Información del proceso extrajudicial asociado a la ficha

Número de la ficha:	270916
Elaborada por:	LUISA CAMILA ENRIQUEZ LUNA (ADMINISTRADORA DE LOS RECURSOS DEL SISTEMA GENERAL DE SEGURIDAD SOCIAL EN SALUD)
Numero de la solicitud de conciliación extrajudicial:	1573597
Jurisdicción:	ADMINISTRATIVA
Tipo de acción o medio de control:	Nulidad y restablecimiento del derecho
Procuraduría de conocimiento actual:	PROCURADURIA (REPARTO)
Valor económico inicial:	$37.289.514,00
Valor económico indexado:	$37.364.934,99
Última actuación:	

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	9009351267	ASMET SALUD EPS	CONVOCANTE

Hechos:

SE SOLICITA SE DEJE SIN EFECTOS LA COMUNICACIÓN 202316001981131 DEL 29 DE MARZO DE 2023 MEDIANTE LA CUAL NOTIFICÓ LA SOLICITUD DE ACLARACIÓN DE LA AUDITORÍA PR-NOUPC-009-2022 Y LA RESOLUCIÓN NO. 10 DEL 02 DE ENERO DE 2024 Y LA RESOLUCIÓN 61173 DEL 29 DE ABRIL DE 2024 DONDE SE ORDENÓ EL REINTEGRO POR RECONOCIMIENTOS O APROPIACIONES SIN JUSTA CAUSA PREVIAMENTE GIRADOS A TRAVÉS DE LA UPC-S POR 207 REGISTROS POR VALOR DE 116.047.840,04.

Causas y Subcausas:

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

Descripción adicional del proceso por parte del abogado

Pruebas allegadas al caso por las partes:

3.1 Parte convocante:

Documentales aportados:

3.1.1 Copia de la Comunicación 20231600198131 de fecha 29 de marzo de 2023.
3.1.2 Respuesta emitida por la EPS a la solicitud de aclaración.
3.1.3 Resolución No. 010 del 2 de enero de 2024.
3.1.4 Recurso de Reposición a la Resolución No. 010 del 2 de enero de 2024.
3.1.5 Resolución No. 0061173 del 29 de abril de 2024.

3.2 Parte convocada:

3.2.1 Apoyo Técnico a la Dirección de Otras Prestaciones del 22 de julio 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	
1574126		No concilia	
1574189		No concilia	
1574663		No concilia	
1575486		No concilia	
1575538		No concilia	
1575654		No concilia	
1576119		No concilia	
1576207		No concilia	
1577010		No concilia	
1577018		No concilia	
1577337		No concilia	
1577629		No concilia	
1579106		No concilia	

Análisis del proceso o caso

Objeto de la solicitud de conciliación

2.1 Se declare la nulidad de la comunicación No. 20231600198131 de fecha 29 de marzo de 2023 que notificó la solicitud de aclaración de la auditoría PR-NOUPC-009-2022 y las Resoluciones No. 10 de 2024 y Resolución No. 061173 del 29 de abril de 2024.
2.2 A título de restablecimiento del derecho, se exonere a la EPS del reintegro por la suma $30.181.837,04 por concepto de recursos reconocidos sin justa causa y $7.107.677,43, por concepto de actualización de intereses con base al IPC, con corte al 30 de noviembre de 2023.
2.3 Se ordene el reconocimiento de indexación
2.4 Se condene en costas y agencias en derecho

Principal problema jurídico

¿Es factible revocar las Resoluciones No.61173 del 29 de abril de 2024 y Resolución No. 10 del 2 de enero de 2024, proferidas por la ADRES a través de las cuales se solicitó a la EPS convocante, el reintegro de recursos apropiados o reconocidos sin justa causa, ya que como alude el convocante fueron expedidas con trasgresión del debido proceso, expedición irregular, falta de motivación, desconocimiento de la normatividad relacionada con el reporte de la información e imparcialidad en la decisión adoptada?
En consecuencia, establecer si es viable que, a título de restablecimiento del derecho, se reembolsen los valores descontados a la EPS.

