Información del proceso extrajudicial asociado a la ficha

Número de la ficha:	258415
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:	1575654
Jurisdicción:	ADMINISTRATIVA
Tipo de acción o medio de control:	Nulidad y restablecimiento del derecho
Procuraduría de conocimiento actual:	PROCURADURIA (REPARTO)
Valor económico inicial:	$218.202.474,59
Valor económico indexado:	$218.202.474,59
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	9001562642	NUEVA EPS S.A	CONVOCANTE

Hechos:

PRIMERO: EL 04 DE SEPTIEMBRE DE 2023, LA ADMINISTRADORA DE LOS RECURSOS DEL SISTEMA GENERAL DE SEGURIDAD SOCIAL EN SALUD ADRES, RADICÓ EN NUEVA EPS EL COMUNICADO 20233221075811, MEDIANTE EL CUAL SOLICITÓ LA ACLARACIÓN DE VALORES IDENTIFICADOS COMO PRESUNTO HALLAZGO EN LA AUDITORÍA ARS_BDEX010, EN LOS PERIODOS COMPRENDIDOS ENTRE SEPTIEMBRE DE 2021 Y AGOSTO DE 2023, PARA EL RÉGIMEN SUBSIDIADO EPSS41. LOS VALORES QUE SE PRESENTAN PRESUNTAMENTE COMO HALLAZGO $451.559.879,47.

SEGUNDO: EL 12 DE SEPTIEMBRE DE 2023 NUEVA EPS RADICÓ EN ADRES COMUNICADO VOGA- DA-338528-23 MEDIANTE LA CUAL SOLICITÓ INFORMACIÓN DE AFILIADOS CON PERIODOS INVOLUCRADOS EN EL RÉGIMEN ESPECIAL O DE EXCEPCIÓN QUE VIENEN IDENTIFICADOS COMO ENTIDAD BDEX RESPECTO DE LA CUAL NUNCA SE RECIBIÓ RESPUESTA DE ADRES EPSS41 - REGISTROS 518.

TERCERO: EL 04 DE DICIEMBRE DE 2023, NUEVA EPS RADICÓ EN LA ADMINISTRADORA DE LOS RECURSOS DEL SISTEMA GENERAL DE SEGURIDAD SOCIAL EN SALUD ADRES, COMUNICADO VO-GRC-DRC-113181-23, MEDIANTE EL CUAL DIO RESPUESTA AL RADICADO 20233221075811 -AUDITORÍA ARS_BDEX010.

CUARTO: NO OBSTANTE LO ANTERIOR, EL 04 DE MARZO DE 2024, ADRES EXPIDIÓ LA RESOLUCIÓN NO.1432, ORDENANDO A NUEVA EPS EL REINTEGRO DE RECURSOS.

QUINTO: SE PRECISA QUE DURANTE EL TIEMPO DE LA AFILIACIÓN MÚLTIPLE, NUEVA EPS PRESTÓ SERVICIOS DE SALUD A LOS USUARIOS - AFILIADOS, MEDIANTE LA AUTORIZACIÓN Y PAGO A DIFERENTES PRESTADORES DE SERVICIOS DE SALUD DE LOS SERVICIOS REQUERIDOS POR ESOS USUARIOSAFILIADOS EN EL MARCO DE LO EXIGIDO

POR EL SISTEMA GENERAL DE SALUD, QUIENES VALE LA PENA MENCIONAR, AL MOMENTO DE CONSULTARLOS EN LA BASE DE DATOS ÚNICA DE AFILIADOS BDUA

PARA AUTORIZAR EL RESPECTIVO SERVICIO DE SALUD, PRESENTABAN ESTADO ACTIVO EN NUEVA EPS.

DÉCIMO SEXTO: SI BIEN EXISTEN CLARAS INCONSISTENCIA QUE RODEAN EL TRÁMITE DE AUDITORÍA ALUDIDO Y ADVERTIDAS POR NUEVA EPS EN CADA UNA DE LAS ETAPAS DE LA AUDITORÍA Y EN VÍA GUBERNATIVA CON LOS ESCRITOS QUE PRESENTÓ ACOMPAÑADOS DEL CORRESPONDIENTE ANÁLISIS EFECTUADO A LA BASE DE DATOS ELABORADA POR ADRES EN LA AUDITORÍA, MEDIANTE RESOLUCIÓN NO.0081955 DE 2024, ADRES RESOLVIÓ EL RECURSO DE REPOSICIÓN INTERPUESTO CONTRA LA RESOLUCIÓN NO.0001432 DE 2024.

Causas y Subcausas:

Entidad	Causa	Subcausa
ADMINISTRADORA DE LOS RECURSOS DEL SISTEMA GENERAL DE SEGURIDAD SOCIAL EN SALUD	ILEGALIDAD DEL ACTO ADMINISTRATIVO QUE DISPONE EL REINTEGRO DE RECURSOS A FAVOR DEL ESTADO	

Valor económico del proceso o caso

Pretensiones:

Descripción	Unidad monetaria	Valor
	PESOS	218.202.475,00

Descripción adicional del proceso por parte del abogado

Hechos - Complemento a los descritos en el registro relacionado:

1.1. El 04 de septiembre de 2023, la Administradora de los Recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud – ADRES, notificó a la Nueva EPS el radicado No. 20233221075811, mediante el cual solicitó aclaración de valores identificados como presunto hallazgo en la auditoría ARS_BDEX010, frente a los periodos comprendidos entre septiembre de 2021 y agosto de 2023, para el régimen subsidiado EPSS41, frente a 10.448 registros por un valor de $451.559.879,47.

