

REPUBLICA DE COLOMBIA
JUZGADO CUARENTA ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO DE BOGOTÁ
SECCIÓN CUARTA



**MEDIO DE CONTROL DE NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL
DERECHO**

RADICADO: 110013337 040 -2023-00162-00
DEMANDANTE: ASMET SALUD EPS SAS
DEMANDADO: ADMINISTRADORA DE RECURSOS DEL
SISTEMA GENERAL DE SEGURIDAD SOCIAL EN SALUD -
ADRES-
ASUNTO: SENTENCIA

Bogotá D.C., veintinueve (29) de noviembre de dos mil veinticuatro (2024)

Surtidas las actuaciones de rigor y en ausencia de causales de nulidad, el Juzgado 40 Administrativo del Circuito de Bogotá dictará sentencia dentro del asunto de la referencia, promovido por **ASMET SALUD EPS SAS**, en ejercicio del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho previsto en el artículo 138 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, en contra de la **ADMINISTRADORA DE RECURSOS DEL SISTEMA GENERAL DE SEGURIDAD SOCIAL EN SALUD -ADRES-**, en los términos que se expondrán en adelante.

1. ANTECEDENTES

1.1 Demanda

La parte demandante expuso las siguientes:

1.1.1. Pretensiones

PRIMERA: Se declare la nulidad de los siguientes actos administrativos:

- a) Resolución N.º 7240 de 2022, por medio de la cual se ordena a ASMET SALUD E.P.S. S.A.S., el reintegro de recursos a la Administradora de los Recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud – ADRES “Auditoría ARCON009”.
- b) Resolución N.º 72227 del 4 de noviembre del 2022, por medio de la cual se resuelve un recurso de reposición interpuesto por ASMET SALUD E.P.S. S.A.S., en contra de la Resolución 7240 del 13 de junio de 2022 - Auditoría ARCON009”.
- c) Así mismo, se decrete la nulidad de todos los actos complementarios o fictos, que se desprendan de los citados actos administrativos.

SEGUNDA: Como consecuencia de la anterior declaración, a título de restablecimiento del derecho, se ordene la restitución en favor de ASMET SALUD EPS S.A.S., de la suma de ONCE MILLONES TRESCIENTOS OCHENTA Y CUATRO MIL SETECIENTOS OCHENTA Y SIETE PESOS (\$11.384.787,05), junto con todos los valores que resulten producto del cálculo del IPC y demás valores que fueron restituidos.

TERCERA: Los respectivos intereses a que haya lugar, además de la correspondiente indexación hasta el reintegro de los recursos a favor de ASMET SALUD EPS.

CUARTA: Se condene en costas, incluyendo agencias en derecho, de conformidad con lo establecido en el artículo 188 C.P.A.C.A.

1.1.2. Hechos

Los supuestos fácticos planteados por la parte demandante, se resumen a continuación:

1. La ADRES inició la auditoría ARCON009 en noviembre de 2021, respecto al histórico de pagos del régimen contributivo para los procesos de diciembre de 2019 a noviembre de 2021, por las siguientes causales: fallecidos, RNEC, UPC reconocida mayores a 30 días, beneficiario sin discapacidad mayores a 25 años, beneficiarios con reconocimientos de días mayor al cotizante, más de un cónyuge activo para un mismo periodo, casos especiales y no cruzan con RNEC.
2. La accionada remitió a la EPS ASMET SALUD SAS la solicitud de aclaración No. 20211501050951 por 66 registros equivalentes a \$11.384.787.
3. La interesada respondió la aclaración, argumentando que la devolución por el usuario Camilo Jaramillo Montaña no es procedente, ya que su documento de identidad esta cancelado a partir del 27 de abril de 2021
4. La autoridad accionada en la Resolución 7240 de 2022 ordenó a la PES ASMET SALUD reintegrar un valor de \$2.335.228 por recursos apropiados o reconocidos sin justa causa y \$164.312 por actualización del IPEC con corte a febrero de 2022.
5. La aportante presentó recurso de reposición contra el acto administrativo que impuso la obligación. Argumentó: que 7 registros del usuario Camilo Jaramillo Montaña se deben tener como aclarados, que se quebrantó su derecho de defensa y contracción, que la Supersalud no verificó la información recolectada por la ADRES, que se desconocieron las pruebas allegadas y que otras entidades no reportaron la información de forma actualizada.
6. La ADRES profirió la Resolución 72227 del 04 de noviembre de 2022, en la que resolvió el recurso de reposición y confirmó la obligación a cargo de la demandante.
7. La EPS presentó solicitud ante la ADRES, en la que autorizó el pago del capital e intereses en el tercer proceso de compensación del mes de diciembre de 2022.

8. La ADRES por medio del Oficio No. 20221501973281 del 27 de diciembre de 2022 manifestó que aplicó el descuento autorizado en el tercer proceso de compensación por \$2.335.228 correspondientes a recursos apropiados o reconocidos sin justa causa y \$164.312,75 por la actualización al IPC con corte a febrero de 2022

1.1.3 Normas violadas y concepto de la violación

Invocó como fundamentos de derecho: Ley 1437 de 2011 y Ley 1438 de 2011.

Formuló los siguientes cargos:

Cargo 1. Falsa motivación-violación al debido proceso-indebida valoración probatoria.

Recalcó que la accionada omitió analizar los argumentos expuestos por la demandante durante el trámite de la actuación administrativa, ya que se negó a tener por aclarados 7 registros que se refieren al usuario Camilo Montaña Jaramillo, quien tiene la cédula cancelada a partir del 04 de abril de 2021, según la RNEC y el archivo NCMSPS01S03052021.VAL del Ministerio de Salud. En particular, insistió en que el fallecimiento fue del 20 de septiembre de 2020 y se niega a actualizar el registro BDUA, en contravía de lo dispuesto en el artículo 10 de la Resolución 1133 de 30 de julio de 2021.

Enfatizó que la ADRES pretermitió lo dispuesto en el artículo 7 de la Ley 1949 de 2019, en cuanto no analizó la respuesta dada por la EPS ASMET SALUD, respecto a explicar las razones por las cuales se negó a corregir el error en los registros del usuario Camilo Montaña Jaramillo, lo que conllevó a una indebida valoración probatoria de las pruebas allegadas por la accionante que atentó contra el debido proceso.

Cargo 2: Infracción de las normas en que debían fundarse. Describió las funciones de la entidad territorial: cruzar los afiliados con la base de datos del SISBEN y los listados censales y conformar la base de datos de la población priorizada, para afirmar que su cumplimiento evitará la duplicidad de usuarios.