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 prescribe:

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

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

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

Ahora bien, en el caso concreto se encuentra esta solicitud de conciliación fue radicada ante la Procuraduría el 25 de junio de 2024 y que la Resolución No. 61173 de 2024, mediante la cual se resolvió el recurso de reposición interpuesto contra la Resolución 10 de 2024, fue notificado por correo electrónico el 14 de mayo de 2024, quedando en firme el 15 de mayo de 2024, por tanto, 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

En este acápite se procede a estudiar las pretensiones incoadas por la parte actora a la luz de las normas que regulan el asunto que nos convoca, desarrollando temas estratégicos que se tendrán en cuenta en la defensa del presente asunto.

El caso en concreto tiene que ver con el proceso de reintegro de recursos apropiados o reconocidos sin justa causa, cuyas resoluciones fueron expedidas por la ADRES.

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:

“ARTICULO 7. Modifíquese el artículo 3 del Decreto ley 1281 de 2002, el cual quedará así:

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 procedimiento en cuestión 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 vigor 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.

Para el presente caso, la aplicación de la auditoría se encuentra enmarcada en la Resolución 1716 de 2019 en la cual se establece el procedimiento del reintegro de los recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud, apropiados o reconocidos sin justa causa.

Así pues, si la ADRES en desarrollo de las auditorías que práctica de manera periódica a las bases de datos de pagos del Régimen Subsidiado y/o Contributivo, identifica hallazgos por presuntas apropiaciones o reconocimientos sin justa causa de recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud, procede a comunicarlos a la entidad que recibió los recursos, solicitándole aclarar la situación. Esta etapa se denomina solicitud de aclaración y está prevista en el artículo 4 de la Resolución 1716 de 2019.

Acto seguido, la EPS procede a dar respuesta a la solicitud de aclaración, desvirtuando los hallazgos presentados en la auditoría o aceptando reintegrar los valores que considerase fueron reconocidos o apropiados sin justa causa, para lo cual, se concede el plazo máximo de cuarenta (40) días hábiles siguientes al recibo de la comunicación para la respuesta a la solicitud de aclaración, es decir que sobre la misma no procede prórroga alguna.

Una vez recibida la respuesta emitida por parte de la EPS en el término otorgado, la ADRES en un término de cuarenta (40) días hábiles elaborará un informe conforme a criterios técnicos y jurídicos, si se presentó apropiación o reconocimiento sin justa causa de los recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud.

Establecida la apropiación o reconocimiento sin justa causa, la ADRES expide un acto administrativo que ordena el reintegro del valor adeudado junto con la actualización del IPC.

En adición, la Resolución 995 de 2022 modificando la Resolución 1716 de 2019, establece diferentes formas de pago a las cuales pueden acogerse los deudores, expresando su voluntad de hacerlo dentro de las etapas del procedimiento administrativo de reintegro o hasta un (1) mes con posterioridad a la expedición del acto administrativo. Dentro de ellas se encuentran:

1. Consignación del valor objeto de reintegro, junto con la actualización de acuerdo con la variación del IPC.
2. Solicitar que la suma del reintegro sea objeto de descuento por concepto de:

A. El proceso de compensación y los demás recursos del Régimen Contributivo.
B. El presupuesto máximo y el pago de solicitudes por servicios y tecnologías en salud no financiadas con la UPC.
C. La liquidación mensual de afiliados.
D. El pago de reclamaciones por atenciones en salud e indemnizaciones por accidentes de tránsito, que involucren vehículos no identificados o no asegurados con póliza SOAT, eventos catastróficos o terroristas.
E. Los demás recursos del aseguramiento en salud, prestaciones económicas, procesos administrativos, judiciales y extrajudiciales, y cualquier otro saldo que resulte a favor de la entidad objeto del reintegro.

3. Solicitar que se realice el descuento de las sumas a reintegrar de los valores que el Ministerio le reconozca.
4. Solicitar y suscribir un acuerdo de pago de acuerdo con los artículos contenidos entre el 9 y el 14 de la presente Resolución. No aplica para EPS, entidades adaptadas o IPS que se encuentren intervenidas forzosamente para liquidar, hayan solicitado su retiro voluntario de la operación de aseguramiento o no operen el aseguramiento.