1.2. En el mes de septiembre de 2023, la Nueva EPS radicó solicitudes de información de afiliados con periodos involucrados en el régimen especial o de excepción notificados por la ADRES de la siguiente forma:

Cuadro 1. Comunicaciones remitidas por Nueva EPS solicitando información de registros
Entidad Comunicado No. Registros que solicitó información Fecha de respuesta
ADRES VOGA-DA-338528-23 518 No otorgó respuesta
Fuerzas Militares VO-GA-DA-338525-23 7.474 2/11/2023
Magisterio VO-GA-DA-338526-23 1.012 12/10/2023
Policía Nacional VO-GA-DA-338579-23 1.922 23/12/2023
Ecopetrol VO-GA-DA- 38529-23 25 26/10/2023
Universidad de Córdoba VO-GA-DA- 338530-23 15 29/09/2023
Fuente. Elaboración del grupo prejudicial a partir de los hechos relacionados en la solicitud de conciliación, ORFEO 20246307193322

1.3. El 04 de diciembre de 2023, Nueva EPS radicó en la ADRES, comunicado No. VO-GRC-DRC-113181-23, mediante el cual dio respuesta al radicado 20233221075811 - Auditoría ARS_BDEX010, informando: i) valor a reintegrar $208.984.748, correspondiente a 3.724 registros; ii) valor aclarado $239.912.457, correspondiente a 6.691 registros; iii) valor restituido $2.662.675, correspondiente a 33 registros.

1.4. El 04 de marzo de 2024, la ADRES expidió la Resolución No. 0001432 ordenando a la Nueva EPS el reintegro de recursos, así:

Imagen 1. Valores involucrados en proceso de auditoría

Fuente. Solicitud de conciliación ORFEO 20246307193322, página 11

1.5. La Nueva EPS presentó recurso de reposición en contra de la Resolución No. 0001432 de 2024 precisando que durante el tiempo de afiliación múltiple prestó servicios de salud a los afiliados mediante autorizaciones y pagos a los diferentes prestadores de los servicios de salud, quienes al momento de ser consultados en la base de datos única de afiliados BDUA presentaban un estado activo en la Nueva EPS.

1.6. El 19 de junio de 2024 la ADRES notificó de forma electrónica a la convocante la Resolución No. 0081955 de 2024 mediante la cual resolvió el recurso de reposición interpuesto contra la Resolución No. 0001432 de 2024, ordenando a la Nueva EPS reintegrar la suma de $196.151.475,35 por concepto de recursos apropiados o reconocidos sin justa causa y $22.050.999,24 producto de la actualización del IPC con corte a abril de 2024, los cuales deberán ser actualizados hasta el día en que se realice el reintegro de los recursos.

Pruebas allegadas al caso por las partes:

Parte convocante

3.1.1. Pruebas solicitadas

3.1.1.1. Informe técnico de la verificación integral de la documentación que soporta el hallazgo.
3.1.2.1. Pruebas que soportan la auditoría de cierre efectuada por el Administrador fiduciario.

3.2. Documentales aportados

3.2.1. Resolución No.0001432 del 4 de marzo de 2024.
3.2.2. Resolución No.0081955 del 11 de junio de 2024, junto con la correspondiente constancia de notificación.
3.2.3. Archivo en formato Excel denominado “Analisis_Res 81955_BDEX010_EPSS41”
3.2.4. Archivo denominado “Soportes” las siguientes carpetas:
? Aclaración Afiliaciones
? Comunicaciones entregadas
? Comunicaciones recibidas
? Recobros entidades BDEX
? Solicitud información entidades BDEX

3.3. Parte convocada:

3.3.1. Concepto técnico emitido por la Dirección de Liquidaciones y Garantías con radicado ORFEO 20243220145423 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
1426326		No concilia	
1429166		No concilia	
1435357		No concilia	
1435365		No concilia	
1441301		No concilia	
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.
1444650		No concilia	
1449108		No concilia	
1449619		No concilia	
1449622		No concilia	
1449998		No concilia	
1451789		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.
1458762		No concilia	
1459017		No concilia	
1459182		No concilia	
1459584		No concilia	
1459825		No concilia	
1461274		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	
1522622		No concilia	
1522738		No concilia	
1522767		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	
1524102		No concilia	
1524195		No concilia	
1524343		No concilia	
1524382		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	
1530549		No concilia	
1530963		No concilia	
1532210		No concilia	
1532348		No concilia	
1532353		No concilia	
1533399		No concilia	
1533475		No concilia	
1534019		No concilia	
1534731		No concilia	
1534866		No concilia	
1535143		No concilia	
1536748		No concilia	
1536749		No concilia	
1537057		No concilia	
1537090		No concilia	
1537620		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	
1546535		No concilia	
1548312		No concilia	
1548397		No concilia	
1548528		No concilia	

1548589		No concilia	
1548593		No concilia	
1548808		No concilia	
1549643		No concilia	
1550485		No concilia	
1552799		No concilia	
1553070		No concilia	
1553777		No concilia	
1554015		No concilia	
1554090		No concilia	
1554104		No concilia	
1554157		No concilia	
1554161		No concilia	
1554215		No concilia	
1554362		No concilia	
1554407		No concilia	
1554726		No concilia	
1554881		No concilia	
1555073		No concilia	
1555499		No concilia	
1565512		No concilia	
1565513		No concilia	
1565530		No concilia	
1566542		No concilia	
1567521		No concilia	
1568214		No concilia	
1568291		No concilia	
1571046		No concilia	
1573244		No concilia	
1574189		No concilia	

Análisis del proceso o caso

Objeto de la solicitud de conciliación

La convocante solicitó que se concilien las siguientes pretensiones:

2.1. Se declare la nulidad de las Resoluciones No. 0001432 del 04 de marzo de 2024 y No. 0081955 del 11 de junio de 2024 proferidas por la ADRES.