Relató que el origen de los datos de la Base de Datos única de Afiliados-BDUA- se rige por los siguientes conceptos, según los artículos 7 y 9 del Acuerdo 244 de 2003: i) priorización, las alcaldías y gobernaciones elaborarán las listas de potenciales afiliados al Régimen Subsidiado en el SISBEN, en orden ascendente de menor a mayor puntaje; ii) responsabilidad de las entidades territoriales, deben aplicar, implementar y administrar la calidad de la información de la encuesta SISBEN y de los listados censales; y iii) verificación de la condición de beneficiarios, que debe realizar el Ministerio de Salud y Protección Social.

Una vez superados los procesos de priorización y verificación de la información, la entidad territorial debía asegurar que la población afiliada no apareciera como duplicada, pues la EPS se limita a cruzar la información interna y el Ministerio de Salud consolida en el BDUA. Por ello, estimó que si se hubieran surtido los controles pertinentes no hubiere sido necesario realizar la depuración prevista en la Resolución 2199 de 2013, a causa de los duplicados en BDUA por diferente tipo y número de documento. Refirió que el artículo 2 de esa resolución exige a la ADRES actualizar el registro válido de dicha base de datos reportado por la EPS y cruzar la información de todos los actores del sistema, incluida la RNEC, a fin consolidar los registros y evitar las inconsistencias que se presentaron en la auditoría ARCON009.

Ahondó en el hecho de que las EPS no tienen las herramientas para verificar las bases de datos de todo el Sistema de Seguridad Social en Salud, sin que toda la información que repose en el BDUA sea fiable, de forma que, la ADRES no puede alegar su propia culpa (T-122 de 2017) para atribuir responsabilidad a la EPS demandante.

Citó el contenido de los artículos 3 y 4 de la Resolución 4622 de 2016, para aseverar que en la auditoría ARCON009 la ADRES no actuó con diligencia en la gestión permanente de la actualización de la base de datos, ya que no tuvo en cuenta las novedades remitidas por ASMET SALUD EPS.

Agregó que no es lógico que se le exija a la EPS acceder a las bases de datos de otras entidades que alimentan el BDUA, como es el caso de la Registraduría Nacional del Estado Civil.

En esta línea, con sustento en el artículo 16 de la Ley 962 de 2005, estimó que las entidades públicas cuentan con la facilidad de cruzar la información, sin que sea viable trasladar un deber del Estado a las aseguradoras y a los usuarios.

Cargo 3. Expedición irregular del acto administrativo. Razonó acerca de la aplicación de los principios de confianza legítima y buena fe, toda vez que los recursos girados a la EPS se presumen legales, de ahí que, la demandante no podía dudar de la confiabilidad del giro recibido de forma indebida, causado por la desidia de la accionada.

Enfatizó que la ADRES no ejerció sus obligaciones y la Superintendencia de Salud no cumplió sus facultades de inspección, vigilancia y control, por ende, no se pueden exigir la restitución de recursos, toda vez que ello afectaría la prestación del servicio de salud.

Cargo 4. Desviación de poder. Alegó que la ADRES actuó contrario a derecho, puesto que incumplió sus deberes en el desarrollo de la auditoría y fundamentó el proceso de formación

de los actos administrativos demandados en su interés particular, al no valorar las razones de oposición. Por ende, no respetó el principio de imparcialidad objetiva.

Por último, puntualizó que ya se realizó el reintegro total de los valores adeudados en la auditoría ARCON009, sin que ello implique una aceptación de la apropiación indebida de recursos en salud, pues la ADRES estaba obligada a verificar y cruzar las bases de datos de las distintas EPS para corroborar que Asmet Salud EPS actuó de buena fe, porque recibe los recursos y los destina al aseguramiento en salud.

1.2 Contestaciones a la demanda

A la **ADRES** no se le tuvo por contestada la demanda, debido a que el escrito que presentó no se refiere al objeto de debate en el presente proceso 2021-162, sino que a un proceso ordinario laboral de incapacidades médicas.

1.3 Alegatos de conclusión

En la audiencia inicial celebrada el 16 de octubre de 2024 se decretaron unas pruebas. Una vez allegados por la ADRES, el 08 de noviembre de 2024, el juzgado corrió traslado para alegar por escrito, en los términos del inciso 3 del artículo 181 de la Ley 1437 de 2011;

Parte demandante¹: Informó que se encuentra en un proceso de intervención forzosa administrativa que fue prorrogado por la Supersalud hasta el 12 de mayo de 2025, según consta en la Resolución 2024320030003676-6 del 11 de mayo del 2024. Por otro lado, reiteró cada uno de los cargos de la demanda.

ADRES²: Relacionó el marco normativo del sistema de seguridad social en salud, del reporte de la información en la base de datos de afiliados y del proceso de reintegro: Decreto Ley 1281 de 2002, Ley 1949 de 2019 y Resoluciones 1716 de 2019 y 995 de 2022.

Estimó que las actuaciones llevadas a cabo se ajustaron a las normas aplicables, respetaron el debido proceso: i) comunicación del hallazgo; ii) respuesta de la EPS, iii) expedición y notificación de la resolución e iv) interposición del recurso de reposición.

Respecto al caso del usuario Camilo Montaña Jaramillo, aceptó que existe una discrepancia entre la fecha de fallecimiento del BDUa y la probada por la RNEC, pero el hallazgo persiste hasta que la EPS actualice la base de datos oficial, pues es su responsabilidad la veracidad de

¹ Anexo 68 del expediente digital.

² Anexo 70 del e.d.

la información en el BDUA, conforme con los artículos 5 y 6 del Decreto Ley 1281 de 2002 y la Resolución 4622 de 2016. En atención a lo cual, pidió negar las pretensiones de la demanda.