Para que surta el acuerdo de pago, el deudor deberá suscribir solicitud dirigida a la entidad correspondiente, donde manifiesta la aceptación de los valores a reintegrar, una oferta de pago que debe ir en consonancia con el artículo 10 de la Resolución 1716 de 2019, la indicación del plazo y las condiciones para el mismo, con observancia a los límites y condiciones fijados. Se informará al solicitante la decisión o no de elaborar el acuerdo de pago dentro de los quince (15) días hábiles subsiguientes a la presentación de la solicitud.

7.2. Del Concepto Técnico de la Dirección de Otras Prestaciones

El día 26 de junio de 2024 la Oficina Asesora Jurídica solicitó a la Dirección de Otras Prestaciones el apoyo técnico a los correos electrónicos julian.buritica@adres.gov.co con copia al correo edinson.hernandez@adres.gov.co. El cual fue remitido por correo el 22 de julio de 2024 a través de la comunicación No. 20244200138783 de 17 de julio de 2024. En este, se pone de presente lo siguiente aspectos:

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

En desarrollo del trámite administrativo se emitió el informe N.º 20234200087673 del 29 de diciembre de 2023, a través del cual se analizó tanto los argumentos técnicos y jurídicos que expresó la EPS, como los ítems y recobros asociados al hallazgo, y concluyó la procedencia del procedimiento de reintegro en contra de ASMET SALUD EPS S.A.S.

Así las cosas, la ADRES expidió la Resolución 0000010 de 2024, a través de la cual ordenó el reintegro de TREINTA MILLONES CIENTO OCHENTA Y UN MIL OCHOCIENTOS TREINTA Y SIETE PESOS CON CUATRO CENTAVOS ($30.181.837,04) M/CTE., por concepto de recursos reconocidos sin justa causa y SIETE MILLONES CIENTO SIETE MIL SEISCIENTOS SETENTA Y SIETE PESOS CON CUARENTA Y TRES CENTAVOS ($7.107.677,43) M/CTE., producto de la indexación al IPC con corte al 30 de noviembre de 2023.

Adicionalmente, el artículo 5 de la resolución en comento precisó que contra el acto administrativo procede únicamente el recurso de reposición, el cual deberá interponerse dentro de los diez (10) días hábiles siguientes a la notificación de la Resolución 0000010 de 2024.

El acto administrativo fue notificado electrónicamente el 31 de enero de 2024 según acta de envío y entrega de correo electrónico ID mensaje N.º 146456 de la empresa de mensajería Servicios Postales Nacionales S.A.S. (4-72), según constancia emitida por la Oficina Asesora Jurídica de la ADRES.

Seguidamente, mediante radicado ADRES N.º 20246304532312 del 12 de febrero del 2024, ASMET SALUD EPS S.A.S., por intermedio de la señora CATALINA ÁLVAREZ CUERVO, interpuso recurso de reposición en contra de la Resolución N.º

0000010 del 2 de enero de 2024.

Así las cosas, esta Administradora tramitó el recurso de reposición, a través de la Resolución 0061173 del 29 de abril de 2024, y resolvió lo siguiente "ARTÍCULO PRIMERO. CONFIRMAR en su totalidad la Resolución N.º 010 del 2 de enero de 2024, de conformidad con las razones expuestas en el presente acto administrativo."

En conclusión, la ADRES ordenó en debida forma lo resuelto en las Resoluciones 0000010 de 2024 y 0061173 de 2024, puesto que en el desarrollo del procedimiento de reintegro se evaluó en diferentes conceptos técnicos, los argumentos expuestos por la EPS y se corroboró la apropiación o reconocimiento de recursos del SGSSS sin justa causa por parte de ASMET SALUD EPS S.A.S.

