Información del proceso extrajudicial asociado a la ficha

Número de la ficha:	257795
Elaborada por:	KAREN ALEJANDRA PARRADO TRIANA (ADMINISTRADORA DE LOS RECURSOS DEL SISTEMA GENERAL DE SEGURIDAD SOCIAL EN SALUD)
Numero de la solicitud de conciliación extrajudicial:	1574573
Jurisdicción:	ADMINISTRATIVA
Tipo de acción o medio de control:	Nulidad y restablecimiento del derecho
Procuraduría de conocimiento actual:	PROCURADURIA (REPARTO)
Valor económico inicial:	$6.879.972,00
Valor económico indexado:	$6.879.972,00
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	8600669427	CAJA DE COMPENSACION FAMILIAR EPS COMPENSAR	CONVOCANTE

Hechos:

1. LA RESOLUCIÓN 852 DEL 30 DE MARZO DE 2023 EMITIDA POR LA ADRES ESTABLECE LOS LINEAMIENTOS TÉCNICOS PARA LA PRESENTACIÓN DEL REEMBOLSO DE LAS LICENCIAS DE MATERNIDAD Y/O PATERNIDAD ANTE LA ADMINISTRADORA DE LOS RECURSOS DEL SISTEMA GENERAL DE SEGURIDAD SOCIAL EN SALUD – ADRES EN EL PROCESO DE GIRO Y COMPENSACIÓN.

2. A TRAVÉS DEL ANEXO TÉCNICO NO. 3 DE LA RESOLUCIÓN 852 DEL 30 DE MARZO DE 2023, DENOMINADO “CAUSALES DE INCONSISTENCIA EN EL PROCESO DE PRESTACIONES ECONÓMICAS”, SE ADOPTAN LAS CAUSALES DE GLOSA AL REEMBOLSO DE PRESTACIONES ECONÓMICAS, ENTRE LAS CUALES SE ENCUENTRAN LA GLOSA GNP002 Y GNP031.

3. PARTIENDO DE LAS ANTERIORES DISPOSICIONES QUE REGULAN EL REEMBOLSO DE LAS LICENCIAS DE MATERNIDAD Y PATERNIDAD, COMPENSAR EPS PRESENTÓ ANTE LA ADMINISTRADORA DE LOS RECURSOS DEL SISTEMA GENERAL DE SEGURIDAD SOCIAL EN SALUD – ADRES EL REEMBOLSO DE LA LICENCIA DE MATERNIDAD CAUSADA POR LA SEÑORA LADY YESENIA RODRÍGUEZ BENJUMEA Y YUBIS LESNAIDA SOLAQUE SUÁREZ, LA CUAL FUE NEGADA POR EL EXTREMO PASIVO CON LA IMPOSICIÓN DE LAS GLOSAS GNP002 Y GNP031, CAUSANDO UN DETRIMENTO PATRIMONIAL INJUSTIFICADO A MI REPRESENTADA EN LA FORMA Y CIRCUNSTANCIAS QUE EN ADELANTE SE DESCRIBIRÁN.

4. LA SEÑORA LADY YESENIA RODRÍGUEZ BENJUMEA, IDENTIFICADA CON CÉDULA DE CIUDADANÍA NÚMERO 1.022.340.218 SE ENCUENTRA AFILIADA AL RÉGIMEN CONTRIBUTIVO DEL SISTEMA GENERAL DE SEGURIDAD SOCIAL EN SALUD A TRAVÉS DE

COMPENSAR EPS Y EN CALIDAD DE TRABAJADORA DEPENDIENTE DE LA EMPRESA BOGOTA DISTRITO CAPITAL DESDE EL 2020-10-26 HASTA LA FECHA.

5. EL 16 DE JUNIO DE 2021 LA SOCIEDAD DE CIRUGÍA DE BOGOTÁ EXPIDIÓ LICENCIA DE MATERNIDAD A LA SEÑORA LADY YESENIA RODRÍGUEZ BENJUMEA COMPRENDIDA ENTRE EL 16 DE JUNIO DE 2021 AL 19 DE OCTUBRE DE 2021 POR CIENTO VEINTISÉIS (126) DÍAS.

6. AL VALIDAR LOS APORTES EFECTUADOS POR LA SEÑORA LADY YESENIA RODRÍGUEZ BENJUMEA EN EL SISTEMA DE APORTES COMPENSADOS DE LA ADRES, SE OBSERVA QUE ESTA DURANTE EL TIEMPO DE LA GESTACIÓN, ESTO ES, DE SEPTIEMBRE DE 2020 A JUNIO DE 2021 NO COTIZÓ DE MANERA COMPLETA SUS APORTES, PUES PARA EL MES DE NOVIEMBRE ÚNICAMENTE COTIZÓ POR 5 DÍAS.

TODA VEZ QUE LA SEÑORA LADY YESENIA RODRÍGUEZ BENJUMEA SE ENCONTRABA EN MORA EN EL PAGO DE APORTES, MI REPRESENTADA INICIALMENTE NEGÓ EL RECONOCIMIENTO DE LA ANTERIOR LICENCIA DE MATERNIDAD POR EL INCUMPLIMIENTO DE LOS REQUISITOS LEGALMENTE ESTABLECIDOS.

7. EL ARTÍCULO 2.2.3.2.18 DEL DECRETO 780 DEL 2016 DISPONE QUE EL RECONOCIMIENTO Y PAGO DE LAS LICENCIAS DE MATERNIDAD Y PATERNIDAD SE REALIZARÁ SOBRE EL INGRESO BASE DE COTIZACIÓN (IBC) REPORTADO AL MOMENTO DE INICIAR ESTAS, ENTENDIENDO POR INICIO EL REPORTADO EN EL DÍA UNO DE LA LICENCIA.

8. DE ACUERDO A LO CERTIFICADO POR EL PROCESO DE SALUD ACLARACIONES LA SEÑORA LADY YESENIA RODRÍGUEZ BENJUMEA TENÍA UN IBC PARA EL MES DE JUNIO DE 2021, MES DE INICIO DE LA LICENCIA DE MATERNIDAD DE $ 1.992.315.

TENIENDO EN CUENTA QUE LA SEÑORA LADY YESENIA RODRÍGUEZ BENJUMEA NO COTIZÓ POR EL MES DE NOVIEMBRE DE 2020 POR EL TÉRMINO DE 30 DÍAS SINO POR 5 DÍAS, SE PROCEDIÓ A RECONOCER Y PAGAR A LA MISMA LA LICENCIA DE MATERNIDAD DE MANERA PROPORCIONAL EN LOS TÉRMINOS DEL ARTÍCULO 2.2.3.1. DEL DECRETO 780 DE 2016, ESTO EN LA SUMA DE $6.773.871.

9.A TRAVÉS DE LA RESOLUCIÓN NO. 411 DEL 27 DE JUNIO DE 2023 LA SECRETARÍA GENERAL DE LA ALCALDÍA MAYOR DE BOGOTÁ DECLARÓ A COMPENSAR COMO DEUDORA DE $ 1.593.852, POR CONCEPTO DEL SALDO RESTANTE DE LA LICENCIA DE MATERNIDAD DE LA SEÑORA LADY YESENIA RODRÍGUEZ BENJUMEA, EN FRANCO DESCONOCIMIENTO DE QUE ESTA NO TENÍA DERECHO AL PAGO TOTAL DE LA PRESTACIÓN ECONÓMICA SINO DE UN PAGO PROPORCIONAL.