2. CONSIDERACIONES DEL DESPACHO

2.1 Problemas Jurídicos

En la etapa de fijación del litigio de la audiencia inicial se establecieron los siguientes problemas jurídicos:

1. ¿La ADRES quebrantó el debido proceso de la EPS ASMET SALUD SAS, por dos razones: i) omitió lo dispuesto en el artículo 7 de la Ley 1949 de 2019 y ii) realizó una indebida valoración probatoria de las pruebas aportadas por la demandante?
2. ¿La ADRES incumplió su deber legal de mantener actualizada las bases de datos del BDUA y confrontar la información con otras entidades públicas, como la Registraduría Nacional del Estado Civil, y por ello, pretende beneficiarse de su propia culpa para ordenar a la EPS ASMET SALUD SAS el reintegro de \$2.335.228 por recursos en salud apropiados sin justa causa en la auditoria ARCON009 de los periodos de diciembre de 2019 a noviembre de 2021 y \$164.312 por actualización del IPC con corte a febrero de 2022?
3. ¿Los actos administrativos adolecen de los vicios de nulidad de falsa motivación, infracción de las normas en que deberían fundarse, expedición irregular y desviación de poder y pretermitieron los principios de imparcialidad, confianza legítima y buena fe?

En consecuencia:

¿Les asiste nulidad a los siguientes actos administrativos? Estos son:

-Resolución 7240 de 13 de junio de 2022, por medio de la cual la ADRES ordenó a la EPS ASMET SALUD SAS reintegrar la suma de \$2.335.228 por recursos en salud apropiados sin justa causa en la auditoria ARCON009 y \$164.312 por actualización del IPC con corte a febrero de 2022.

-Resolución 72227 de 04 de noviembre de 2022, que resolvió un recurso de reposición.

2.2. Tesis del Despacho: se negarán las pretensiones de la demanda, porque no se encontraron demostradas las causales de nulidad de violación al debido proceso, falsa motivación, infracción de las normas en que deberían fundarse, expedición irregular y desviación de poder ni el desconocimiento de los principios de confianza legítima, buena fe e imparcialidad, toda vez que la ADRES se ajustó al procedimiento regulado en el artículo 7 de la Ley 1949 de 2019 y la Resolución 1716 de 2019, valoró los argumentos presentados en la aclaración y en el recurso de reposición por la EPS ASMET SALUD y realizó un estudio adecuado de la prueba relativa a la actualización de la fecha de fallecimiento del usuario Camilo Montaña Jaramillo, sin que pueda asumir responsabilidades legales que competen exclusivamente a la demandante.

Para resolver los cargos y los problemas jurídicos, el Despacho desarrollará el marco legal del procedimiento para reintegro de recursos en salud apropiados o reconocidos sin justa causa, relacionará los hechos probados, y luego, solucionará el caso concreto, de conformidad con las normas y la jurisprudencia aplicable.

2.3 Marco legal del procedimiento para el reintegro de los recursos en salud apropiados o reconocidos sin justa causa

Es importante recordar que el subsistema de salud está integrado por la Entidades Promotoras de Salud -EPS-, el FOSYGA, los cotizantes, los aportantes y las Entidades Obligadas a Compensar -EOC-, quienes en sus actuaciones deben ajustarse a las competencias establecidas por la ley y seguir los procedimientos, en los que se aseguren los principios de solidaridad, integralidad, eficiencia y universalidad.

En particular, las EPS, en consonancia con los artículos 177, 178 y 205 de la Ley 100 de 1993³, deben, por delegación del FOSYGA: i) recaudar las cotizaciones obligatorias en salud de los afiliados, para luego, girarlos a esa entidad y ii) trasladar la diferencia entre los ingresos por cotizaciones de sus afiliados y el valor de las correspondientes Unidades de Pago por Capitación⁴.

Asimismo, el FOSYGA⁵, según lo ordenan los artículos 218, 219 y 220 de la Ley 100 de 1993, tiene a su cargo diferentes subcuentas, entre estas, la de compensación interna del régimen contributivo, que debe ser administrada por encargo fiduciario y cuyos recursos provienen de la diferencia entre los ingresos por cotización de los afiliados y el valor de las Unidades de Pago por Capitación que serán reconocidos por el sistema a cada Entidad Promotora de Salud; que está regulado en los artículos 1, 2, 6 y 9 del Decreto 2280 de 2004⁶ que buscan facilitar que a las EPS y las EOC se le reconozca la Unidad de Pago por Capitación a la que tienen derecho, a fin de financiar los servicios de salud a todos los afiliados al régimen contributivo, con sujeción al Plan Obligatorio de Salud.

Al punto, el artículo 3 del Decreto Ley 1281 de 2002⁷ ordena que cuando el administrador fiduciario del FOSYGA, en ejercicio de sus competencias como participante del flujo de caja,

³ “Por la cual se crea el sistema de seguridad social integral y se dictan otras disposiciones”.

⁴ “La Unidad de pago por capitación (UPC) es el valor anual que se reconoce por cada uno de los afiliados al sistema general de seguridad social en salud (SGSSS) para cubrir las prestaciones del Plan Obligatorio de Salud (POS), en los regímenes contributivo y subsidiado”...Consultada el 30 de septiembre de 2019 en https://www.minsalud.gov.co/salud/Paginas/UPC_S.aspx

⁵ Se advierte con la expedición del artículo 66 de la Ley 1753 de 2015 “*Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 "todos por un nuevo país"*” se creó la Administradora de los Recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud –ADRES- que entró a desempeñar y desarrollar todas las funciones que le correspondían al FOSYGA, Entidad adscrita al Ministerio de Salud y Protección Social, con personería jurídica, autonomía administrativa y financiera y patrimonio independiente.

⁶ “Por el cual se reglamenta el proceso de compensación y el funcionamiento de la Subcuenta de compensación interna del régimen contributivo del Fondo de Solidaridad y Garantía, FOSYGA”.

⁷ “Por el cual se expiden las normas que regulan los flujos de caja y la utilización oportuna y eficiente de los recursos del sector salud y su utilización en la prestación”.

detecte apropiación sin justa causa de recursos del sector salud solicitará en forma inmediata las aclaraciones o su reintegro, dentro de los 20 días siguientes a la comunicación del hecho. En caso de que la situación no sea subsanada o aclarada en plazo señalado, se informará a la Supersalud para que con las pruebas correspondientes ordene el reintegro inmediato de los recursos y adelante las acciones pertinentes.

Adicionalmente, este artículo dispone que si la apropiación o reconocimiento sin justa causa se produjo a pesar de contar con las herramientas, información o instrumentos para evitarlo, los recursos deberán integrarse con los intereses liquidados a la tasa de interés moratorio establecida por la DIAN. Por el contrario, cuando la apropiación ocurra pese a la diligencia del actor o por circunstancias que se escaparon a su control, los recursos se devolverán actualizados con el IPC.