Ahora bien, la Dirección de Otras Prestaciones analizó el aspecto financiero que integra el procedimiento de reintegro en cuanto al monto involucrado, descuentos y pagos realizados y evidenció que ASMET SALUD EPS S.A.S. aún adeuda a esta Administradora producto del reconocimiento sin justa causa de los recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud la suma de TREINTA MILLONES CIENTO OCHENTA Y UN MIL OCHOCIENTOS TREINTA Y SIETE PESOS CON CUATRO CENTAVOS ($30.181.837,04) M/CTE., por concepto de recursos reconocidos sin justa causa y SIETE MILLONES CIENTO SIETE MIL SEISCIENTOS SETENTA Y SIETE PESOS CON CUARENTA Y TRES CENTAVOS ($7.107.677,43) M/CTE., producto de la indexación al IPC con corte al 30 de noviembre de 2023."

7.3. De los argumentos expuestos por la EPS

De acuerdo con lo esgrimido por la convocante en la solicitud de conciliación, a continuación, se exponen las consideraciones en relación con el actuar de la ADRES:

7.3.1. Errores en el giro de los recursos del SGSSS, por parte de la ADRES.

Manifiesta la EPS que la ADRES es la encargada de verificar que los registros que se giran cumplan con los requisitos legales y reglamentarios para ello. Señala que, conforme lo dispone el artículo 5º de la Resolución 1149 de 2006, le corresponde al FOSYGA, hoy ADRES, actualizar la BDUA, ejercer control total sobre la información y efectuar los cruces necesarios para garantizar que los afiliados existan una sola vez. Por lo tanto, frente a la causal duplicados, no se puede imputar responsabilidad a la EPS de la existencia de afiliados duplicados con otras EPS.

Sobre el particular, se debe resaltar que la Resolución 1149 de 2006 citada por la convocante, fue derogada mediante la Resolución 812 de 2007 y que actualmente, en lo relacionado se encuentra vigente la Resolución 1133 de 2021. Sin embargo, se hará un análisis del fondo del cargo con base en la normativa que rige.

El reintegro de recursos del sector salud apropiados o reconocidos sin justa causa es procedente, en virtud de lo previsto en el inciso primero del artículo tercero del Decreto Ley 1281 de 2002 . La Base de Datos Única de Afiliados-BDUA, es aquella base de datos administrada por el Ministerio de Salud y operada por la ADRES, la cual es actualizada con información que debe ser reportada por distintas entidades, las cuales con base en el artículo 5 de la Resolución 1133 de 2021, que indica:

"Artículo 5°. Información a reportar a la ADRES. Las EPS y las EAS deberán reportar a la ADRES la información referente a la afiliación y las novedades de traslado y de movilidad del Sistema General de Seguridad Social en Salud de conformidad con los datos establecidos en el formulario único de afiliación establecido en la Resolución 974 de 2016 o la norma que lo adicione o sustituya y de acuerdo con lo señalado en el artículo siguiente.

Los municipios, los distritos, los departamentos que tengan a su cargo áreas no municipalizadas, deberán reportar las novedades de terminación de la inscripción en la EPS y las novedades de cambio de nivel Sisbén, para el régimen subsidiado. (...)"

Para la actualización de la información consignada en la BDUA se debe realizar el procedimiento descrito en el artículo 10 de la Resolución 1133 de 2021. Adicional a ello, la norma antes citada en su artículo 11 establece las auditorías que adelanta la ADRES respecto a la BDUA, de forma constante con el propósito de verificar la calidad de la información, estas auditorías se dividen en:

- Auditorías Preventivas: Son cruces que se realizan sobre la base de datos de BDUA y las bases de referencia (RNEC, RUAF, BDEX) de manera periódica y su resultado se ve reflejado en la página de la ADRES, con la finalidad de que la EPS realice la validación correspondiente.
- Auditorias Correctivas: Es un proceso de depuración que surge según lo establecido en la Resolución 2199 de 2013 y Circular Externa 031 de 02 de septiembre de 2013.