2.2. A título de restablecimiento de derecho se ordene a la ADRES archivar el procedimiento de reintegro de recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud adelantado por dicha Entidad, que dio lugar a la expedición de los actos administrativos convocados.

2.3. A título de restablecimiento del derecho, se exonere a Nueva EPS de la obligación de realizar cualquier pago por concepto de la orden impuesta en el proceso de reintegro de recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud apropiados sin justa causa.

2.4. A título de restablecimiento del derecho, se ordene a la ADRES cesar toda y cualquier clase de acción o descuento de recursos en contra de la convocante, la Nueva EPS, y que tenga como origen los actos administrativos enunciados, absteniéndose de ejercer el cobro coactivo en contra y en el evento en que la EPS haya efectuado el pago de las sumas de

dinero a que fue condenada, se ordene la devolución de cualquier suma de dinero y se reintegre su valor debidamente actualizado.

2.5. Subsidiariamente, solicito se ordene solidariamente a la ADRES a reintegrar a la Nueva EPS los dineros que llegase a pagar por concepto de la sanción impuesta mediante las resoluciones convocadas junto con los intereses moratorios liquidados a la máxima tasa legal o se reconozca el capital debidamente indexado.

2.6. Se restablezca el derecho al debido proceso y derecho de defensa de Nueva EPS infringido por las actuaciones administrativas adelantadas por la ADRES.

2.7. Se ordene dar cumplimiento a la sentencia que ponga fin al litigio en los términos del artículo 192 del CPACA.

2.8. Declara la nulidad de los actos administrativos y una vez restablecido el derecho a la Nueva EPS, se condene a la ADRES en costas y al pago de agencias en derecho.

Principal problema jurídico

¿Es procedente revocar las resoluciones No 0001432 del 04 de marzo de 2024 y No 0081955 del 11 de junio de 2024 proferidas por la ADRES, a través de las cuales se solicitó a la Nueva EPS el reintegro de recursos apropiados o reconocidos sin justa causa, por encontrarse inmersas en causal de nulidad conforme al concepto de violación aducido por la convocante?

Análisis de caducidad y/o prescripción

Para el presente caso, de acuerdo con la solicitud de conciliación, el medio de control presentado es el de nulidad y restablecimiento del derecho consagrado en el artículo 138 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo. Al respecto, se tiene que el término de caducidad para la presentación de este medio de control se encuentra consagrado en el literal d) del numeral segundo del artículo 164 ibidem, el cual refiere lo siguiente:

“Artículo 164. Oportunidad para presentar la demanda. La demanda deberá ser presentada: (…)

2. En los siguientes términos, so pena de que opere la caducidad:

d) Cuando se pretenda la nulidad y restablecimiento del derecho, la demanda deberá presentarse dentro del término de cuatro (4) meses contados a partir del día siguiente al de la comunicación, notificación, ejecución o publicación del acto administrativo, según el caso, salvo las excepciones establecidas en otras disposiciones legales; (…)”

Ahora bien, en el caso concreto se encuentra esta solicitud de conciliación fue radicada el 31 de julio de 2024 y la Resolución No. 0081955 de 2024 fue notificada electrónicamente el 19 de junio de 2024. Así las cosas, en el presente asunto no operó el fenómeno jurídico de la caducidad, puesto que no se han agotado los cuatro meses que dispone la norma para la presentación del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho.

Análisis del caso

7. Análisis del caso concreto – auditoría ARS_BDEX010

7.1. Del procedimiento administrativo especial de reintegro

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

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

Una vez quede en firme el acto administrativo que ordena el reintegro, de conformidad con el procedimiento definido, la

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

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

En los casos en que la ADRES o quien haga sus veces o la autoridad o entidad pública que en el ejercicio de sus competencias o actividades como participante o actor en el flujo de recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud identifique en el proceso de reintegro actos u omisiones presuntamente constitutivas de infracciones de las normas del Sistema, informará de manera inmediata y con las pruebas correspondientes a la Superintendencia Nacional de Salud, para que adelante las investigaciones administrativas a que haya lugar.

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

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

Ahora bien, el presente procedimiento se encuentra regulado en sus etapas en la Resolución 1716 de 2019. En esta, se indica que es aplicable a: i) los procedimientos que se iniciaron a partir de la entrada en vigencia de la Ley 1949 de 2019, siempre y cuando estén en curso, ii) aquellos que no hubiesen sido allegados a la Superintendencia Nacional de Salud y iii) los que se inicien a partir de la entrada en vigencia de dicha Ley.

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

En el caso en concreto se encuentra que el procedimiento de reintegro adelantado en contra de NUEVA EPS inició 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 Concepto técnico emitido por la Dirección de Liquidaciones y Garantías.