La Corte Constitucional en la sentencia C-607 de 2012 declaró exequible la expresión “ordenará el reintegro inmediato de los recursos” contenida en el artículo 3 del Decreto Ley 1281 de 2002, en el entendido que no se vulnera el debido proceso, porque el administrador fiduciario concede 20 días a la parte requerida para que rinda explicaciones y aporte pruebas, siguiendo lo dispuesto en los artículos 2 y 3 del CPACA. Además, precisó que este procedimiento se aplicaba a las actuaciones que surtía el administrador fiduciario y la Supersalud.

Asimismo, el Alto Tribunal Constitucional interpretó el contenido del artículo 3 del Decreto 1281 de 2002, el cual establece dos etapas. La primera, se desarrolla entre los participantes en el flujo de caja cuando se detecta una apropiación sin justa causa de recursos del sector salud, para lo cual, se debe solicitar las aclaraciones respectivas o su reintegro, dentro de los 20 días hábiles siguientes. Si no se subsana o aclara en ese plazo, se inicia la segunda etapa, en la cual se informará de manera inmediata a la Superintendencia de Salud para que ordene el reintegro de los recursos.

La Resolución 3361 de 2013 creó un procedimiento especial, en el que participa el administrador fiduciario del FOSYGA y entidades que por sus funciones legales intervienen en el flujo de los recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud. En sus artículos 4 a 14 estableció las reglas procedimentales que se deben seguir para determinar la apropiación o el reconocimiento sin justa causa de los recursos en salud.

No obstante, la Resolución No.4358 de 10 de octubre de 2018⁸ derogó Resolución 3361 de 2013. Fijó el procedimiento de reintegro de recursos en salud apropiados sin justa causa

⁸ “Por la cual se establece el procedimiento para el reintegro de los recursos del sector salud a la Administradora de los Recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud - ADRES, apropiados o reconocidos sin justa causa”.

aplicable para la ADRES y cualquier persona que participe en el flujo de los recursos del sector. Además, precisó que si se vence el plazo otorgado en el informe y se incumple la orden de reintegro, la ADRES remitirá la documentación a la Superintendencia Nacional de Salud, a fin de que adelante las actuaciones orientadas a ordenar la devolución de dichos dineros.

Ahora bien, el artículo 3 del Decreto Ley 1281 de 2002 fue modificado por el artículo 7 de la Ley 1949 de 2019⁹, que entró en vigencia el 08 de enero de 2019, el cual contempló que cuando la Administradora de los Recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud (ADRES), o cualquier autoridad que dentro de sus competencias participe en el flujo de recursos en el Sistema General de Seguridad Social en Salud, detecte la apropiación sin justa causa de recursos del sector salud, solicitará la aclaración del hallazgo a la persona involucrada, para lo cual, enviará la información pertinente. Luego, analizará la respuesta, y de probarse la apropiación, ordenará su reintegro “actualizado al Índice de Precios al Consumidor, IPC, dentro de los plazos establecidos por el Ministerio de Salud y Protección Social”.

Igualmente, este artículo dispone que en firme el acto administrativo que ordene el reintegro, previo procedimiento, la ADRES compensará su valor contra los reconocimientos que resulten a favor del deudor. En caso de que la entidad competente encuentra acciones u omisiones constitutivas de presuntas infracciones de las normas del sistema de salud, informará de manera inmediata a la Superintendencia Nacional de Salud, a fin de que adelante las investigaciones administrativas a las que haya lugar. Se precisó que los procesos de reintegro que a la entrada en vigor de la Ley 1949 de 2019 no hayan sido recibidos por la Supersalud se registrarán y culminarán bajo las disposiciones de dicho precepto.

La Corte Constitucional en la sentencia C-496 de 22 de octubre 2019 (M.S: Antonio José Lizarazo Ocampo) si bien se declaró inhibida para pronunciarse sobre la constitucionalidad del artículo 7 de la Ley 1949 de 2019, explicó que al procedimiento de reintegro le aplica, de forma supletoria, la primera parte del CPACA. Además, puntualiza que la ADRES no tiene competencia para sancionar ni juzgar a las personas involucradas en apropiaciones sin justa causa; se limita a cumplir su función administrativa y desarrollar el procedimiento especial.

Posteriormente, el Alto Tribunal Constitucional expidió la sentencia C-162 de 27 de mayo de 2021 (M.S: Jorge Enrique Ibáñez Najar), en la cual analizó la acción de inconstitucionalidad en contra del artículo 7 de la Ley 1949 de 2019, que comparó con lo dispuesto en el artículo 3 del Decreto Ley 1281 de 2002, para precisar que la competencia de

⁹ “Por la cual se adicionan y modifican algunos artículos de las leyes 1122 de 2007 y 1438 de 2011, y se dictan otras disposiciones”.

la Superintendencia Nacional de Salud (SNS) se circunscribió “a un contexto de investigaciones administrativas y de eventuales sanciones”.

En otros términos, explicó que la modificación normativa regula dos supuestos: i) un procedimiento “puramente” administrativo que busca que la ADRES, o quien haga sus veces, como cualquier entidad o autoridad pública, en el ejercicio de sus competencias y que participen en el flujo de recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud, ordene el reintegro de los recursos de salud otorgados sin justa causa. Primero, solicita la aclaración del hallazgo. Segundo, analiza la respuesta del involucrado. Y tercero, expide el acto administrativo que ordena el reintegro actualizado con el IPC, según los plazos establecidos por Ministerio de Salud y Protección Social. En firme el acto administrativo, la ADRES podrá compensar lo adeudado con los reconocimientos a favor del deudor; y ii) el procedimiento sancionatorio a cargo de la Supersalud, que lo autoriza a adelantar investigaciones por acciones u omisiones que constituyan infracciones de las normas del sistema de salud, previa remisión del informe y de las pruebas por parte de la ADRES.

En particular, identificó los elementos que conforman el nuevo procedimiento especial a cargo de la ADRES:

...1) la competencia para adelantarlos, que está en cabeza de ADRES, o de quien haga sus veces, o de cualquier entidad o autoridad pública que participe o actúe en el flujo de recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud; 2) el fundamento para iniciarlo, que es el haber detectado que se presentó una apropiación sin justa causa de los recursos del SGS; 3) la comunicación de lo hallado y de la información pertinente al interesado; 4) de manera simultánea a la antedicha comunicación, la solicitud de aclaración del hallazgo; 5) el análisis de la respuesta dada por el interesado; y, 6) con base en lo anterior, la determinación de si se configuró o no una apropiación o reconocimiento de recursos sin justa causa, que de ocurrir da lugar a ordenar su reintegro, actualizando el valor con el índice de precios al consumidor (inciso primero). Sólo cuando el acto administrativo que ordena el reintegro está en firme, ADRES o quien haga sus veces, o la entidad o autoridad pública que participe o actúe en el flujo de recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud, podrá compensar el valor del reintegro “contra los reconocimientos que resulten a favor del deudor por los diferentes procesos que ejecuta ante la entidad”, sin perjuicio que, cuando la citada apropiación o reconocimiento sea evidenciada por el actor que recibe los recursos, este debe reintegrarlos actualizados con el Índice de Precios al Consumidor (IPC), en el momento en que detecte el hecho.