Adicional a lo anterior, se debe indicar que el argumento expuesto por la EPS contradice la misma naturaleza del procedimiento administrativo especial de reintegro. Si bien la ADRES tiene la función de verificar los requisitos legales y reglamentarios para el reconocimiento y pago a las EPS de los recursos del aseguramiento en salud, esto no impide que se puedan llevar a cabo auditorías posteriores en las que se efectúen revisiones adicionales que aseguren la correcta destinación de los recursos.

Como se explicó previamente, el procedimiento administrativo especial de reintegro busca la recuperación de recursos del SGSSS que fueron apropiados o reconocidos sin justa causa. Por lo tanto, su naturaleza jurídica tiene soporte en la figura del pago de lo no debido. Sobre la cual, el Código Civil en su artículo 2313 señala lo siguiente: Si el que por error ha hecho un pago, prueba que no lo debía, tiene derecho para repetir lo pagado.

Dado lo anterior, a través del procedimiento administrativo de reintegro no se analizan aspectos subjetivos relacionados con el actuar del agente requerido. En este, se busca determinar si el reconocimiento viene precedido de una causa legal que lo justifique, so pena de que sea procedente su reintegro. Por lo tanto, es indiferente si el reconocimiento indebido tuvo su origen en alguno de los participantes del flujo de recursos.

7.3.2. Violación al derecho de defensa y falsa motivación de los actos administrativos.

En este cargo de violación la EPS aduce que los hallazgos confirmados fueron fruto del cruce de información proveniente de bases de datos desconocidas en consecuencia señaló que ADRES no tomó en cuenta las aclaraciones realizadas por la EPS y desconoció que está no tuvo acceso al acervo probatorio.

Sobre el aspecto es de precisar que las causales por las cuales se consideró el reintegro para analizar su relación con las bases de datos con los cuales se realiza el cruce de información, las cuales son las siguientes:

Tabla 1: Registros involucrados en auditoría

Fuente: Solicitud de conciliación 20246306529902

Por lo anterior, se ha de indicar que la única causal de reintegro, en la cual se realizó un cruce de bases de datos fue “Pagos Aseguradora”. Esta causal hace referencia a que el pago de lo recobrado se ha realizado con cargo a una póliza de seguros, solicitud que es presentada por las IPS, que son las mismas que elevan la factura de cobro a las EPS. Dicho esto, la EPS al contar con un canal de comunicación directa con la IPS puede realizar la solicitud de la información requerida. Y en el mismo escenario, puede presentar un derecho de petición a la ADRES, situación que no se avocó.

En relación las aclaraciones remitidas por la EPS debemos referirnos a lo consagrado en la Resolución No. 10 de 2024, en el numeral 2.2. “RESPUESTA A LA SOLICITUD DE ACLARACIÓN No. 20231600198131”, donde se realizó un resumen de aquellos ítems que son aceptados y cuales no de acuerdo con las causales objeto del reintegro igualmente, en el numeral 2.3. “INFORME DE REINTEGRO” se realizó un análisis de la respuesta a la Solicitud de Conciliación, donde es importante indicar que no hubo una argumentación jurídica o técnica en contra de los registros objeto de reintegro que no fueron reconocidos por la EPS, sino que hubo un reconocimiento parcial de los reintegros discriminados por las causales.

Imagen 1: Respuesta solicitud aclaración Auditoría PR-NOUPC-009-2022

Fuente: Anexos 20244200138783 de 17 de julio de 2024.

Sobre el tercer punto, donde la convocante afirma que el archivo plano aportado por la ADRES es insuficiente. No es cierto que los archivos remitidos sean deficientes para generar aclaración o reporte de la información toda vez que, estos se enviaron junto con la solicitud de aclaración y hacen parte integral del acto administrativo que ordenó el reintegro, siendo dispuestos en el SFTP de la EPS con el detalle de los registros identificados como hallazgo de la auditoría en un archivo (.txt) y las pruebas allegadas por la EPS en cada una de las etapas fueron valoradas, situación que claramente se evidencia en cada uno de los actos administrativos que soporta la auditoría objeto de la presente conciliación.