Causas y Subcausas:

Entidad	Causa	Subcausa
ADMINISTRADORA DE LOS RECURSOS DEL SISTEMA GENERAL DE SEGURIDAD SOCIAL EN SALUD	NO RECONOCIMIENTO DE DEVOLUCION DE APORTES ENTRE ADMINISTRADORAS DEL SISTEMA DE SEGURIDAD SOCIAL INTEGRAL	

Valor económico del proceso o caso

Pretensiones:

Descripción	Unidad monetaria	Valor
	PESOS	6.879.972,00

Descripción adicional del proceso por parte del abogado

Hechos - Complemento a los descritos en el registro relacionado:

1.1. Compensar EPS en virtud de las normas que regulan el reembolso de las licencias de maternidad y paternidad presentó ante la ADRES solicitud de reembolso de la licencia de maternidad causada por las señoras LADY YESENIA RODRÍGUEZ BENJUMEA, YUBIS LESNAIDA SOLAQUE SUÁREZ, LAURA ALEJANDRA ACOSTA TORRES, KAREN DANIELA DELGADO CARDOZO, PAULA SOFIA BOSA PEREZ, KAREN GRACIELA PRADILLA LOZANO Y DERLY GIOVANA ARANGUREN CASAS, las cuales fueron negadas con la imposición de las glosas GNP002, GNP009, GNP021, GNP023, GNP028, GNP031 y GNP005C2 causando un detrimento patrimonial injustificado a la convocante.

1.2. El 16 de junio de 2021, a la señora LADY YESENIA RODRIGUEZ BENJUMEA (C.C. No. 1.022.340.218), le fue reconocida licencia de maternidad por un total de 126 días (desde el 16 de junio hasta el 19 de octubre de 2021) por la SOCIEDAD DE CIRUGÍA DE BOGOTÁ; no obstante, al validar los aportes efectuados como dependiente en el sistema de aportes compensados de la ADRES, se observó que no cotizó de manera completa sus aportes pues para el mes de noviembre de 2020 únicamente cotizó por 5 días. Así las cosas, y en atención a que la señora LADY YESENIA se encontraba en mora en el pago de aportes, COMPENSAR EPS negó inicialmente el reconocimiento de la licencia de maternidad, sin embargo, de conformidad a los artículos 2.2.3.2.18 y 2.2.3.1. del Decreto 870 de 2016, se procedió a reconocer y pagarla por valor de $6.773.871.

No obstante, mediante la Resolución No. 411 del 27 de junio de 2023, la Secretaría General de la Alcaldía Mayor de Bogotá declaró a COMPENSAR como deudora de $1.593.852, por concepto del saldo restante de la licencia de maternidad de la señora LADY YESENIA, y ante el riesgo de ser embargada la convocante en un proceso de cobro coactivo, efectuó transferencia por $1.593.852 a la Alcaldía Mayor de Bogotá.

1.3. El 09 de Febrero de 2023, a la señora YUBIS LESNAIDA SOLAQUE SUAREZ (C.C. No. 1.013.643.457), le fue reconocida licencia de maternidad por un total de 126 días (desde el 09 de febrero al 14 de junio de 2023) por la CLÍNICA DE LA MUJER; no obstante, como se encontraba en mora en el pago de aportes, la convocante inicialmente negó el reconocimiento de la licencia de maternidad.

La señora YUBIS LESNAIDA interpuso acción de tutela y el 09 de febrero de 2024 el Juzgado 12 Civil Municipal de Ejecución de Sentencias de Bogotá profirió fallo concediendo el amparo constitucional y ordenando a COMPENSAR reconocer y cancelar la licencia de maternidad, que al tratarse de una afiliada independiente, el IBC reportado correspondía a $1.160.000 de modo tal que la liquidación de la licencia de maternidad ascendió a $5.286.120.

1.4. El médico tratante de la señora LAURA ALEJANDRA ACOSTA TORRES (C.C. No. 1.015.475.992) expidió licencia por parto no viable a su favor por un total de 126 días (desde el 14 de enero al 19 de mayo de 2023); no obstante, como quiera que la cotizante únicamente cotizó al Sistema de Salud por un día de diciembre de 2022 y por 1 día de enero de 2023, COMPENSAR EPS reconoció la licencia de forma proporcional por 87 días.

La señora LAURA ALEJANDRA interpuso acción de tutela y el 19 de diciembre de 2023 el Juzgado 13 Civil del Circuito profirió fallo de segunda instancia ordenando el reconocimiento y pago de la licencia por maternidad de forma proporcional bajo la previsión contenida en el inciso 2° del artículo 2.1.13.1 del Decreto 780 de 2016, como quiera que el IBC reportado correspondía a $1.160.000 de modo tal que la liquidación de la licencia de maternidad ascendió a $3.364.000.

1.5. El 10 de junio de 2019, a la señora KAREN DANIELA DELGADO CARDOZO (C.C. No. 1.030.581.494), le fue reconocida licencia de maternidad por un total de 126 días (desde el 10 de junio de 2019 al 13 de octubre de 2019) por la CLÍNICA MAGDALENA; sin embargo, solamente cotizó al sistema de salud 12 días por el mes de diciembre de 2018, periodo que hacía parte de la gestación, motivo por el cual COMPENSAR EPS reconoció la licencia de maternidad proporcional, correspondiendo a 90 días.

Mediante Resolución No. DGC-000151 del 21 de marzo de 2024 la Secretaría General de la Alcaldía Mayor de Bogotá declaro a COMPENSAR como deudora de $1.086.913 por concepto de saldo a reconocer por la licencia de maternidad de KAREN DANIELA, valor que fue cancelado por la EPS el 2 de mayo de 2024.

1.6. El 10 de junio de 2019, a la señora PAULA SOFÍA BOSA PÉREZ (C.C. No. 1.015.481.894) la CLÍNICA COUNTRY le expidió licencia de maternidad por parto no viable por un total de 14 días (desde el 21 de febrero al 05 de marzo de 2020); así las cosas, COMPENSAR pagó a favor de la Superintendencia Nacional de Salud $456.257, sin embargo, dicha Superintendencia demandó a la EPS por reconocimiento de un mayor valor.

El Juzgado 2 Municipal de Pequeñas Causas, el 18 de diciembre de 2023 ordenó a COMPENSAR EPS efectuar el pago de $579.568 más intereses por concepto de saldo restante pendiente en el pago de la licencia de maternidad de la PAULA SOFÍA, mandato que fue cumplido por la convocante el 05 de enero de 2024, mediante consignación por valor de $720.045.

1.7. El médico tratante de la señora KAREN GRACIELA PRADILLA LOZANO (C.C. No. 1.093.792.439) le concedió licencia de maternidad por un total de 126 días (entre el 16 de junio de 2023 al 19 de octubre de 2023); El IBC reportado por la afiliación fue de $1.160.000.

La señora KAREN GRACIELA interpuso acción de tutela solicitando el pago total de la licencia de maternidad, así que el Juzgado 12 Penal con Función de Conocimiento de Cúcuta el 12 de enero de 2024 ordenó a COMPENSAR realizar la liquidación de la licencia, motivo por el cual la EPS efectuó un pago por valor de $4.872.000 el 27 de marzo de 2024.

1.8. El médico tratante de la señora DERLY GIOVANA ARANGUREN CASAS (C.C. No. 1.030.592.239) le concedió licencia de maternidad por 148 días (entre el 21 de octubre de 2023 al 16 de marzo de 2024). Así las cosas, interpuso acción de tutela en contra de COMPENSAR solicitando el pago total de la licencia de maternidad pretérmino o por parto prematuro.