Por otro lado, matizó que lo no regulado en el procedimiento aplicable se rige por la Ley 1437 de 2011 y que la persona natural o jurídica involucrada en el procedimiento tiene la garantía de que se le comunique lo hallado y la información pertinente, que debe constar en la solicitud de aclaración, junto con los soportes o pruebas relevantes. Por ello, tiene la oportunidad de ejercer su derecho de defensa y contradicción, teniendo en cuenta que la determinación de la apropiación sin justa causa se adopta “luego de haber oído al interesado y con fundamento en las pruebas aportadas”, sin que se pueda atribuir un abuso de la posición dominante de la entidad que inicia la actuación, quienes se rigen por el interés general que consiste en que “los recursos del SGS no puedan emplearse para otros fines, diferentes a los de dicho Sistema”.

Así, estimó que abstraer a la Supersalud una competencia que no es sancionatoria: ordenar el reintegro de los recursos apropiados o reconocidos sin justa causa, fortalece su capacidad institucional dirigida a la actividad sancionatoria por actos u omisiones que constituyan infracciones a las normas del sistema.

En conclusión, la Corte Constitucional declaró exequible el artículo 7 de la Ley 1949 de 2019, toda vez que no se quebrantó el debido proceso administrativo ni el principio de unidad de materia.

Con base en el artículo 7 de la Ley 1949 de 2019, el Ministerio de Salud y Protección Social expidió la Resolución No.1716¹⁰ de 27 de junio de 2019, que derogó la Resolución 4358 de 2018. Su objeto fue establecer el procedimiento de reintegro de los recursos del sistema de salud, apropiados o reconocidos sin justa causa (Art.1).

El ámbito de aplicación abarca a la ADRES, a las entidades territoriales, a las Entidades Administradoras de Planes de Beneficios (EAPB), a los prestadores y proveedores de servicios y tecnologías en salud y demás personas naturales y jurídicas participantes en el flujo de los recursos del sistema de salud. Además, aplica a los “procedimientos que se iniciaron a partir de la entrada en vigencia de la Ley 1949 de 2019, siempre y cuando estén en curso”, a los que no se hubiese remitido a la Supersalud y a los que se inicien a partir de la entrada en vigor del presente acto (Art.2).

El procedimiento inicia cuando la ADRES detecta una presunta apropiación o reconocimiento sin justa causa de los recursos de salud (Art.3). Para ello, es necesario: i) recopilar la información que soporte la apropiación o reconocimiento sin justa causa, entre la cual se destaca los análisis técnicos, las reglas sobre firmeza etc; y ii) remitir solicitud de aclaración, en medio físico o electrónico, a la persona natural o jurídica que presuntamente se apropió o se le reconoció sin justa causa los recursos, a fin de que aclare la situación. Es relevante que este documento contenga la descripción de los registros de recobro con los hallazgos y de la destinación; el monto de los recursos involucrados y la fecha en que se realizaron los giros; la especificación del proceso de liquidación afectado por la apropiación, cuando aplique; la entidad bancaria, tipo y número de cuenta de la autoridad que adelanta el procedimiento, con el objeto de que se consignen los recursos (art.4).

El plazo para contestar la solicitud de aclaración será de máximo cuarenta (40) días hábiles siguientes al recibo de la comunicación. La respuesta debe ajustarse al “formato, estructura y conforme a las especificaciones técnicas y operativas que señale la entidad que esté

¹⁰ “Por la cual se establece el procedimiento de reintegro de los recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud, apropiados o reconocidos sin justa causa”.

adelantando el procedimiento de reintegro de recursos”. En caso de que no se de contestación o se haga de forma extemporánea, se elaborará un informe acerca de la configuración de la apropiación o reconocimiento sin justa causa de los recursos, se ordenará su reintegro, actualizado con el IPC (Art.5).

Una vez recibida la respuesta a la aclaración o del vencimiento del plazo otorgado, la autoridad tendrá un término máximo de cuarenta (40) días hábiles para realizar un informe, sustentado en los criterios técnicos y jurídicos, acerca de las razones para establecer la apropiación o reconocimiento sin justa causa de los recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud. Este informe contendrá, como mínimo: i) la relación de los registros identificados como hallazgo en la auditoría, su estado actual y los números de ítems asociados a las solicitudes; ii) el monto de los recursos a reintegrar y reintegrados junto con la actualización, calculado “desde la fecha en la cual se produjo la apropiación o el reconocimiento sin justa causa de los recursos hasta la fecha del reintegro efectivo”, o en su defecto, del corte establecido para la elaboración del informe, lo que dará lugar al recalcule de los valores; iii) la especificación del proceso de liquidación o reconocimiento afectado, cuando aplique; y iv) la identificación de la destinación de los recursos transferidos, su fuente, la fecha de giro, las vigencias fiscales en las que debió ejecutarse el recurso y las razones de la apropiación sin justa causa (Art.6).

Cuando se acredite la apropiación o reconocimiento sin justa causa, se expedirá un acto administrativo definitivo “que ordene el reintegro del valor adeudado junto con su actualización. Contra el acto administrativo definitivo que ordene el reintegro procederán los recursos de ley” (Art.7).

En cualquier etapa del procedimiento de reintegro y hasta un (1) mes después de la firmeza del acto administrativo definitivo, el deudor podrá: i) consignar el valor objeto de reintegro en la cuenta bancaria de la entidad, junto con la actualización contado a partir de la fecha en que existió apropiación sin justa causa hasta el reintegro efectivo de los recursos en salud; ii) pedir el descuento de las sumas a reintegrar de los recursos reconocidos por la ADRES: en el proceso de compensación, en el presupuesto máximo o pago de solicitudes por servicios y tecnologías no financiados con la UPC, en liquidación mensual de afiliados o en el pago de reclamaciones por atenciones en salud o indemnizaciones por accidentes de tránsito de vehículos no identificados o que no posean SOAT y cualquier otro saldo a favor; iii) solicitar el descuento de las sumas a reintegrar de valores reconocidos por el Ministerio de Salud y Protección Social y iv) suscribir acuerdo de pago (art.8).