Aunado a lo anterior, es importante indicar que no se ha vulnerado el derecho de defensa y contradicción del que es titular la EPS, por el contrario, ADRES ha garantizado la facultad de presentar pruebas y contradecirlas con los insumos suficientes para efectuar la validación de los registros identificados en la auditoría, con el fin, de proceder a subsanar en el momento procesal oportuno los hallazgos objeto de la auditoría PR-NOUPC-009 de 2022, presentando novedades en la BDUA, aclaraciones sobre las tablas de referencia, y demás acciones que le permitan a la EPS a justificar la aclaración de los registros en las diferentes etapas del procedimiento.

Finalmente, en lo que aduce responsabilidad a la SNS con funciones de inspección vigilancia y control, es de reiterar que la responsabilidad del reporte de la información contenida en la BDUA es atribuible a todas las entidades administradoras de las afiliaciones y que sobre estas recae la obligación y responsabilidad de la veracidad, calidad, corrección y de mantener actualizada la información reportada en la BDUA. Por tanto, no hay lugar a endilgar la responsabilidad de actualizar la información, responsabilidad que tiene la EPS y no puede excusarse en los demás actores del SGSSS.

7.3.3. Imparcialidad en la decisión adoptada.

En este cargo, el IPS convocante afirma que debido a que la ADRES funge como juez y parte no cumple con el principio de imparcialidad, lo cual no es dable debido a que la ADRES ejecutó el procedimiento con observancia los requisitos establecidos en las Resoluciones 1716 de 2019 y 995 de 2022, entre estos: i) la solicitud de aclaración, en la que se indicaron los registros objeto de hallazgo, así como la causal de la presunta apropiación o reconocimiento sin justa causa, ii) la respuesta dada por la EPS, en la que está manifestó la aclaración o la aceptación de los mismos y iii) las validaciones técnicas sobre las bases de datos y tablas de referencia, en las que se debe ver reflejada la gestión de actualización adelantada por la EPS, en su calidad de responsable de la información, así como las que efectúe como encargada de la afiliación de sus usuarios, de conformidad con los preceptos legales y reglamentarios definidos para la materia.

Adicional a ello, es menester indicar que no es cierto que actué como juez y parte, toda vez que dentro del proceso especial de reintegros se encuentra que la persona cuenta con la garantía de que se le comunicarán los hallazgos junto la información que sea pertinente y de que, con fundamento en ello, se le solicitará una aclaración. Al existir estos dos elementos dentro del proceso, a la persona se le pone en conocimiento la causal que da inicio al procedimiento administrativo, así como los soportes y pruebas con relevancia, y adicional a ello, se confiere una oportunidad de ejercer sus derechos de audiencia, defensa y contradicción por medio de las aclaraciones que deben ser presentadas en término. Por tanto, la resolución que solicita el reintegro sólo es proferida después de haber escuchado al interesado y con una fundamentación en pruebas. Además, se denota, que no se advierte para las partes una ventaja dentro de las actuaciones del procedimiento, ni se evidencia un abuso de la posición dominante de la autoridad, debido a que la determinación de si hubo o no recursos apropiados o reconocidos sin justa causa tiene un carácter objetivo, pues las decisiones se derivan de las pruebas y no depende meramente de la voluntad de la autoridad que adelanta el procedimiento administrativo.

De forma adicional, se denota que el interés de la ADRES o de cualquier entidad o autoridad pública que participe o actúe en el flujo de recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud, no tiene como objetivo la recuperación de recursos propios, o que de algún modo pueda generarle beneficio, sino que estos recursos son del interés general al tener la destinación de financiar el Sistema de Seguridad Social.

Así las cosas, es importante mencionar que los registros y valores ordenados por la ADRES son el reflejo de la información que reposa en las diferentes tablas de referencia, las cuales son consultadas en cada validación técnica que realiza la ADRES, adicionalmente la información que allí se encuentra, corresponde a la reportada por las entidades aseguradoras al Sistema Integral de Información del Sector Salud -art. 5 Decreto Ley 1281 de 2002- quienes son responsables de su calidad, tal como lo dispone la Resolución 1133 de 2021, en el artículo 5.