La Oficina Asesora Jurídica, el día 01 de agosto de 2024 a través del correo electrónico Apoyotecnico_DLG@adres.gov.co, procedió a solicitar apoyo técnico a la Dirección de Liquidaciones y Garantía de la ADRES, el cual fue allegado por medio del Orfeo No. 20243220145423 remitido a la Oficina Asesora Jurídica el 09 de agosto del presente año, informando lo siguiente:

… 1. REPORTE DE LA INFORMACIÓN A LA BASE DE DATOS ÚNICA DE AFILIADOS
…2. PROCEDIMIENTO DE REINTEGRO
…3. CASO CONCRETO – NUEVA EPS.
En el caso objeto del proceso, la ADRES remitió la solicitud de aclaración a NUEVA EPS, con la comunicación N.º 20233221075811, recibida por la EPS el 05 de septiembre de 2023 con identificador del certificado emitido con número 36282, en la que se le informaron los registros y valores involucrados en la auditoría del Régimen Subsidiado BDEX,

otorgándole el plazo de tres (3) meses para dar respuesta.
El documento remitido a NUEVA EPS contenía la descripción de la causal, el soporte jurídico y técnico del hallazgo identificado en la auditoría ARS_BDEX010, de igual forma, le fue informado los registros y valores involucrados por causal de auditoría, así:

Que la referida EPS dio respuesta a la solicitud de aclaración el 04 de diciembre de 2023, esto es, en el plazo otorgado, para lo cual la EPS remitió la información con el radicado 20236303777362, por lo tanto, se continuo con las etapas siguientes del procedimiento previsto en las Resoluciones 4895 de 2015 y 1716 de 2019.

- Resultado de la Auditoría ARS_BDEX010

La ADRES, con la comunicación 20243220097633 de fecha 14 de febrero de 2024, realizó el informe de auditoría previsto en el artículo 6 de la Resolución 1716 de 2019, una vez aplicados los parámetros y criterios antes descritos a los 10.448 registros que fueron identificados como hallazgo de la causal denominada “Régimen Excepción”, de los cuales la EPS relacionó 6.722 por valor de
$242.425.090,85 como aclarados, de los cuales 3 registros por valor de $171.441,27 fueron aclarados por actualización de tablas de referencia, 37 registros por valor de $2.922.593,34 fueron restituidos en procesos LMA posteriores a la auditoría y por ende su aclaración, los 6.682 registros restantes por valor de $239.331.056,24 no presentaron cambios frente a lo reportado en la auditoría, por tal razón, mantienen el hallazgo y, quedan catalogados como un valor a reintegrar.

NUEVA EPS en la respuesta a la solicitud de aclaración aceptó reintegrar 3.726 registros por valor de $209.134.788,62, de los cuales 9 registros por valor de $344.677,12 fueron restituidos en procesos LMA posteriores a la auditoría y 1 registro se aclaró parcialmente al identificarse como hallazgo parcial en auditorías anteriores por valor de $56.933,28, quedando un valor a reintegrar de este mismo registro de $37.955,52, para los 3.716 registros restantes por valor de $208.695.222,70 no presentaron cambios frente a lo reportado en la auditoría, por lo que, se mantiene el hallazgo y procede la orden de reintegro. En total, de los valores que acepta reintegrar NUEVA EPS -EPSS41- hay un valor a reintegrar de $208.733.178,22.

La EPS, consignó el 05 de febrero de 2024, la suma de $208.984.748,00 a las cuentas bancarias oficiales de la ADRES, por lo tanto, ese valor se aplicó a los valores aceptados y el mayor valor reintegrado por $251.569,78, se constituyó como un saldo a favor de la EPS.

En la misma fecha la EPS consignó la suma de $13.532.588,00 correspondientes a la actualización del IPC.

De acuerdo con el análisis realizado a los registros identificados como hallazgos en la auditoría denominada ARS_BDEX010, se determinó que NUEVA EPS presentó el siguiente valor a reintegrar por concepto de capital:

En atención de lo dispuesto en el artículo 7 de la Ley 1949 de 2019, para los recursos que la EPS acepto se realizó la indexación del IPC a la fecha efectiva del reintegro y para los recursos que la EPS no aceptó reintegrar, se realizó indexación provisional18 a enero de 2024, a continuación, encuentra el detalle de los valores calculados:

En consecuencia, la suma del capital y a la actualización al IPC, corresponden a un reconocimiento sin justa causa de recursos del SGSSS a cargo de NUEVA EPS, así:

De acuerdo con el análisis realizado a los registros identificados como hallazgos en la auditoría denominada ARS_BDEX010, se determinó que NUEVA EPS presentó el siguiente valor a reintegrar por concepto de capital:

- Acto administrativo

Que una vez determinada la apropiación o el reconocimiento sin justa causa previo el procedimiento de Ley, garantizando el debido proceso, se expidió la Resolución 001432 del 04 de marzo de 2024, en la cual se resolvió:

Artículo 1. DECLARAR que como resultado del procedimiento de reintegro de recursos denominado ARS_BDEX010 adelantado por la ADRES, a la NUEVA EPS -EPSS41- identificada con NIT 900.156.264-2 presenta una apropiación o reconocimiento sin justa causa por valor de $448.064.234,46, el cual debe ser actualizado al IPC con corte a la fecha de reintegro.

De lo anterior, la EPS reintegró la suma de $208.733.178,22 por concepto de capital y $13.532.588,00 por concepto de IPC.

Artículo 2. ORDENAR a la NUEVA EPS -EPSS41- identificada con NIT 900.156.264-2, reintegrar a la Administradora de los Recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud – ADRES, la suma de $239.331.056,24 por concepto de recursos apropiados o reconocidos sin justa causa y $19.484.697,29 producto de la actualización al IPC con corte a enero de 2024 para los recursos reintegrados y pendientes por reintegrar.