Si transcurre un (1) mes contado a partir de la firmeza del acto administrativo definitivo, sin que el deudor se haya acogido a alguna de las opciones de pago o se incumpla el acuerdo de

pago, la entidad competente efectuará las acciones para su cobro, mediante la jurisdicción coactiva. La ADRES está autorizada a compensar el valor del reintegro con los conceptos dinerarios. Podrá descontar mensualmente hasta reintegrar el 100% del monto (art.14).

2.4. Hechos probados

En consonancia con las pruebas allegadas en la demanda y el expediente administrativo, se encuentran cronológicamente probados los siguientes hechos:

-La Subdirectora de Liquidaciones del Aseguramiento de la ADRES inició la auditoría ARCON009 en contra de la EPS ASMET SALUD para los procesos de diciembre de 2019 a noviembre de 2021, con fundamento en lo establecido en el artículo 7 de la Ley 1949 de 2019 y el artículo 4 de la Resolución 1716 de 2019.

-El 01 de diciembre de 2021, la ADRES expidió la Comunicación No. 20211501050951, mediante la cual informó a la EPS ASMET SALUD que en la auditoría ARCON009 realizada al histórico de afiliados del Régimen Contributivo se encontraron hallazgos por los siguientes conceptos: UPC reconocidas mayores a 30 días, fallecidos RNEC, beneficiario sin discapacidad mayor a 25 años, mayores a 100 años, beneficiarios con reconocimiento de días mayor al cotizante, más de un cónyuge activo para un mismo periodo, casos especiales y no cruzan con RNEC, que arrojaron 66 registros equivalente a un valor involucrado de \$11.384.787 el cual constituye un presunto pago sin justa causa dentro del régimen contributivo de salud.

Por ende, otorgó cuarenta (40) días hábiles a la EPS ASMET SALUD para que aclarara los hallazgos o realizara el reintegro correspondiente (anexo 4-expediente digital).

-El 01 de febrero de 2022, la EPS ASMET SALUD contestó la solicitud de aclaración de la auditoría No. ARCON009 (Ff.8-10-anexo 64-e.d).

-El 09 de marzo de 2022, la ADRES realizó el informe de la auditoría No. 20221500014393, en el que concluyó:

“(…) hubo reconocimiento sin justa causa de recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud a la EPS ASMET SALUD, por valor de **\$11.384.787,05**, de los cuales, en el curso de este procedimiento, la EPS reintegró **\$9.049.558,38**. Así mismo, sobre el valor identificado como hallazgo en la auditoría, como fue señalado en el numeral 3.2 de este informe se determina que se generó un valor de **\$637.025,75**, producto de la indexación al IPC, de los cuales la EPS reintegró **\$472.713,00...**” (Ff.20-30-anexo 64-e.d).

-El 13 de junio de 2022, el Director de Liquidaciones y Garantías de la ADRES profirió la Resolución 7240, a través de la cual ordenó a la EPS ASMET SALUD reintegrar \$2.335.228

por recursos en salud apropiados sin justa causa en la auditoria ARCON009 y \$164.312 por actualización del IPC con corte a febrero de 2022 (anexo 7-e.d).

-El 28 de julio de 2022, la EPS demandante interpuso recurso de reposición en contra de la Resolución 7240 de 13 de junio de 2022, argumentando que se quebrantó el debido proceso y el principio de imparcialidad. Además, la ADRES no realizó una eficiente valoración de las bases de datos, lo que generó errores e inconsistencias (anexo 8-e.d).

-El 04 de noviembre de 2022, la ADRES profirió la Resolución 72227, mediante la cual desató el recurso de reposición y confirmó en su totalidad la Resolución 7240 de 13 de junio de 2022 (anexo 10-expediente virtual).

2.5 Caso concreto

Para zanjar los 4 cargos de la demanda, que tienen identidad en sus argumentos y se agruparon en los problemas jurídicos, se examinará un único aspecto que permitirá determinar si los actos administrativos adolecen de los vicios de nulidad de falsa motivación, infracción de las normas en que deberían fundarse, expedición irregular, desviación de poder y vulneraron los principios de imparcialidad, confianza legítima y buena fe: si la ADRES se ajustó el procedimiento dispuesto en el artículo 7 de la Ley 1949 de 2019, realizó una indebida valoración probatoria y omitió sus deberes de actualizar la información de los usuarios en la BDUA.

2.5.1 Si la ADRES se ajustó el procedimiento dispuesto en el artículo 7 de la Ley 1949 de 2019, realizó una indebida valoración probatoria y omitió sus deberes de actualizar la información de los usuarios en la BDUA.

La EPS Asmet Salud esgrime que los actos administrativos demandados adolecen de los vicios de nulidad de falsa motivación, infracción de las normas en que deberían fundarse, expedición irregular y desviación de poder, por las siguientes razones: i) la ADRES no analizó la respuesta a la aclaración, en lo relativo al error en el registro de la fecha de fallecimiento del usuario Camilo Montaña Jaramillo, lo que desconoció el artículo 7 de la Ley 1949 de 2019 y el artículo 10 de la Resolución 1133 de 30 de julio de 2021; ii) su función se limita a cruzar la información interna, puesto que es la ADRES la que debe actualizar la información con los demás actores: RNEC para reportarla en la BDUA, a fin de evitar las inconsistencias, por lo cual, dicha entidad no puede alegar su propia culpa a su favor, máxime cuando la EPS no cuenta con las herramientas para verificar las bases de datos. Por ello, soslayó lo dispuesto en los artículos 16 de la Ley 962 de 2005, 2 de la Resolución 2199 de 2013 y 3 y 4 de la Resolución 4622 de 2016; y iii) la demandada no contaba con los

mecanismos para dudar de la confiabilidad de los recursos girados por la EPS, de ahí que, su actuar pretermite los principios de buena fe, confianza legítima e imparcialidad.

Para refutar lo dicho, la ADRES esgrime que respetó el debido proceso de la EPS Asmet Salud, en tanto agotó el trámite legal previsto en el artículo 7 de la Ley 1949 de 2019 y la Resolución 1716 de 2019. Además, precisó que la inconsistencia en la fecha de fallecimiento del usuario Camilo Montaña Jaramillo en el BDUa debe ser actualizada por la accionante, según lo exigen los artículos 5 y 6 del Decreto Ley 1281 de 2002 y la Resolución 4622 de 2016.

