiero que integra el procedimiento de reintegro en cuanto al monto involucrado, descuentos y pagos realizados y evidenció que esta EPS mediante consignación el 16 de diciembre de 2022 reintegró la suma de $1.081.124.997,52 de los cuales $919.529.507,00 corresponden a valor de capital y $161.595.490,52 por concepto de actualización del valor conforme IPC, sin embargo, la convocante aún adeuda a esta Administradora producto del reconocimiento sin justa causa de los recursos en salud el valor de $28.391.060,19, de los cuales $14.810.494,00 corresponden a valor de capital, $ 13.580.566,19 por concepto de actualización del valor conforme al IPC y valor calculado en el módulo de liquidación automática de la ADRES con corte al 30 de noviembre de 2022 y el 30 de mayo de 2024.

En consideración de lo expuesto, los actos administrativos proferidos contienen de forma detallada las razones de hecho y de derecho que sustentan lo ordenado, teniendo en cuenta que la ADRES analizó adecuadamente las pruebas y los argumentos presentados durante el transcurso del procedimiento administrativo adelantado. Igualmente, se encuentra un análisis detallado de los argumentos expuestos por la EPS en los respectivos recursos de reposición interpuestos, como se

indicó en cada parte motiva que sustentan la orden de reintegro.

Aclarado lo anterior, la EPS contó con dos instancias en las que pudo ejercer su derecho de contradicción y defensa, además, pudo allegar en todo momento las pruebas que considera pertinentes para acreditar su posición. En efecto para el caso en cuestión, se encuentra que la EPS efectivamente ejerció su derecho replica en la interposición del recurso de reposición, por lo que no es de recibo la falsa motivación manifestada por SALUD TOTAL.

7.4. Acumulación de pretensiones

El Consejo de Estado en Fallo 21051 de 2006 reiteró que la reparación directa es el medio de control en virtud del cual una persona que crea lesionado o afectado un derecho podrá solicitar ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo que se le repare el daño causado y se le reconozcan las indemnizaciones correspondientes.

Lo anterior de la siguiente forma:

“El artículo 86 del Código Contencioso Administrativo establece que la persona interesada podrá demandar directamente la reparación del daño sufrido cuando la causa de éste se origine en un hecho, una omisión, una operación administrativa o la ocupación temporal o permanente de un inmueble por causa de trabajos públicos o por cualquier otra causa. A través del ejercicio de dicha acción, se pretende la declaratoria de responsabilidad extracontractual y la consecuente reparación del daño causado y podrá intentarse dentro de los dos años siguientes al acaecimiento del hecho, omisión u operación administrativa o de ocurrida la ocupación temporal o permanente del inmueble de propiedad ajena por causa de trabajo público o por cualquier otra causa, según lo indica el numeral 8 del artículo 136 del C.C.A. A su turno, el artículo 85 de la misma codificación prevé que toda persona que se crea lesionada en un derecho amparado en una norma jurídica podrá pedir que se declare la nulidad del acto administrativo, se le restablezca en su derecho y se le repare el daño causado”

Adicionalmente, la H. Corte Constitucional en sentencia C644 de 2011 se pronunció respecto de la indemnización solicitada bajo el medio de control de reparación directa ocasionada por un acto administrativo de la siguiente manera:

“La acción de reparación directa, consagrada en el artículo 86 del C.C.A., modificado por el artículo 31 de la ley 446 de 1998, es procedente para demandar la reparación del daño que deriva de un hecho, una omisión, una operación administrativa o la ocupación temporal o permanente de inmueble por causa de trabajos públicos - o por cualquiera otra causa -, siempre que esta última no consista en un acto administrativo, porque cuando éste es fuente de un daño, la ley prevé expresamente como acción pertinente la de nulidad y restablecimiento del derecho.

“Se trata de una típica acción tendiente a indemnizar a las personas con ocasión de la responsabilidad extracontractual en que pudo incurrir el Estado, en razón de las actividades anteriormente indicadas, que excluyen de entrada el acto administrativo”.

Es decir, el medio de control de reparación directa no procede cuando existen actos administrativos, teniendo en cuenta que la declaración de voluntad de la administración está amparada por la presunción de legalidad de conformidad con lo establecido en el artículo 88 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo – CPACA el cual establece: “Los actos administrativos se presumen legales mientras no hayan sido anulados por la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo”(…)” motivo por el cual, no está llamada a prosperar la pretensión incoada por la parte actora relacionada con la declaratoria de la responsabilidad, como quiera que, el presunto daño se ocasionó con la expedición de un acto administrativo que está amparado de legalidad, en el entendido que, mientras no sean suspendidos ni anulados por la jurisdicción de lo contencioso administrativo, conservan su vigencia y por tanto, deben ser cumplidos por sus destinatarios. Adicionalmente, la parte convocante no identificó cuales son los dos hechos distintos a los cuales alude el presunto daño.

Sin perjuicio de lo ya aclarado, sea del caso precisar que, la responsabilidad alegada por la parte actora surge cuando se ha cometido un daño antijurídico que termina con la obligación jurídica de indemnizar, tanto desde el punto de vista fáctico como jurídico. Lo anterior, en virtud de la existencia de un título jurídico de imputación que permita atribuir la responsabilidad a cargo del Estado, como lo son; la falla del servicio, el riesgo excepcional, el daño especial, etc, situación que en el caso en concretó no operó.

Análisis del precedente judicial

N/A

Aplica directriz institucional o nacional:	NO

Recomendaciones del abogado

Recomendación al comité	No conciliar

Conclusiones

De acuerdo con los argumentos expuestos, la Oficina Asesora Jurídica recomienda NO presentar fórmula conciliatoria, teniendo en cuenta que el procedimiento de reintegro de recursos apropiados o reconocidos sin justa causa adelantado en contra de la EPS SALUD TOTAL 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.