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

El acto administrativo que ordenó el reintegro le fue notificado por correo electrónico a la EPS el 22 de marzo de 2024 y, el 10 de abril de 2024, presentó recurso de reposición en forma oportuna en el término señalado, cumpliendo con las formalidades establecidas en los artículos 76 y 77 del CPACA, contra la Resolución 0001432 del 04 de marzo de 2024.

El recurso mencionado se constituyó en la posibilidad de los ciudadanos de ejercer, en sede administrativa, su derecho de contradicción frente a las decisiones adoptadas por la administración, con el objetivo de que ésta revise sus actuaciones, razón por la cual se expidió la Resolución 0081955 del 11 de junio de 2024, la cual resolvió el recurso de reposición interpuesto por la EPS en contra de la Resolución 0001432 del 04 de marzo de 2024, la cual indicó en su artículo 1 lo siguiente:

“Artículo 1. REPONER parcialmente la Resolución 0001432 del 04 de marzo de 2024, de conformidad con las razones expuestas en la parte motiva del presente acto administrativo.

Artículo 2. MODIFICAR el artículo 1° de la Resolución 0001432 del 04 de marzo de 2024, el cual quedará así:

Artículo 1. DECLARAR que como resultado del procedimiento de reintegro de recursos denominado ARS_BDEX010 adelantado por la ADRES, a NUEVA EPS – EPSS41 identificada con NIT 900.156.264-2 presenta una apropiación o reconocimiento sin justa causa por valor de $404.884.653,57 por concepto de capital, el cual debe ser actualizado al IPC con corte a la fecha de reintegro.

De lo anterior, la EPS reintegró la suma de $208.733.178,22 por concepto de capital involucrado y $11.947.816,30 por indexación al IPC.

Artículo 3. MODIFICAR el artículo 2° de la Resolución 0001432 del 04 de marzo de 2024, el cual quedará así:

Artículo 2. ORDENAR a NUEVA EPS – EPSS41 identificada con NIT 900.156.264-2, reintegrar a la Administradora de los Recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud – ADRES, la suma de la suma de $196.151.475,35 por concepto de recursos apropiados o reconocidos sin justa causa y $22.050.999,24 producto de la actualización al IPC con corte a abril de 2024 para los recursos que la EPS reintegró y para los recursos pendientes por reintegrar.

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

El anterior acto administrativo fue notificado a la EPS por correo electrónico 19 de junio de 2024, tal como consta en la constancia ejecutoria expedida por el Grupo de Notificaciones.

De conformidad con lo anteriormente expuesto y, teniendo en cuenta la exigibilidad de la obligación de NUEVA EPS a favor del Sistema General de Seguridad Social en Salud, contenida en las Resoluciones N.º 0001432 y 0081955 de 2024, proferidas por la ADRES, es necesario citar lo que dispone el artículo 119° de la Resolución 995 de 2022 que modificó el artículo 8 de la Resolución 1716 de 2019 que indica: “Reintegro de los recursos apropiados o reconocidos sin justa causa. En cualquier etapa del procedimiento de reintegro y hasta un (1) mes después de la firmeza del acto administrativo definitivo que ordene el reintegro de los recursos apropiados o reconocidos sin justa causa, el deudor podrá acogerse a alguna de las siguientes opciones, cuando aplique: (…)”.

Así mismo, es pertinente traer a colación lo que indica el artículo 420 de la Resolución 995 de 2022 que modificó el artículo 14 de la Resolución 1716 de 2019, que señala.

“Consecuencias del incumplimiento del reintegro de recursos. Habiendo transcurrido el término de un (1) mes contado a partir de la firmeza del acto administrativo definitivo que ordena el reintegro de los recursos apropiados o reconocidos sin justa causa, sin que el deudor se haya acogido a alguna de las opciones previstas en el artículo 8 de la presente resolución,

o habiéndose incumplido la opción de pago solicitada, la entidad que adelanta el procedimiento aquí previsto, efectuará las acciones para su cobro, a través de la jurisdicción coactiva.

En el caso de la ADRES, se aplicará la compensación del valor del reintegro contra los valores que por cualquier concepto tenga a favor el deudor, bajo los siguientes criterios:"

Teniendo en cuenta que la NUEVA EPS no se acogió a ninguna de las opciones de reintegro de que trata el artículo 8 de la Resolución 1716 de 2019, modificado por el artículo 1 de la Resolución 995 de 2022, norma vigente para el momento de los hechos, la Oficina Asesora Jurídica de la ADRES expidió constancia ejecutoria contra los actos administrativos 1432 y 81955 de 2024, quedando ejecutoriados el 20 de junio de 2024.

En virtud de lo anteriormente expuesto, y teniendo en cuenta que NUEVA EPS no se pronunció frente a su intensión de acogerse a alguna de las opciones de reintegro contenidas en la normatividad vigente, la ADRES procedió a compensar los valores adeudados por la EPS , en el proceso LMA de agosto de 2024 por valor de $196.151.475,35 por concepto de capital y $22.050.999,24 de IPC, quedando pendiente a la fecha el descuento por concepto de la indexación del IPC actualizado a la fecha efectiva del reintegro de los recursos.

De conformidad con lo anteriormente expuesto, se tiene que la ADRES adelantó el procedimiento de reintegro de recursos contra la NUEVA EPS teniendo en cuenta lo reportado a la BDUA por dicha entidad y las demás que administran información relativa al estado de sus afiliados, en observancia de las garantías establecidas a su favor y de las etapas y términos establecidos en las Resoluciones 4895 de 2015,1716 de 2019 y 995 de 2022.