Mediante decisión del 15 de enero de 2024, el Juzgado 10 Penal Para Adolescentes con Función de Control de Garantías de Bogotá se ordenó a la EPS a pagar la licencia en los términos y proporciones establecidas en la normatividad vigente, al ser una afiliada independiente y que el IPC reportado es $812.000, el valor cancelado fue $4.170.162.

1.9. Así las cosas, estando dentro del término previsto en el artículo 2.2.3.4.4. del Decreto 780 de 2016, en el proceso de giro y compensación COMPENSAR EPS presentó a la ADRES solicitudes de reembolso, sin embargo en los resultados del proceso de compensación entregados, la ADRES glosó las solicitudes de pago de la siguiente forma:

Cuadro 1. Relación de glosas impuestas en cada caso

CC	Nombre	Valor	Glosas	Fecha de entrega de resultados
1.022.340.218	LADY YESENIA RODRIGUEZ BENJUMEA	$ 1.593.852	GNP031	2/04/2024
1.013.643.457	YUBIS LESNAIDA SOLAQUE SUAREZ	$ 5.286.120	GNP002	2/04/2024
1.015.475.992	LAURA ALEJANDRA ACOSTA TORRES	$ 3.364.000	GNP02	30/05/2024
1.030.581.494	KAREN DANIELA DELGADO CARDOZO	$ 1.086.913	GNP005C2 y GNP021	30/05/2024
1.015.481.894	PAULA SOFÍA BOSA PÉREZ	$ 707.500	GNP031	29/02/2024
1.093.792.439	KAREN GRACIELA PRADILLA LOZANO	$ 4.872.000	GNP028	25/04/2024
1.030.592.239	DERLY GIOVANA ARANGUREN CASAS	$ 4.170.162	GNP009;GNP023;GNP028	25/04/2024

Fuente. Elaboración del grupo prejudicial a partir de la información consignada en la solicitud de conciliación del ORFEO 20246306940002

1.10. COMPENSAR EPS presentó objeciones a las glosas impuestas por encontrar su imposición improcedente.

1.11. La ADRES informó los resultados del proceso de giro y compensación manteniendo las glosas impuestas al reembolso de las licencias de maternidad así:

Cuadro 2. Fechas de comunicación del mantenimiento de las glosas

Nombre	Fecha de entrega de resultados
LADY YESENIA RODRIGUEZ BENJUMEA	25/04/2024
YUBIS LESNAIDA SOLAQUE SUAREZ	25/04/2024
LAURA ALEJANDRA ACOSTA TORRES	26/06/2024
KAREN DANIELA DELGADO CARDOZO	26/06/2024
PAULA SOFÍA BOSA PÉREZ	2/04/2024
KAREN GRACIELA PRADILLA LOZANO	30/05/2024
DERLY GIOVANA ARANGUREN CASAS	30/05/2024

Fuente. Elaboración del grupo prejudicial a partir de la información consignada en la solicitud de conciliación del ORFEO 20246306940002

Pruebas allegadas al caso por las partes:

3.1. Parte convocante:

3.1.1. Documentales:

54 documentos relacionados en el escrito de reforma de la solicitud de conciliación orientados a demostrar la afiliación activa de LADY YESENIA RODRÍGUEZ BENJUMEA, YUBIS LESNAIDA SOLAQUE SUÁREZ, LAURA ALEJANDRA ACOSTA

TORRES, KAREN DANIELA DELGADO CARDOZO, PAULA SOFIA BOSA PEREZ, KAREN GRACIELA PRADILLA LOZANO Y DERLY GIOVANA ARANGUREN CASAS, así como copia de las licencias de maternidad otorgadas y las transferencias bancarias realizadas que demuestran el pago realizado por la convocante.

3.2. Parte convocada:

3.2.1. Concepto técnico proferido por la Dirección de Liquidaciones y Garantías del 09 de agosto 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
1443019		No concilia	
1472047		No concilia	
1479879		No concilia	
1480688		No concilia	
1490871		No concilia	
1490874		No concilia	
1494870		No concilia	
1495989		No concilia	
1496427		No concilia	
1496577		No concilia	
1498704		No concilia	
1499285		No concilia	
1501384		No concilia	
1503676		No concilia	
1504708		No concilia	
1507403		No concilia	
1507408		No concilia	
1508290		No concilia	
1509442		No concilia	
1510810		No concilia	
1511239		No concilia	
1511716		No concilia	

1514910		No concilia	
1515497		No concilia	
1515569		No concilia	
1515570		No concilia	
1521873		No concilia	
1521989		No concilia	
1522944		No concilia	
1522946		No concilia	
1523833		No concilia	
1524931		No concilia	
1524963		No concilia	
1525024		No concilia	
1525535		No concilia	
1525737		No concilia	
1525926		No concilia	
1526352		No concilia	
1526359		No concilia	
1527058		No concilia	
1527078		No concilia	
1527154		No concilia	
1527332		No concilia	
1527695		No concilia	
1528677		No concilia	
1528773		No concilia	
1529050		No concilia	
1529147		No concilia	
1529188		No concilia	
1529192		No concilia	
1529295		No concilia	
1529299		No concilia	
1530380		No concilia	
1531205		No concilia	
1531410		No concilia	
1531881		No concilia	
1532285		No concilia	
1533912		No concilia	
1534356		No concilia	
1534358		No concilia	
1534856		No concilia	
1535021		No concilia	
1535049		No concilia	
1535063		No concilia	
1535069		No concilia	
1535098		No concilia	
1535103		No concilia	
1535592		No concilia	
1535594		No concilia	
1535601		No concilia	

1535685		No concilia	
1535772		No concilia	
1536238		No concilia	
1536245		No concilia	
1536740		No concilia	
1536743		No concilia	
1537061		No concilia	
1537073		No concilia	
1538070		No concilia	
1538293		No concilia	
1539078		No concilia	
1539433		No concilia	
1541467		No concilia	
1541600		No concilia	
1541775		No concilia	
1542373		No concilia	
1542735		No concilia	
1548515		No concilia	
1548598		No concilia	
1549640		No concilia	
1550473		No concilia	
1550724		No concilia	
1553821		No concilia	
1554502		No concilia	
1557267		No concilia	
1568205		No concilia	
1568699		No concilia	
1568708		No concilia	
1568983		No concilia	
1570598		No concilia	
1570715		No concilia	
1570891		No concilia	
1570970		No concilia	
1571090		No concilia	
1571828		No concilia	
1573150		No concilia	
1573239		No concilia	
1573287		No concilia	
1574559		No concilia	
1574840		No concilia	
1574890		No concilia	

Análisis del proceso o caso

Objeto de la solicitud de conciliación

2.1. Se efectúe la revocatoria directa de los actos administrativos expedidos por y comunicados por la Administradora de los Recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud – ADRES, entre el 02 de abril y el 26 de junio de 2024 a

través de los cuales se negó el reembolso de la licencia de maternidad de las señoras LADY YESENIA RODRÍGUEZ BENJUMEA, YUBIS LESNAIDA SOLAQUE SUÁREZ, LAURA ALEJANDRA ACOSTA TORRES, KAREN DANIELA DELGADO CARDOZO, PAULA SOFIA BOSA PEREZ, KAREN GRACIELA PRADILLA LOZANO Y DERLY GIOVANA ARANGUREN CASAS con la imposición de las glosas GNP002, GNP009, GNP021, GNP023, GNP028, GNP031 y GNP005C2.