Por consiguiente, no le asiste razón a la EPS convocante dado que no existe la vulneración el principio de imparcialidad en el procedimiento especial de reintegro por cuanto se cumplen las garantías de defensa, contradicción, audiencia, tampoco se evidencia abuso de posición dominante, dado que el procedimiento de reintegro de recursos apropiados o reconocidos sin justa causa se adelantó de acuerdo con la documentación que se adjunta con el presente escrito, documentos que corroboran la apropiación sin justa causa de los recursos del SGSSS y el incumplimiento por parte de la ASMET SALUD EPS en solicitar el reintegro a título de restablecimiento del derecho de los recursos, que como quedó demostrado en la auditoría NOUP-009-2022 tales recursos pertenecen al SGSSS.

7.3.4 Desconocimiento de la obligatoriedad que le asiste a la EPS en el aseguramiento en salud

Sobre este tema es pertinente aclarar que la ADRES, en las diferentes etapas del procedimiento, tales como la elaboración del informe de auditoría que soporta el acto administrativo que ordena el reintegro y en la generación del acto administrativo que resuelve los recursos presentados por las EPS, efectúa una nueva validación de los registros identificados en el hallazgo, en las tablas de referencia actualizadas con el último corte cargado en la BDUA, con el fin de identificar las actualizaciones que pudo haber cargado la EPS, así mismo, se validan los registros con el reporte más reciente suministrado por el Ministerio de Salud y Protección Social con la información de la Registraduría Nacional del Estado Civil -RNEC-. Por ello, debe ratificarse lo indicado en el informe de auditoría, acto administrativo que ordeno el reintegro de los recursos y en el presente acto y es que, si los registros que la EPS manifiesta aclarar y no se reflejan en la BDUA, dicho supuesto no será viable en la medida que la información sobre la que se liquida el reconocimiento de UPC no es consistente con las tablas de referencia.

El Decreto Ley 1281 de 20022 en sus artículos 5 y 6 disponen la responsabilidad de los integrantes del Sistema Integral de Información del Sector Salud frente al reporte oportuno, confiable y efectivo de la información que administran al Ministerio de Salud y Protección Social con el fin de evitar reconocimientos sin justa causa de recursos del sector salud.

En desarrollo de lo anterior, el Ministerio de Salud y Protección Social ha emitido diferentes actos administrativos, tales como las Resoluciones 1344 de 20123 , 5512 de 20134 , 4622 de 20165 y 1133 de 20216 estas últimas vigentes en la actualidad, con el fin de determinar las responsabilidades que tienen las entidades que administran las afiliaciones en los distintos regímenes frente al reporte de la información oportuna ante la ADRES y la forma en que deben realizarse los procesos de depuración de la Base de Datos Única de Afiliados - BDUA.

En la normativa antes expuesta, se evidencia que la responsabilidad del reporte de la información contenida en la BDUA es atribuible a las entidades administradoras de las afiliaciones y que sobre estas recae la obligación y responsabilidad de la veracidad, calidad, corrección y de mantener actualizada la información reportada en la Base de Datos Única de afiliados BDUA. Tratándose de afiliados al Régimen Contributivo, las Entidades Territoriales y el INPEC deberán efectuar seguimiento al reporte de las novedades realizadas por parte de las EPS de su jurisdicción y que dicha información constituye el soporte para el giro de recursos en los Regímenes Contributivo y Subsidiado.

Así las cosas, la información reportada por las EPS a la Base de Datos Única de Afiliados es el insumo para el reconocimiento y liquidación de la UPC, en los procesos dispuestos para el efecto, los cuales deben cumplir con los principios de oportunidad y eficiencia que permitan el flujo adecuado de los recursos para garantizar el derecho a la salud de los afiliados al Sistema General de Seguridad Social en Salud.

Sobre este punto, es necesario precisar que: i) la Base de Datos Única de Afiliados - BDUA, administra la información reportada al Sistema General de Seguridad Social en Salud, por las Entidades Promotoras de Salud de los 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, de acuerdo con lo descrito en la Resolución 4622 de 2016; ii) En el proceso de novedades en la aplicación de BDUA, se disponen en la página WEB de la ADRES y el SFTP de cada EPS, los resultados de cada proceso para que puedan ser descargados por estas y iii) Es obligación de las EPS, EOC, EPSS y entidades del régimen de excepción consultar dicho resultado y realizar los ajustes a que haya lugar.