Para dirimir este asunto, es pertinente recordar que la Corte Constitucional en la sentencia C-162 de 2021 (MP: Jorge Enrique Ibáñez Najar) explicó el debido proceso administrativo abarca las siguientes garantías: “1) acceder y ser oído durante toda la actuación; 2) a que se practique en debida forma la notificación de las decisiones; 3) a que el procedimiento se tramite sin dilaciones injustificadas; 4) a que se permita a la persona actuar en todas las etapas del procedimiento, desde el inicio del mismo hasta su culminación; 5) a que la actuación la adelante la autoridad competente, con el respeto pleno de las formas previstas en el ordenamiento jurídico; 6) a gozar de la presunción de inocencia; 7) a ejercer los derechos de defensa y contradicción; 8) a solicitar, aportar y controvertir pruebas; y, 9) a impugnar las decisiones y promover la nulidad cuando ello corresponda”. Las autoridades deben salvaguardar estos derechos “desde el inicio de la actuación, la formación y expedición de los actos administrativos, su notificación o comunicación, su impugnación y resolución, su ejecutoriedad y hasta su ejecución”.

Sobre los demás vicios de nulidad, el Consejo de Estado definió: i) la falsa motivación¹¹ se configura cuando los hechos que sirven de motivos del acto administrativo no estuvieron debidamente probados o se omitieron los hechos que sí estaban demostrados y hubieran cambiado la decisión; ii) infracción de las normas en que debían fundarse¹², que abarca la falta de aplicación, se ignora la existencia la norma; indebida aplicación, se aplican normas de manera equivocada por indebida valoración del supuesto de hecho e interpretación errónea cuando el canon jurídico regula el caso concreto, pero se entiende de forma errada, pues se asigna un sentido o alcance que no corresponde y iii) desviación de poder¹³, que consiste en que el motivo del funcionario que expide el acto administrativo es distinto al que por competencia le asigna la ley, es decir, se desvía de su fin legítimo. Por su parte, la doctrina¹⁴

¹¹ C.E, Sec Cuarta. Sent.2018-00006, jul.26/2017. CP: Milton Chaves Garcia.

¹² C.E, Sec Cuarta, Sent. 2004-92271, mar.15/2012. C.P. Hugo Fernando Bastidas Bárcenas.

¹³ C.E, Sec Cuarta, Sent. 8381, dic.05/1997. C.P. Delio Gómez Leyva.

¹⁴ Gómez Aranguren, Gustavo Eduardo. Derecho Administrativo. Bogotá: ABC Editores Librería Ltda, 2002, pp.318-320.

establece que la causal de nulidad de expedición irregular se configura cuando el acto administrativo se emite violando las formalidades establecidas por la norma superior.

Para determinar las herramientas, información e instrumentos con los que cuentan la EPS para identificar las apropiaciones o reconocimiento sin justa causa, es pertinente aludir el contenido del artículo 5 del Decreto Ley 1281 de 2002, que establece en quienes administran recursos en el sector salud y manejen información sobre los Régimenes de salud deben realizar un reporte oportuno, confiable y efectivo de la afiliación, del estado de salud de la población y de los recursos, por ello, su incumplimiento puede generar la imposición de sanciones por parte de la Supersalud y el comienzo de las acciones de carácter administrativo, disciplinario y fiscal. El Ministerio de Salud definirá las características del Sistema de Información para el adecuado control y gestión de los recursos del sector salud.

Por su parte, el artículo 6 *ejusdem* contempla que la Registraduría Nacional del Estado Civil, las Cámaras de Comercio, las entidades que administren regímenes de excepción de la Ley 100 de 1993 y todas aquellas que manejen información tienen el deber de suministrar la información en las bases de datos que administren.

En complemento de lo dicho, los artículos 5 y 31 del Decreto 1703 de 2002¹⁵ disponen que las EPS tienen el deber realizar auditorías para verificar las calidades de afiliación y realizar las medidas correctivas necesarias. Asimismo, deberán i) requerir a los afiliados cotizantes información para acreditar el derecho de los beneficiarios; y ii) consultar la base de datos de la Supersalud y el Ministerio de Salud para verificar posibles afiliaciones concurrentes.

Esta obligación fue ratificada por el artículo 18 del Decreto 971 de 2011¹⁶ que establece que las EPS son garantes del registro de afiliados y la calidad de los datos de afiliación, conforme con lo ordenado en el artículo 114 de la Ley 1438 de 2011¹⁷. Por este motivo, los errores en el giro de los recursos relacionados con inconsistencias de información son responsabilidad de las EPS.

¹⁵ “Por el cual se adoptan medidas para promover y controlar la afiliación y el pago de aportes en el Sistema General de Seguridad Social en Salud”.

¹⁶ “Por medio del que se define el instrumento a través del cual el Ministerio de la Protección Social girará los recursos del Régimen Subsidiado a las Entidades Promotoras de Salud, se establecen medidas para agilizar el flujo de recursos entre EPS e Instituciones Prestadoras de Servicios de Salud y se dictan otras disposiciones”.

¹⁷ ARTÍCULO 1140. OBLIGACIÓN DE REPORTAR. Es una obligación de las Entidades Promotoras de Salud, los prestadores de servicios de salud, de las direcciones territoriales de salud, las empresas farmacéuticas, las cajas de compensación, las administradoras de riesgos profesionales y los demás agentes del sistema, proveer la información solicitada de forma confiable, oportuna y clara dentro de los plazos que se establezcan en el reglamento, con el objetivo de elaborar los indicadores.

Asimismo, el artículo 5 de la Resolución 1344 de 2012¹⁸ ordena que las EPS son responsables de la veracidad y calidad de la información reportada al administrador fiduciario del FOSYGA, de manera que, deben velar por la actualización y corrección de la información de sus afiliados, a fin de que esta se registre de forma adecuada en la Base de Datos Única de Afiliados (BDUA).

Los artículos 1 y 2 de la Resolución No.2199 de 2013¹⁹ fijan que las EPS de los Regímenes Contributivo y Subsidiado y la EOC deben depurar los registros repetidos en la Base de Datos Única de Afiliados –BDUA- y reportarla al FOSYGA. Una vez se depure la base de datos, dicha entidad actualizará el registro válido.