2.2. Como consecuencia de lo anterior, que la ADRES reintegre a COMPENSAR EPS $21.256.750 correspondientes al valor glosado en los actos administrativos objeto de la solicitud de conciliación.

Principal problema jurídico

¿Es procedente revocar los actos administrativos expedidos por la ADRES, por medio de los cuales negó a la EPS COMPENSAR el reembolso de las siete licencias de maternidad, por encontrarse presuntamente inmersos en causales de nulidad por ser contrarios a la normatividad vigente? En tal sentido, se validará si el proceso adelantado por la ADRES respetó las garantías de la EPS convocante durante el procedimiento administrativo.

Adicionalmente, establecer si es procedente reconocer el pago de la suma pretendida por la parte convocante, por lo que es necesario analizar si se adelantaron las actuaciones administrativas y operativas correspondientes ante la ADRES en relación con el pago a cargo de la Administradora, dentro de los términos y las condiciones documentales establecidas en el Decreto 780 de 2016.

Análisis de caducidad y/o prescripción

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 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, frente a la solicitud realizada por la Oficina Asesora Jurídica respecto a la fecha de notificación y firmeza de los actos administrativos objeto de controversia, la Dirección de Liquidación y Garantías manifestó que “(...) la ejecución del proceso de prestaciones económicas adelantado por esta Dirección no tiene como resultado actos administrativos de carácter particular, (…)”

Por tal motivo, para el cómputo del término de caducidad se tendrá en cuenta la fecha señalada por la convocante en la cual tuvo conocimiento de la decisión de la administración, que para el caso concreto corresponde a las comunicaciones surtidas entre el 02 de abril de 2024 y el 26 de mayo de 2024 mediante las cuales se resolvieron las objeciones a las glosas impuestas por la ADRES a las solicitudes de reembolso de licencias de maternidad, decisiones que quedarían en firme al siguiente día hábil de su notificación y como la solicitud de conciliación fue radicada el 18 de julio de 2024, se puede concluir que no ha sido superado el término de caducidad de cuatro (4) meses del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho.

Análisis del caso

Responsabilidad frente al pago de aportes a salud.

La Ley 100 de 1993, por la cual se crea el Sistema de Seguridad Social Integral, en su artículo 204 establece frente a los aportes en salud lo siguiente:

“ARTÍCULO 204. MONTO Y DISTRIBUCIÓN DE LAS COTIZACIONES. La cotización al Régimen Contributivo de Salud será, a partir del primero (1°) de enero del año 2007, del 12,5% del ingreso o salario base de cotización, el cual no podrá ser inferior al salario mínimo. La cotización a cargo del empleador será del 8.5% y a cargo del empleado del 4%. Uno punto cinco (1,5) de la cotización serán trasladados a la subcuenta de Solidaridad del Fosyga para contribuir a la financiación de los beneficiarios del régimen subsidiado. Las cotizaciones que hoy tienen para salud los regímenes especiales y de excepción se incrementarán en cero puntos cinco por ciento (0,5%), a cargo del empleador, que será destinado a la subcuenta de solidaridad para completar el uno punto cinco a los que hace referencia el presente artículo. El cero punto

cinco por ciento (0,5%) adicional reemplaza en parte el incremento del punto en pensiones aprobado en la Ley 797 de 2003, el cual sólo será incrementado por el Gobierno Nacional en cero puntos cinco por ciento (0,5%).

PARÁGRAFO 1o. La base de cotización de las personas vinculadas mediante contrato de trabajo o como servidores públicos, afiliados obligatorios al Sistema General de Seguridad Social en Salud, será la misma contemplada en el sistema general de pensiones de esta Ley.

PARÁGRAFO 2o. Para efectos de cálculo de la base de cotización de los trabajadores independientes, el Gobierno Nacional reglamentará un sistema de presunciones de ingreso con base en información sobre el nivel de educación, la experiencia laboral, las actividades económicas, la región de operación y el patrimonio de los individuos. Así mismo, la periodicidad de la cotización para estos trabajadores podrá variar dependiendo de la estabilidad y periodicidad de sus ingresos. (…)"

Lo anterior debe ser entendido en armonía con el artículo 2.1.3.2 del Decreto Único Reglamentario del Sector Salud y Protección Social, Decreto 780 de 2016 que señala lo siguiente:

"Artículo 2.1.3.2. Obligatoriedad de la afiliación. La afiliación al Sistema General de Seguridad Social en Salud es obligatoria para todos los residentes en Colombia, salvo para aquellas personas que cumplan los requisitos para pertenecer a uno de los regímenes exceptuados o especiales establecidos legalmente."

De lo anterior se colige que todas las personas tienen la obligación de afiliarse al Sistema General de Seguridad Social en Salud -SGSSS cuando tengan capacidad de pago, en los términos dispuestos en la Ley 100 de 1993.

Téngase en cuenta que el auxilio monetario otorgado a los trabajadores por enfermedades originadas en enfermedad general o licencia de maternidad, en ningún caso puede ser inferior al salario mínimo mensual legal vigente. En lo que respecta al pago de dicha prestación, es preciso remitirse al parágrafo primero del artículo 3.2.1.10 del Decreto 780 de 2016, que dispone que corresponde al empleador reconocer los dos primeros días de incapacidad del trabajador, en efecto, dispone la norma aludida:

"Artículo 3.2.1.10. Ingreso Base de Cotización durante las incapacidades o la licencia de maternidad. Durante los períodos de incapacidad por riesgo común o de licencia de maternidad, habrá lugar al pago de los aportes a los Sistemas de Salud y de Pensiones. Para efectos de liquidar los aportes correspondientes al período por el cual se reconozca al afiliado una incapacidad por riesgo común o una licencia de maternidad, se tomará como Ingreso Base de Cotización el valor de la incapacidad o licencia de maternidad según sea el caso.

En el evento de incapacidad derivada de riesgo común o de licencia de maternidad, los aportes al Sistema de Pensiones serán de cargo de los empleadores y empleados, en la proporción que establece la ley. Cuando los empleadores opten por pagar el valor de las incapacidades que en este evento se causen, podrán repetir dicho valor contra la respectiva EPS, al igual que descontar de aquellas el valor de los aportes al Sistema de Pensiones a cargo de sus empleados.

Serán de cargo de la respectiva Administradora de Riesgos Laborales (ARL), el valor de los aportes para los Sistemas de Seguridad Social en Salud y Pensiones que se causen durante los períodos de incapacidad originados por una enfermedad o accidente de carácter laboral, en la parte que de ordinario correspondería al aportante con trabajadores dependientes. En este evento, la ARL descontará del valor de la incapacidad el monto correspondiente a la cotización del trabajador dependiente.

Serán de cargo de los trabajadores independientes, la totalidad de las cotizaciones para el Sistema de Pensiones que se causen durante el periodo de duración de una incapacidad o una licencia de maternidad. En el Sistema de Salud, serán de cargo de dichos trabajadores la parte de los aportes que de ordinario corresponderían a los trabajadores dependientes, y el excedente será de cargo de la respectiva EPS.

En ningún caso el Ingreso Base de Cotización que se establece para los eventos que contempla el presente artículo podrá ser inferior a las bases mínimas de cotización que la ley establece para los diferentes riesgos que conforman el Sistema de Seguridad Social Integral.