7.3.5. Expedición irregular

Sobre este tema es pertinente aclarar que la ADRES, en las diferentes etapas del procedimiento, tanto en la elaboración del informe de auditoría como en los actos administrativos, efectúa nuevas validaciones con el fin de identificar registros con el reporte más reciente suministrado por el Ministerio de Salud y Protección Social con la información de la Registraduría Nacional del Estado Civil -RNEC-. Por ello, debe ratificarse lo indicado en el informe de auditoría, acto administrativo que ordeno el reintegro de los recursos y en el presente acto y es que, si los registros que la EPS manifiesta aclarar y no se reflejan en la BDUA, dicho supuesto no será viable en la medida que la información sobre la que se liquida el reconocimiento de UPC no es consistente con las tablas de referencia.

Frente a lo expuesto por la EPS se precisa que, en el artículo 16 de la Resolución 1716 de 2019 establece que las Entidades que adelanten el procedimiento de reintegro pueden acoger formatos y estructuras a saber:

Artículo 16. Formatos o estructuras. Las entidades que adelanten el procedimiento de reintegro adoptarán los formatos y especificaciones técnicas y operativas necesarias para adelantar el procedimiento que trata la presente resolución.

Dicho lo anterior, los formatos remitidos por la ADRES para diligenciar lo correspondiente a la aclaración de los hallazgos, no son impuestos de forma caprichosa por esta Entidad, puesto que, la Resolución 1716 de 2019 en el artículo mencionado lo autoriza para acoger los formatos o estructuras que esta considere, para el reporte de los hallazgos evidenciados en la auditoría realizada.

Es importante señalar que la EPS ha tenido conocimiento de la información generada en cada uno de los procesos de compensación, lo cual, es publicada en el SFTP después del pago de cada uno de los procesos, en la que cada una de las entidades puede ingresar con el usuario y clave asignada. Aunado a ello, la EPS ha tenido disponible en el SFTP de BDUA, los diferentes archivos generados semanal o mensualmente en los procesos de BDUA.

Con lo anteriormente señalado, y contrario a lo afirmado por ASMET

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 de la ADRES en virtud de los argumentos expuestos y el informe técnico suministrado por la Dirección de Liquidaciones y Garantías de la Entidad, considera que en el presente caso NO ES VIABLE presentar fórmula conciliatoria, teniendo en cuenta que el procedimiento de reintegro de recursos apropiados o reconocidos sin justa causa adelantado en contra de la EPS ASMET SALUD acató las etapas y términos establecidos en el artículo 7º de la Ley 1949 de 2019, la Resolución 1716 de 2019 y 995 de 2022, en prevalencia en todo caso de los derechos al debido proceso, defensa, buena fe y confianza legítima de que es titular la convocante.

Conforme al análisis realizado, se observa que las Resoluciones No. 10 de 2024 y Resolución No. 061173 del 29 de abril de 2024 expedidas por la ADRES se fundamentaron en la información otorgada por las EPS, y demás entidades obligadas a reportar información y las Operadoras del Régimen Especial o de Excepción responsables de hacer el envío de los reportes a la ADRES través de los medios de comunicación pertinentes de acuerdo con la Resolución No. 1133 de 2021. Sin este requisito fundamental la ADRES no podría realizar la actualización de la base de datos. Requisito necesario para la procedencia de la aclaración de los registros sujetos a reintegro, por cuanto la ADRES valida en contraste con las tablas de referencia.

Finalmente, vale la pena precisar que durante el procedimiento de reintegro se garantizó a la EPS el derecho al debido proceso y defensa, brindado todas las garantías a su favor, ya que, le fueron notificadas las solicitudes de aclaración en debida forma, evidenciando que no hubo una afectación a los derechos fundamentales o principios constitucionales.