En este sentido, es preciso indicar que el procedimiento administrativo especial de reintegro fue adelantado de conformidad con la normatividad vigente al momento de los hechos, tal como se determinó en la Resolución 1432 modificada por la Resolución 0081955 de 2024, las cuales surtieron todas las etapas que dan cuenta de las actuaciones que se llevaron a cabo, actos administrativos que fueron notificados a la EPS solicitante los cuales serán soporte del reintegro que se realizará.

En este punto se advierte que la Resolución 001432 modificada por la Resolución 0081955 de 2024, son actos administrativos amparados por la presunción de veracidad que se encuentran vigentes y es aplicable al caso que nos ocupa, de conformidad con el artículo 88 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo – CPACA, que establece que "Los actos administrativos se presumen legales mientras no hayan sido anulados por la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo. (…)."

De acuerdo con lo antes señalado, las Resoluciones proferidas por la ADRES gozan de presunción de legalidad mientras no hayan sido suspendidas ni anuladas por la jurisdicción de lo contencioso administrativo y, mientras conserven su vigencia, deberán ser cumplidas y ejecutadas por sus destinatarios.

Dicho de otra manera, del sometimiento del Estado al derecho se deriva un principio fundamental, la presunción de legalidad de los actos de la administración y su obligatorio acatamiento. El acto administrativo no solo es la manifestación de la voluntad de la administración en abstracto, sino una "tendiente a modificar el ordenamiento jurídico, es decir, a producir efectos jurídicos". La obligación de todos los servidores públicos y demás personas que residan en el territorio nacional es someterse a lo dispuesto en los actos administrativos y, si les corresponde, ejecutarlos. Lo contrario "sería el caos jurídico, la inseguridad jurídica y la ruptura del Estado de derecho".

De tal manera, los actos administrativos Resolución 001432 modificada por la Resolución 0081955 de 2024 gozan de la presunción de legalidad, sobre los cuales no ha sido ordenado suspender sus efectos, por lo que la ADRES procedió de conformidad con las funciones limitadas establecidas en el artículo 12123 de la Constitución Política de Colombia.

Adicionalmente, en el insumo técnico proferido por la DLG se efectuó pronunciamiento frente a los argumentos presentados por la EPS en el escrito de solicitud de conciliación:

Respecto del argumento de que "existen inconsistencias en el trámite de auditoría ARS_BDEX010" manifestaron que la ADRES es respetuosa de la legislación vigente y que todo el procedimiento adelantado se realizó con la ritualidad establecida, respetando el debido proceso consagrado en la Constitución Política, el Código de Procedimiento Administrativo y siguiendo lo establecido en el artículo 7 de la Ley 1949 de 2019, las Resoluciones 4895 de 2015, 1716 de 2019 y está última con una modificación en cuatro artículos en la Resolución 995 de 2022 y demás normativa mediante la cual se ha facultado a la Entidad a adelantar el proceso de reintegro de recursos apropiados o reconocidos sin justa causa del SGSSS. Así las cosas, las Resoluciones frente a las cuales la convocante pretende la declaratoria de nulidad no cumple con ninguna de las causales que vician de falta motivación los actos administrativos de conformidad a lo establecido por el Consejo de Estado, Sección Segunda dentro del radicado No. 23001233300020140009101 (496116).

Ahora bien, de conformidad al artículo 5 del Decreto Ley 1281 de 2002, los actores del SGSSS tienen la obligación de mantener actualizada la BDUA, misión que logra concretarse a partir de las novedades generadas y reportadas por las EPS, como fuere originadora del registro, pues es más que claro que ni la ADRES, ni el Ministerio de Salud y Protección Social pueden reportar las novedades de las EPS, de modo tal que la auditoría dio como resultado un hallazgo que involucró 10.448 registros los cuales fueron debidamente comunicados a la EPS con su respectiva solicitud de aclaración, informe y actos administrativos. Ahora bien, de conformidad al artículo 4 de la Resolución 1133 de 2021, las variaciones que puedan surgir con cargo a cada uno de los afiliados debieron reportarse y actualizarse en la BDUA por parte de la NUEVA EPS, información de pleno conocimiento de la convocante por los procesos de liquidación mensual de afiliados -LMA, la cual es publicada en el SFTP des pues del pago de cada uno de los procesos, canales a los cuales tienen acceso las EPS.

En la misma línea, se pronunció frente a los argumentos relacionados con "Afiliación a Prevención o por Cesión Obligatoria de Afiliados", señalando que se debe tener en cuenta lo establecido en el artículo 2 de la Resolución 1829 de 2016 donde se alude al término de 1 año con que cuenta la EPS a partir de la asignación del afiliado para verificar si presenta o no multiafiliación con otra EPS o con los regímenes especiales o de excepción, de modo tal que en el proceso de auditoría se dieron por aclarados los casos inmersos en esta condición y se mantuvo el hallazgo frente aquellos que superaban este término.

7.3. De los argumentos expuestos por la EPS.

La EPS convocante señaló que los actos objeto de controversia se encuentran viciados de nulidad por violación de los artículos 29, 209, 229 y 230 de la Constitución Política de Colombia; el artículo 3 del Decreto Ley 1281 de 2002; el artículo 4 de la Resolución 4895 de 2015, los artículos 4 y siguientes de la Resolución No.1716 de 2019; y los artículos 3, 34, 42 y 137 de la Ley 1437 de 2011 modificada por la Ley 2080 de 2021.