Parágrafo 1°. En el Sistema General de Seguridad Social en Salud serán a cargo de los respectivos empleadores las prestaciones económicas correspondientes a los dos (2) primeros días de incapacidad originada por enfermedad general y de las Entidades Promotoras de Salud a partir del tercer (3) día y de conformidad con la normatividad vigente.

En el Sistema General de Riesgos Laborales las Administradoras de Riesgos Laborales reconocerán las incapacidades temporales desde el día siguiente de ocurrido el accidente de trabajo o la enfermedad diagnosticada como laboral.

Lo anterior tanto en el sector público como en el privado.

Parágrafo 2°. Durante los períodos de incapacidad o de licencia de maternidad, los afiliados que se encuentren en tales circunstancias deberán presentar estas novedades por medio de la Planilla Integrada de Liquidación de Aportes a través de su empleador, o directamente si se trata de trabajadores independientes, por todo el tiempo que duren dichas licencia o incapacidad."

7.2 Licencias de maternidad y paternidad- régimen de reconocimiento y pago.

Sobre el particular, el Código Sustantivo del Trabajo propende por la protección especial de la maternidad y paternidad por parte del Estado, así lo reglamenta en su artículo 236, el cual dispone:

ARTÍCULO 236. LICENCIA EN LA ÉPOCA DEL PARTO E INCENTIVOS PARA LA ADECUADA ATENCIÓN Y CUIDADO DEL RECIÉN NACIDO. <Artículo CONDICIONALMENTE exequible> <Artículo modificado por el artículo 2 de la Ley 2114 de 2021. El nuevo texto es el siguiente:>

1. Toda trabajadora en estado de embarazo tiene derecho a una licencia de dieciocho (18) semanas en la época de parto, remunerada con el salario que devengue al momento de iniciar su licencia.

2. Si se tratare de un salario que no sea fijo como en el caso del trabajo a destajo o por tarea, se tomará en cuenta el salario promedio devengado por la trabajadora en el último año de servicio, o en todo el tiempo si fuere menor.

3. Para los efectos de la licencia de que trata este ·artículo, la trabajadora debe presentar al empleador un certificado médico, en el cual debe constar:

a) El estado de embarazo de la trabajadora;

b) La indicación del día probable del parto, y

c) La indicación del día desde el cual debe empezar la licencia, teniendo en cuenta que, por lo menos, ha de iniciarse dos semanas antes del parto.

Los beneficios incluidos en este artículo, y el artículo 239 de la presente ley, no excluyen a los trabajadores del sector público.

4. Todas las provisiones y garantías establecidas en la presente ley para la madre biológica se hacen extensivas en los mismos términos y en cuanto fuere procedente a la madre adoptante, o al padre que quede a cargo del recién nacido sin apoyo de la madre, sea por enfermedad, abandono o muerte, asimilando la fecha del parto a la de la entrega oficial del menor que se ha adoptado, o del que adquiere custodia justo después del nacimiento. En ese sentido, la licencia materna se extiende al padre en caso de fallecimiento, abandono o enfermedad de la madre, el empleador del padre del niño le concederá una licencia de duración equivalente al tiempo que falta para expirar el periodo de la licencia posterior al parto concedida a la madre.

(….)
PARÁGRAFO 2°. El padre tendrá derecho a dos (2) semanas de licencia remunerada de paternidad.

La licencia remunerada de paternidad opera por los hijos nacidos del cónyuge o de la compañera permanente, así como para el padre adoptante." (Subrayado fuera de texto)

Ahora bien, para el reconocimiento y pago de la licencia de maternidad el Decreto 2126 de 2023, norma que sustituyó los artículos 2.1.13.1, 2.1.13.2, 2.1.13.3 y 2.1.13.4 del Decreto 780 de 2016, establece lo siguiente:

"Artículo 2.2.3.2.1 Condiciones para el reconocimiento y pago de la licencia de maternidad. Para el reconocimiento y pago de la prestación económica derivada de la licencia de maternidad conforme a las disposiciones laborales vigentes, se requerirá que la afiliada, acredite las siguientes condiciones al momento del parto:

1. Estar afiliada al Sistema General de Seguridad Social en Salud, en calidad de cotizante y en estado activo.
2. Haber efectuado aportes durante los meses que correspondan al período de gestación.
3. Contar con el certificado de licencia de maternidad expedido por el médico de la red de la entidad promotora de salud o entidad adaptada o validado por esta.

Para el reconocimiento y pago de la licencia de maternidad, solo se tendrán en cuenta las cotizaciones efectuadas por el aportante que corresponda al periodo de gestación.

A las afiliadas que hubieren cotizado por un período inferior al de la gestación, se les reconocerá y pagará proporcionalmente como valor de la licencia de maternidad, un monto equivalente al número de días cotizados frente al período real de gestación, salvo lo previsto en el artículo 2.2.3.2.4 de este Decreto, para las trabajadoras independientes con un ingreso base de cotización de un salario mínimo legal mensual vigente.

En ningún caso, la licencia de maternidad podrá ser liquidada con un Ingreso Base de Cotización inferior a un (1) mínimo mensual legal vigente para la fecha de inicio de la licencia; regla que aplica igualmente cuando por cambio de anualidad, el ingreso de Base de Cotización reportado sea inferior al salario mínimo mensual vigente.

Parágrafo. Cuando se presente un parto pretérmino, la licencia de maternidad será el resultado de calcular la diferencia entre la edad gestacional y el nacimiento a término, la que se sumará a las dieciocho (18) semanas que se establecen en la ley En los casos de parto múltiple o de un hijo con discapacidad, se ampliará en dos semanas conforme con lo previsto en la normativa vigente, siempre y cuando los menores hayan nacido vivos.

Respecto a la licencia de paternidad, el artículo 2.2.3.2.8 del Decreto 780 de 2016 sustituido por el Decreto 2126 de 2023, establece lo siguiente:

“Artículo 2.2.3.2.8. Licencia de paternidad. La licencia de paternidad deberá ser disfrutada durante los treinta (30) días siguientes a la fecha de nacimiento del menor o de la entrega oficial del menor que se ha adoptado.

El empleador o trabajador independiente presentará ante la entidad promotora de salud o la entidad adaptada a más tardar dentro de los 30 días siguientes a la fecha del nacimiento o de la entrega oficial del menor adoptado, el registro civil de nacimiento del menor o del acta en la que conste su entrega oficial.

Para su reconocimiento y pago, conforme a las disposiciones laborales vigentes, se requerirá que el afiliado cotizante hubiere efectuado aportes durante los meses que correspondan al período de gestación de la madre, procediendo el reconocimiento proporcional por cotizaciones, cuando hubiere cotizado por un período inferior al de la gestación.

En los casos en que, durante el periodo de gestación, el empleador del afiliado cotizante o el trabajador independiente beneficiario de la licencia de paternidad no haya realizado el pago oportuno de las cotizaciones, habrá lugar al reconocimiento de la licencia de paternidad con base en las cotizaciones efectuadas que correspondan al periodo de gestación incluido el del mes de inicio de la licencia.

La licencia de paternidad será liquidada con el ingreso base de cotización declarado por el padre en el mes en que nace el menor o en que fue entregado oficialmente.

En ningún caso, la licencia de paternidad podrá ser liquidada con un Ingreso Base de Cotización inferior a un (1) salario mínimo mensual legal vigente para la fecha de inicio de licencia; regla que aplica igualmente cuando por cambio de anualidad, el Ingreso Base de Cotización reportado, se inferior al salario mínimo legal vigente.

Parágrafo. Cuando la entidad promotora de salud o entidad adaptada a la que se encuentre afiliado el padre del menor no sea la misma de la madre y el periodo de cotización de este sea inferior al período de gestación, se deberá presentar ante la entidad responsable del aseguramiento, el certificado de licencia de maternidad, a efecto de realizar el cálculo proporcional de la licencia.”

Adicionalmente, el ya referenciado Decreto define que estas licencias son pagadas por las EPS al aportante o al interesado, según corresponda, para posteriormente ser recobradas por dichas entidades ante la ADRES. Así lo establecen sus artículos 2.2.3.4.3 y 2.2.3.4.4 Ibidem:

“ARTÍCULO 2.2.3.4.3 Pago de prestaciones económicas. La revisión y liquidación de las solicitudes de reconocimiento de prestaciones económicas se efectuará por la entidad promotora de salud o entidad adaptada dentro de los quince (15) días hábiles siguientes a su presentación por el aportante, o del interesado en los eventos de licencia de maternidad por extensión.

Dentro de los cinco (5) días hábiles siguientes, la entidad promotora de salud o la entidad adaptada efectuarán el pago de las prestaciones que haya autorizado, directamente al aportante, o al interesado, según corresponda, mediante transferencia electrónica. La EPS o entidad adaptada que no cumpla con el plazo definido para el reconocimiento y pago de las prestaciones económicas, deberá realizar el reconocimiento y pago de intereses moratorios al aportante, de acuerdo

con lo definido en el artículo 4 del Decreto Ley 1281 de 2002.

La entidad promotora de salud o la entidad adaptada enviará comunicación por el medio autorizado por el usuario, informando el monto reconocido y pagado de la respectiva prestación, y podrá verificar por cualquier medio que el beneficiario de la prestación económica la haya recibido.

De presentarse incumplimiento del pago de las prestaciones económicas por parte de la EPS o entidad adaptada, el aportante deberá informar a la Superintendencia Nacional de Salud, para que, de acuerdo con sus competencias, esta entidad adelante las acciones a que hubiere lugar.

PARÁGRAFO 1. Los aportantes no podrán deducir de las cotizaciones en salud los valores correspondientes a las de incapacidades por enfermedad general o de las licencias de que trata este Título, y deberán realizar el registro de tales novedades dentro del proceso de liquidación y pago de aportes.

PARÁGRAFO 2. Una vez entre en operación el Sistema de Información de Prestaciones Económicas - SIPE, la ADRES podrá adelantar la liquidación y el pago de la licencia de maternidad, paternidad y sus diferentes modalidades, así como de las otras licencias derivadas del proceso gestacional y la licencia para el cuidado de la niñez, directamente al aportante, previa verificación por parte de la entidad promotora de salud o entidad adaptada del cumplimiento de los requisitos para su reconocimiento señalados en este Decreto y demás disposiciones concordantes, en la forma que defina el Ministerio de Salud y Protección Social.

ARTÍCULO 2.2.3.4.4 Pago a cargo de la ADRES. Una vez la entidad promotora de salud o entidad adaptada haya realizado el pago de la licencia de maternidad o paternidad al aportante, tendrá un año para cobrarla ante la ADRES, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 13 del Decreto Ley 1281 de 2002, modificado por los artículos 111 del Decreto Ley 019 de 2012 y 93 del Decreto Ley 2106 de 2019. El cobro deberá efectuarse el último día hábil de la tercera semana de cada mes, por el valor total de la prestación.

La ADRES realizará las validaciones a que haya lugar y comunicará su resultado a la entidad promotora de salud o entidad adaptada dentro de los cinco (5) días hábiles siguientes a la fecha de presentación. Si hay lugar a glosas y estas sean subsanables, la EPS o entidad adaptada podrá presentarlas dentro de los seis (6) meses siguientes a la fecha de comunicación de estas. Si la entidad promotora de salud o entidad adaptada no ha tramitado el levantamiento de la glosa en este período la glosa será definitiva."

7.4. Concepto técnico proferido por la firma Abogados & Consultores Global S.A.S

Mediante respuesta a requerimiento de fecha 05 de mayo de 2023, el Dr. Ricardo Silva Burgos emitió concepto respecto de si la negativa al reconocimiento y pago de las licencias de maternidad y paternidad por parte de la ADRES, se hace a través de un acto administrativo o de una operación administrativa, en los siguientes términos:

La respuesta a este interrogante y a la vez el problema jurídico plantado por la solicitante, fluye de la definición y características de cada uno de los conceptos en análisis; en primera medida es de advertir que la determinación de negar el reconocimiento y pago de una licencia se constituye en la manifestación expresa de la voluntad del estado en esta caso de la ADRES, esto en ejercicio de sus competencias, de carácter unilateral y que a la vez produce efectos jurídicos con carácter de vinculantes.

Estas características adecuan en toda la negativa por parte de la ADRES al reconocimiento y pago de las licencias ya anotadas dentro de la categoría de ACTOS ADMINISTRATIVOS. Y no podría ser de otra forma ya que, al recibir una solicitud por parte de una EPS, se inicia un procede de verificación interno que culmina con la exteriorización de la voluntad del Estado en negar o reconocer un beneficio, permitiendo al reclamante la posibilidad de enmendar y/o complementar los requisitos exigidos en la ley para subsanar las glosas a que haya lugar; todo ello dentro de un proceso reglado y definido en la ley que además garantiza el un debido proceso y agotamiento de vía gubernativa.
De otra parte, no podría pensarse que esta situación sea considerada como una Operación Administrativa, ya que en primera medida la operación administrativa como se dijo tiene la finalidad de la realización de una voluntad de la administración, que no adquiere vida jurídica sino hasta cuando se cumpla, contrario al Acto Administrativa que nace y tiene efectos desde el mismo momento en que es proferido.

CONCLUSIÓN

La negativa de reconocer y pagar a una EPS, licencias de maternidad y/o paternidad de que trata la ley 100 de 1993, y las demás normas citadas al inicio de este concepto se efectúa por parte de la ADRES a través de Actos Administrativos.

7.5. Concepto técnico proferido por la Dirección de Liquidaciones y Garantías

Con el propósito de estudiar la solicitud de conciliación presentada por la EPS, el 22 de julio de 2024 la Oficina Asesora Jurídica solicitó concepto técnico a la Dirección de Liquidaciones y Garantías a través del correo electrónico apoyotecnico_dlg@adres.gov.co. Al respecto, dicha área remitió el concepto técnico mediante correo electrónico del 30 de julio de 2024.

No obstante, la EPS COMPENSAR radicó ante la ADRES escrito de reforma de la solicitud de conciliación el mismo 30 julio de 2024, notificado a la suscrita el 31 de julio del presente año. Así las cosas, y en observancia a que fueron añadidos hechos y pretensiones a la solicitud de conciliación, se presentó el 02 de agosto de 2024 alcance al insumo técnico proferido por la DLG, el cual fue debidamente rendido y remitido el 09 de agosto de 2024 en el cual se indica lo siguiente:
Marco normativo

El Decreto 780 de 2016, definió para el reconocimiento de las prestaciones económicas lo siguiente:

“Artículo 2.1.13.1 Licencia de maternidad. Para el reconocimiento y pago de la prestación de la licencia de maternidad conforme a las disposiciones laborales vigentes se requerirá que la afiliada cotizante hubiere efectuado aportes durante los meses que correspondan al período de gestación.