Lo anterior en atención a que según la Nueva EPS la ADRES quebrantó con la expedición de los actos administrativos controvertidos en forma manifiesta y ostensible el desarrollo del debido proceso a través de la defensa justa y vulneró el derecho al debido proceso al ordenar un reintegro de recursos presuntamente apropiados sin justa causa, sin tener en cuenta la normatividad que regula la materia, ni los argumentos que expuso a lo largo del proceso de auditoría, ni las pruebas allegadas dentro del proceso administrativo.

En cuanto a dichas afirmaciones es importante señalar que de conformidad con lo consagrado en el artículo 29 de la Constitución Política, el debido proceso es un presupuesto general del Estado Social de Derecho, donde se salvaguarda el derecho por medio de las garantías de defensa, materializada entre otras en la posibilidad de las partes de presentar pruebas y controvertir las que son allegadas en su contra tanto en el desarrollo de procesos judiciales como en las actuaciones administrativas, tal como lo ha precisado la Corte Constitucional en Sentencia C034-2014:

"La extensión de las garantías del debido proceso al ámbito administrativo no implica, sin embargo, que su alcance sea idéntico en la administración de justicia y en el ejercicio de la función pública. A pesar de la importancia que tiene para el orden constitucional la vigencia del debido proceso en todos los escenarios en los que el ciudadano puede ver afectados sus derechos por actuaciones púbicas (sin importar de qué rama provienen), es necesario que la interpretación de las garantías que lo componen tome en consideración los principios que caracterizan cada escenario, así como las diferencias que existen entre ellos".

Es así que las Resoluciones 1716 de 2019 y 995 de 2022, frente a los procedimientos administrativos de reintegro de recursos apropiados sin justa causa señalaron que con posterior a la observancia de hallazgos de auditoría, se debe notificar a la respectiva EPS, para que esta proceda a la aclaración, o respuesta a la solicitud en el término de 40 días hábiles, lo cual daría lugar al pleno ejercicio al derecho de defensa y contradicción que se debe predicar dentro del procedimiento administrativo adelantado por la Entidad. En concreto, para el caso sub examine, dentro del procedimiento de la auditoría ARS_BDEX010, quedando claro con ello, que en el procedimiento adelantado se respetó el debido proceso como quiera que se procedió atender todos y cada uno de los argumentos expuestos por la EPS en el marco de un procedimiento especial.

Muestra de ello es que la Entidad al momento de proferir la Resolución No. 0081955 de 2024 tuvo en cuenta los argumentos esgrimidos en el recurso de reposición interpuesto frente a la Resolución No. 0001432 de 2024, efectuando nuevas validaciones en las tablas de referencia con corte a la fecha de expedición del acto administrativo, esto es, el 11 de junio de 2024, y producto de las novedades y actualizaciones identificadas, se aclararon 1.075 registros por valor de $43.179.580,89. Así mismo, se identificó que en la consignación realizada el 05 de febrero de 2024, se presentó un saldo a favor por valor de $1.584.771,70 por concepto de IPC, el cual no se tuvo en cuenta en el acto administrativo 0001432 de 2024, valores que implicó la modificación de los valores ordenados a reintegrar en el presente procedimiento de auditoría.

Es por lo anterior que no es cierto que el valor de capital involucrado en la Resolución No. 0081955 de 2024 continúa siendo el mismo de la Resolución inicial No. 0001432 de 2024, pues como quedó expuesto, la ADRES en cada una de las etapas del proceso realizó nuevamente validaciones de la información reportada, teniendo en cuenta las novedades y las actualizaciones realizadas dentro de las bases de datos y en concreto de la BDUA.

7.3.1. Persisten inconsistencias en el trámite de auditoría ARS_BDEX010

La convocante mencionó que la ADRES no tuvo en cuenta lo señalado en la Resolución 4895 de 2015 donde se prevé que, si las entidades de régimen exceptuado o especial no responden o se pronuncian sobre el requerimiento de información realizado por la EPS, se entiende que aceptan la información relacionada en el SGSSS por la EPS. Al respecto, se tiene que este acto administrativo fue proferido con el fin de establecer los términos y condiciones para el reintegro y descuento de recursos en los casos de afiliación simultánea, es así que cuando un afiliado al Régimen Exceptuado o Especial se haya afiliado simultáneamente a una EPS del Régimen Contributivo o Subsidiado, la ADRES en ejercicio de sus competencias, producto del cruce del Histórico de Afiliados pagos del régimen Subsidiado (HAPS) contra la Base de Datos de los Regímenes Especiales y de Excepción - BDEX con el fin de identificar los recursos reconocidos y pagados de manera simultánea en el Régimen Subsidiado, solicita a la respectiva EPS la restitución de los recursos que por concepto de UPC se le hubieren reconocido por dicho afiliado durante el tiempo de la afiliación simultánea.

La BDUA es la base que administra la información reportada al SGSSS, por los actores que en ella interactúan, tales como las EPS de regímenes Contributivo y Subsidiado, las Entidades Obligadas a Compensar (EOC), los municipios, los departamentos que tengan a su cargo corregimientos departamentales, quienes administren los Regímenes Especiales y de Excepción, las entidades que oferten Planes Voluntarios de Salud y el Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario -INPEC. Así las cosas, la competencia de las EPS corresponde en realizar las afiliaciones y reportarlas en la BDUA, en los términos de la Resolución 1133 de 2021 del Ministerio de Salud y Protección Social, y su anexo técnico reglamentado mediante la Resolución 00762 de 2023, en virtud de la cual les corresponde también aplicar las novedades, entre otras funciones reglamentadas en el marco normativo que rige el sector salud.

En el marco de dicha Resolución precitada, el reporte de información a la ADRES, se realiza mediante el proceso de novedades, por medio de la aplicación WEB de la BDUA, cuyo resultado se dispone en la página WEB y en el SFTP de cada EPS para que puedan ser descargados, siendo obligación de las EPS consultar dicho resultado y realizar los ajustes a que haya lugar.

Es así como de conformidad con la precitada normativa, las entidades del Régimen Especial y de Excepción realizan las novedades y cargues de afiliados, producto de los cuales, la Base de datos de referencia para afiliaciones de los regímenes especiales y de excepción – BDEX se ajusta de manera permanente, en una dinámica similar a la de la BDUA, respecto a las novedades reportadas por las EPS y EOC.

Ahora bien, el proceso de LMA valida contra la base BDEX actualizada para el momento de ejecución del proceso la existencia de registros que crucen y en caso de identificarlos, imponer la glosa GB064 “afiliado activo para el periodo a compensar con el Régimen de Excepción) y en caso contrario, continuar el trámite de auditoría para finalmente ser aprobados y reconocidos mediante la UPC.

Lo anteriormente expuesto permite concluir que el reconocimiento y pago de UPC a NUEVA EPS, por afiliados respecto de los cuales se estableció una multiafiliación en la auditoría BDEX por periodos anteriores, obedece al reporte de novedades por parte de las entidades responsables de la información de los regímenes especiales y de excepción, situación que no guarda relación, ni podría afectar de manera alguna los procedimientos de reintegro en curso, los cuales, por demás, ofrecen a las EPS involucradas la oportunidad para aclarar los hallazgos en la oportunidad procesal pertinente.

Finalmente, si bien la Nueva EPS afirmó en el escrito de solicitud de conciliación que la ADRES no otorgó respuesta a su requerimiento de radicado VO-GA-DA-338528-23, se tiene que la comunicación presentada por la Nueva EPS no se realizó en los términos expuestos en el recurso, y la ADRES sí otorgó respuesta mediante el radicado ORFEO 20233221105501 del 15 de septiembre de 2023 y comunicada a la recurrente vía electrónica el mismo día, situación que claramente demuestra que las actuaciones desplegadas por la Entidad se han realizado conforme al marco normativo que rige el procedimiento especial de reintegro de recursos:
Imagen 1. Respuesta a comunicación VO-GA-DA-338528-23

Fuente. Resolución No. 0081955 de 2024 de la ADRES, anexo a insumo técnico proferido por la DLG

Resulta importante recordar que el legislador en el artículo 177 de la Ley 100 de 1993 dispuso entre las funciones de las Empresas Promotoras de Salud la responsabilidad de afiliación, el registro de los afiliados y el recaudo de las cotizaciones, así como el reporte de la información de sus afiliados al Sistema Integral de Seguridad Social. En razón a lo anterior, las

irregularidades que se presentan en las bases de d

Análisis del precedente judicial

N/A

Aplica directriz institucional o nacional:	NO

Recomendaciones del abogado

Recomendación al comité	No conciliar

Conclusiones

La Oficina Asesora Jurídica en virtud de los argumentos expuestos y el informe técnico proferido por la Dirección de Liquidación y Garantías de la Entidad, en el presente caso recomienda NO PRESENTAR fórmula conciliatoria, teniendo en cuenta que el procedimiento de reintegro de recursos del sistema de salud apropiados o reconocidos sin justa causa adelantado en contra de NUEVA EPS, mediante la auditoría No. ARS_BDEX010 se efectuó con observancia de las etapas, términos y condiciones, esto es, respetando el debido proceso previsto en la Constitución Política y el Código de Procedimiento Administrativo y siguiendo el procedimiento del artículo 7 de la Ley 1949 de 2019, las Resoluciones 4895 de 2015, 1716 de 2019 y está última con una modificación en cuatro artículos en la Resolución 995 de 2022 y demás normativa, que faculta a esta entidad para que posterior a la auditoría si establece que se presentaron recursos apropiados o reconocidos sin justa causa, proceda en el marco de sus competencias, teniendo en cuenta la normativa vigente al momento de adelantar cada una de las etapas establecidas en el procedimiento especial de reintegro de recursos apropiados o reconocidos sin justa causa del Sistema General de Seguridad Social en Salud - SGSSS.

Aunado lo anterior los actos administrativos, esto es, las Resoluciones No. 1432 del 04 de marzo de 2024 y No. 0081955 del 11 de junio de 202, fueron expedidas debidamente motivadas, con razones de hecho y de derecho que sustentan de manera suficiente la adopción de la orden de reintegro por parte de la administración, así como el razonamiento causal entre las razones expuestas y la decisión adoptada acogiéndose estrictamente a las normas que regulan el tema y garantizando en todo caso los derechos al debido proceso, de defensa y contradicción de que es titular la entidad convocante NUEVA EPS.

Finalmente, resulta importante recordar que el patrimonio destinado a la salud no es utilizable para un fin distinto al señalado en la constitución Política de acuerdo a los principios de Solidaridad y universalidad , toda vez que se trata de los recursos públicos que integran el SGSSS, que deben ser usados en la cantidad, calidad y oportunidad debidas; de modo tal que su utilización debe tener un fundamento jurídico claro y suficiente; y en aquellos casos en que se observe un indebido reconocimiento, se debe hacer uso de los procedimientos creados desde la Administración para corregir tal situación, en el caso concreto, la solicitud de reintegro de los recursos.