Cuando por inicio de la vinculación laboral en el caso de las trabajadoras dependientes y en el caso de las trabajadoras independientes se hubiere cotizado por un período inferior al de la gestación se reconocerá y pagará proporcionalmente como valor de la licencia de maternidad un monto equivalente al número de días cotizados frente al período real de gestación.

En los casos en que, durante el período de gestación de la afiliada, el empleador o la cotizante independiente no haya realizado el pago oportuno de las cotizaciones, habrá lugar al reconocimiento de la licencia de maternidad siempre y cuando, a la fecha del parto se haya pagado la totalidad de las cotizaciones adeudadas con los respectivos intereses de mora por el período de gestación.

En el caso del trabajador independiente las variaciones en el Ingreso Base de Cotización que excedan de cuarenta por ciento (40%) respecto del promedio de los doce (12) meses inmediatamente anteriores, no serán tomadas en consideración, en la parte que excedan de dicho porcentaje, para efectos de liquidación de la licencia de maternidad o paternidad”.

El artículo 2.2.3.2.1, del Decreto 780 de 2016, modificado por el Decreto 2126 del 12 de diciembre de 2023, definió para el reconocimiento de las prestaciones económicas lo siguiente:

“Para el reconocimiento y pago de la prestación económica derivada de la licencia de maternidad conforme a las disposiciones laborales vigentes, se requerirá que la afiliada, acredite las siguientes condiciones al momento del parto:

1. Estar afiliada al Sistema General de Seguridad Social en Salud, en calidad de cotizante y en estado activo.
2. Haber efectuado aportes durante los meses que correspondan al período de gestación incluido el del mes de inicio de la licencia, los que serán tenidos en cuenta para efecto de la liquidación de la prestación económica..
3. Contar con el certificado de licencia de maternidad expedido por el médico de la red de la entidad promotora de salud o entidad adaptada o validado por esta.

Para el reconocimiento y pago de la licencia de maternidad, solo se tendrán en cuenta las cotizaciones efectuadas por el aportante que correspondan al periodo de gestación

A las afiliadas que hubieren cotizado por un período inferior al de la gestación, se les reconocerá y pagará proporcionalmente como valor de la licencia de maternidad, un monto equivalente al número de días cotizados frente al período real de gestación, salvo lo previsto en el artículo 2.2.3.2.4 de este Decreto, para las trabajadoras independientes con un ingreso base de cotización de un salario mínimo legal mensual vigente.

Parágrafo. Cuando se presente un parto pretérmino, la licencia de maternidad será el resultado de calcular la diferencia entre la edad gestacional y el nacimiento a término, la que se sumará a las dieciocho (18) semanas que se establecen en la ley. En los casos de parto múltiple o de un hijo con discapacidad, se ampliará en dos semanas conforme con lo previsto en la normativa vigente, siempre y cuando los menores hayan nacido vivos”.

“Artículo 2.1.13.1 Licencia de maternidad. Para el reconocimiento y pago de la prestación de la licencia de maternidad conforme a las disposiciones laborales vigentes se requerirá que la afiliada cotizante hubiere efectuado aportes durante los

meses que correspondan al período de gestación.

Cuando por inicio de la vinculación laboral en el caso de las trabajadoras dependientes y en el caso de las trabajadoras independientes se hubiere cotizado por un período inferior al de la gestación se reconocerá y pagará proporcionalmente como valor de la licencia de maternidad un monto equivalente al número de días cotizados frente al período real de gestación.

En los casos en que durante el período de gestación de la afiliada, el empleador o la cotizante independiente no haya realizado el pago oportuno de las cotizaciones, habrá lugar al reconocimiento de la licencia de maternidad siempre y cuando, a la fecha del parto se haya pagado la totalidad de las cotizaciones adeudadas con los respectivos intereses de mora por el período de gestación.

En el caso del trabajador independiente las variaciones en el Ingreso Base de Cotización que excedan de cuarenta por ciento (40%) respecto del promedio de los doce (12) meses inmediatamente anteriores, no serán tomadas en consideración, en la parte que excedan de dicho porcentaje, para efectos de liquidación de la licencia de maternidad o paternidad."

"Artículo 2.6.1.1.2.10 Cobro al Fosyga de licencias de maternidad y/o paternidad. Las licencias de maternidad y/o paternidad que las EPS y las EOC cobran al Fosyga, así como las correcciones a licencias aprobadas o glosadas se presentarán al Fosyga el último día hábil de la tercera semana del mes. El Fosyga efectuará la validación para su reconocimiento dentro de las veinticuatro (24) horas siguientes a la fecha de presentación."

"Artículo 2.2.3.4.4 Pago a cargo de la ADRES. Una vez la entidad promotora de salud o entidad adaptada haya realizado el pago de la licencia de maternidad o paternidad al aportante, tendrá un año para cobrarla ante la ADRES, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 13 del Decreto Ley 1281 de 2002, modificado por los artículos 111 del Decreto Ley 019 de 2012 y 93 del Decreto Ley 2106 de 2019. El cobro deberá efectuarse el último día hábil de la tercera semana de cada mes, por el valor total de la prestación.

La ADRES realizará las validaciones a que haya lugar y comunicará su resultado a la entidad promotora de salud o entidad adaptada dentro de los cinco (5) días hábiles siguientes a la fecha de presentación. Si hay lugar a glosas y estas sean subsanables, la EPS o entidad adaptada podrá presentarlas dentro de los dos (2) meses siguientes a la fecha de comunicación de estas. Si la entidad promotora de salud o entidad adaptada no ha tramitado el levantamiento de la glosa en este período la glosa será definitiva."

La ADRES realizará las validaciones a que haya lugar y comunicará su resultado a la entidad promotora de salud o entidad adaptada dentro de los cinco (5) días hábiles siguientes a la fecha de presentación. Si hay lugar a glosas y estas sean subsanables, la EPS o entidad adaptada podrá presentarlas dentro de los dos (2) meses siguientes a la fecha de comunicación de estas. Si la entidad promotora de salud o entidad adaptada no ha tramitado el levantamiento de la glosa en este período la glosa será definitiva.

Así las cosas, le corresponde a las EPS en desarrollo de los artículos 207 de la Ley 100 de 1993 y 2.2.3.4.3 del Decreto 780 de 2016, el reconocimiento de las licencias de maternidad a los aportantes y una vez efectuado su pago, puede acudir ante la ADRES mediante el proceso de prestaciones económicas antes referido para solicitar su reconocimiento.

Precisado lo anterior, las licencias son pagadas directamente por las EPS al empleador o cotizante independiente para posteriormente ser recobrada por la EPS ante la ADRES, trámite que deberá ser adelantado por los aportantes ante la respectiva EPS del afiliado.

En ese sentido, la ADRES efectúa la validación y el reconocimiento en días y valor de las licencias, acorde a como son presentadas como recobro por las EPS-EOC en la estructura de datos defina en la Nota Externa 5215 de 2012.

El recobro de la prestación económica por concepto de Licencia de Maternidad por parte de las EPS a la ADRES, está supeditado al cumplimiento de los requisitos establecidos en las normas legales y reglamentarias dispuestas para el efecto, teniendo en cuenta lo señalado en el artículo 2.2.3.4.4 del Decreto 780 de 2016.

- Actos administrativos que niegan el reembolso de las licencias de maternidad y paternidad otorgadas por COMPENSAR.

En este punto, resulta pertinente exponer el marco normativo del proceso de prestaciones económicas de que trata el artículo 2.2.3.4.4 del Decreto 780 de 2016, relativo al cobro que efectúan las EPS ante la ADRES de las licencias de maternidad y paternidad que ya han reconocido a los aportantes, entendidos como empleadores o trabajadores independientes.

Lo anterior por cuanto, desde esta Dirección se ha sostenido la posición de que el resultado del proceso de prestaciones no debería ser entendido como un acto administrativo en el sentido estricto, teniendo en cuenta que no cumple desde la ADRES ciertos criterios que permitirían su concepción en este sentido.

Es así como, la licencia de maternidad y paternidad se tratan de una prestación social a favor de los trabajadores definida en el artículo 236 del Código Sustantivo del Trabajo, en el que el legislador se encargó de determinar los criterios para su aplicación.

Ahora bien, sin perjuicio de que se trata de una prestación a cargo del empleador a favor del empleado, en lo términos de la norma referida, la Ley 100 de 1993 en su artículo 207 dispuso lo siguiente:

ARTÍCULO 207. DE LAS LICENCIAS POR MATERNIDAD. Para los afiliados de que trata el literal a) del artículo 157, el régimen contributivo reconocerá y pagará a cada una de las Entidades Promotoras de Salud, la licencia por maternidad, de conformidad con las disposiciones legales vigentes. El cumplimiento de esta obligación será financiado por el Fondo de Solidaridad, de su subcuenta de compensación, como una transferencia diferente de las Unidades de Pago por Capitación UPC.

De esta manera, se entiende que el Sistema General de Seguridad Social en Salud, se hace participe en el reconocimiento de las licencias de maternidad y paternidad con fundamento en la condición de afiliado cotizante en el régimen contributivo de salud que ostentan los beneficiarios de estas prestaciones. Esto presupone la existencia de un aporte al Sistema que es el que soporta el posterior reconocimiento.

La Ley y su reglamentación, específicamente lo señalado en el artículo 2.2.3.4.3 del Decreto 780 de 2016, señalan que el competente para el reconocimiento de la licencia de maternidad o paternidad al aportante -en tanto se encuentra necesariamente ligado al aporte- es la Entidad Promotora de Salud – EPS a la que se afilia el o la beneficiaria.

En este contexto, una vez reconocida la licencia al aportante, tal como se indicó párrafos atrás, la EPS acude a la ADRES para que le sea girado el valor que esta reconoció previamente, entendido este giro como una transferencia en los términos del artículo 207 de la Ley 100 de 1993.

Para el efecto, la ADRES ejecuta el proceso de prestaciones económicas, el último día hábil de la tercera semana de cada mes, en el cual las EPS presentan ante la ADRES en la plataforma establecida, un archivo plano con la información de las prestaciones económicas junto con el formato de Presentación y cobro de prestaciones económicas" FCP del Anexo Técnico 2 y el archivo de que trata el Numeral 2.7 del Anexo Técnico 1 de la presente resolución. (Formulario Resolución 609 de 2012) estructura N.E. 5215 de 2012. y N.E. 201433210469851, el cual resume en cantidades y valor por tipo de registro, lo reportado en el archivo. Sea del caso aclarar que la aplicación de estas normas se fundamenta en la t

Análisis del precedente judicial

N/A

Aplica directriz institucional o nacional:	NO

Recomendaciones del abogado

Recomendación al comité	No conciliar

Conclusiones

En consideración al análisis efectuado y con base en el apoyo técnico de la Dirección de Liquidaciones y Garantías, la Oficina Asesora Jurídica recomienda al Comité de Conciliación no presentar formula conciliatoria, teniendo en cuenta que:

- Para el caso de la señora Lady Yesenia Rodríguez Benjumea, al cual le fue impuesta la glosa GNP031, de conformidad a la Resolución No. 00852 de 2023 proferida por la ADRES, la reliquidación de las licencias aprobadas solo se puede generar en los casos de ajuste salarial, de conformidad a los casos señalados en el Decreto 780 de 2016, es decir, deberá presentarse como máximo dentro de los doce (12) meses siguientes a su reconocimiento y pago.

- Para los casos de las señoras Yubis Lesnaida Solaque Suarez y Laura Alejandra Acosta Torres, a los cuales les fue impuesta la glosa GNP002, de acuerdo con lo establecido en el artículo 2.2.3.2.1 del Decreto 780 de 2016, para el

reconocimiento y pago de la licencia de maternidad se requiere que la persona se encuentre afiliada al Sistema General de Seguridad Social en Salud, en calidad de cotizante y en estado activo. Por consiguiente, si la beneficiaria de la prestación económica no registra en la Base de Datos Única de Afiliados (BDUA), como afiliada activa en la Entidad que recobra la licencia, resulta procedente la imposición de la glosa.

- Para el caso de la señora Karen Daniela Delgado Cardozo, al cual le fueron impuestas las glosas GNP005C2 y GNP021, se tiene que la misma fue recobrada mediante el proceso de septiembre de 2019, y al cumplir con los requisitos y términos establecidos en la normativa, se procedió con el reconocimiento de la misma a la EPS. Sin embargo, la convocante requirió corrección del registro en el proceso de prestaciones económicas de mayo de 2024, esto es, por fuera del término legal establecido en el Decreto 780 de 2016, es decir, deberá presentarse como máximo dentro de los doce (12) meses siguientes a su reconocimiento y pago.

- Para el caso de la señora Paula Sofía Bosa Pérez, el valor de la licencia asumido por la EPS fue aprobado por la ADRES en el proceso de prestaciones económicas de julio de 2024 y por tal motivo el pago pretendido por la convocante no tiene vocación de prosperidad, en la medida que operó la extinción de la obligación y en consecuencia, está realizando un cobro de lo no debido.

- Para el caso de la señora Karen Graciela Pradilla Lozano, al cual le fue impuesta la glosa GNP028, De acuerdo con lo dispuesto en la Resolución 71842 de 2022, donde el IBC reportado por la EPS no es coincidente con la información que se reporta en el sistema, y es que, para efectos del reconocimiento de prestaciones económicas, la ADRES atiende lo dispuesto en la normativa vigente, por lo que la cotización debía ser efectuada sobre el IBC reportado al momento de iniciar esta, y por tal motivo, no es factible efectuar el reconocimiento de las licencias de maternidad y/o paternidad.

- Para el caso de la señora Derly Giovana Aranguren Casas, al cual le fueron impuestas las glosas GNP009, GNP023 y GNP028, se tiene que el recobro no supero las validaciones de negocio, ya que el tipo de cotizante presentado, es errado, de acuerdo con la información registra en la Base de Datos COM_4023, que administra la ADRES, y de acuerdo con la información reportada por los operadores de información – PILA en el SGSSS.

Finalmente, es importante señalar que si bien a las EPS les ha sido reconocido el derecho a recobrar sumas de dinero en atención a que no se encuentran cubiertas por la UPC y que deben ser asumidas con cargo al Sistema General de Seguridad Social en Salud, también es cierto que cada una de esas solicitudes de pago debe ser sometida a auditoría integral con el fin de salvaguardar el adecuado y debido flujo de los recursos del Sistema en atención a los principios constitucionales de eficiencia, universalidad y solidaridad, unidos a los instaurados por la Ley 100 de 1993, el de integralidad, el de unidad y el de participación; principios que interactúan entre sí con el fin de garantizar la prestación de los servicios a los afiliados propendiendo así por amparar sus derechos irrenunciables, para obtener una calidad de vida acorde con la dignidad humana que se predica en un Estado Social de Derecho.