La Resolución 4622 de 2016²⁰, en su artículo 4 estableció que el FOSYGA (hoy ADRES) actualizará “los datos básicos de dicha afiliación, en la Base de Datos Única de Afiliados, BDUA”, sin que esto exima a las entidades que administran las afiliaciones de los distintos regímenes de “mantener actualizadas sus bases de datos con la totalidad de la información generada desde el momento de la afiliación o celebración o prórroga de un plan adicional de salud y de reportar de manera oportuna al Administrador Fiduciario de los recursos del Fondo de Solidaridad y Garantía - FOSYGA”. El artículo 5 de la resolución exige a las entidades que administran afiliaciones a reportar las novedades que resuelvan inconsistencias informadas en diferentes auditorías. En tanto, el artículo 6 atribuye a estas entidades la responsabilidad de la veracidad y calidad de la información reportada en la BDUA y gestionar la identificación de los afiliados y mantener actualizados el tipo de documento, el número de identificación, la novedad del fallecimiento y la respectiva modificación para su correcto registro en la BDUA.

De igual modo, la Resolución 1133 de 30 de julio 2021²¹, de obligatorio cumplimiento para la ADRES, las EPS, las Entidades Adaptadas en Salud, los municipios, los distritos, los departamentos, los administradores de los regímenes especiales (art.2), establece que la ADRES es la encargada de operar la Base de Datos Única de Afiliados-BDUA-, conformada por la información de afiliación y las novedades remitidas por las EPS (art.4). Asimismo, las responsables del aseguramiento en salud tienen la obligación de llevar a cabo la plena identificación de los afiliados y mantendrán actualizado “el tipo de documento, número de

¹⁸ “Por la cual se dictan disposiciones sobre el reporte de información de afiliación al Sistema General de Seguridad Social en Salud y se efectúan modificaciones a la Base de Datos Única de Afiliados – BDUA”.

¹⁹ “Por la cual se define el proceso de depuración de los registros de afiliados repetidos en la Base de Datos Única de Afiliados –BDUA”.

²⁰ “Por la cual se establece el reporte de los datos de afiliación al Sistema General de Seguridad Social en Salud, a planes voluntarios, Regímenes Especial y de Excepción y de las personas privadas de la libertad bajo la custodia y vigilancia del INPEC”.

²¹ “Por la cual se establecen las reglas generales de operación de las bases de datos de afiliación y reporte de novedades del Sistema Integral de Información del Sector Salud”.

identificación, fecha de fallecimiento y demás novedades relacionadas con su estado de afiliación” (art.7). Para ello, a través de SAT-Sistema de Afiliación Transaccional-, reportarán a la ADRES la información de afiliación y sus novedades: i) el segundo día hábil de cada semana de proceso (mínimo 4 días hábiles) las EPS “entregarán los archivos de solicitud de traslados, movilidad y novedades retroactivas” (art.8).

En tanto, el artículo 9 *ibidem* preceptúa que las entidades responsables del aseguramiento reportarán las novedades de fallecimiento en cualquier tiempo. Cuando la ADRES reciba la información deberá verificar, validar y actualizar las bases de datos de afiliación y comunicar al Ministerio de Salud y a las entidades responsables del aseguramiento (art.10).

El párrafo 1 del artículo 10 y el artículo 13 de dicha normatividad insisten en que las entidades responsables del aseguramiento en salud deben “mantener actualizadas sus bases de datos con la totalidad de la información a su cargo, para lo cual deberán implementar los mecanismos necesarios para garantizar la consistencia y veracidad de la información”.

La interpretación sistemática de las normas relacionadas (art.30 Código Civil) permite inferir que las EPS, como entidades responsables del aseguramiento en salud, son las responsables de depurar el BDUA, de asegurar la veracidad y la calidad de la información reportada, de actualizar la novedad del fallecimiento con la ADRES, en cualquier tiempo. Una vez sea recibida por la ADRES, esta entidad verificará, validará y actualizará las bases de datos.

En el caso objeto de debate, se acreditó que el procedimiento de auditoría No. ARCON009 inició por parte de la ADRES con la solicitud de aclaración No. 20211501050951 de 01 de diciembre de 2021, notificada en debida forma, la cual se soportó en lo dispuesto en los artículos 7 de la Ley 1949 de 2019 y 4 de la Resolución 1716 de 2019.

La accionada resaltó que encontró como hallazgo en el histórico de afiliados al Régimen Contributivo que varios afiliados del periodo diciembre de 2019 a noviembre de 2021 presentaban las siguientes inconsistencias:

ÍTEM	CAUSAL	DESCRIPCIÓN
1	FALLECIDOS_RNEC	Corresponde al cruce realizado del Histórico de Afiliados Compensados - HAC con la base de datos de referencia de la Registraduría Nacional del Estado Civil – RNEC, suministrada por el Ministerio de Salud y Protección Social a la ADRES y la tabla de evolución de documentos en la cual se evidenció reconocimiento de pagos con fecha posterior a la fecha de defunción. La base de datos de la Registraduría Nacional del Estado Civil – RNEC también contiene información de cédulas canceladas por diferentes conceptos², caso en el cual, se validan los pagos posteriores a la fecha de cancelación, si el registro cruza con cualquiera de estos conceptos, se presenta en la auditoría por la causal "FALLECIDOS – RNEC". En esta causal se incluyen los registros reportados en el informe, como “Auditoría Afiliado Fallecido” y “Auditoría Beneficiario de Cotizante Fallecido”

2	UPC reconocida mayores a 30 días	Corresponde a aquellos registros a los que en un mismo periodo se haya reconocido más de 30 días de UPC en el Histórico de Afiliados Compensados – HAC. Esta auditoría es producto de la depuración por BDUA de los registros ELM que se realizó en el marco de la Resolución 2199 de 2013. Para los registros identificados como ELM en el Histórico de Afiliados Compensados - HAC se realizó la homologación de los seriales de los registros depurados (ELM), con el serial que corresponda al registro válido en la BDUA (DEF), a partir de ello, se realizó la auditoría de UPC reconocida por más de 30 días y su resultado se entrega a la EPS-EOC para el reintegro y/o aclaración respectiva. En los casos en que el grupo de repetición no tenga ningún registro válido en la BDUA (DEF), el registro se presenta por la auditoría de seriales.
---	----------------------------------	---

Especificó que existen 66 registros: 27 por auditoría de afiliado fallecido que corresponde a \$5.537.473 y 39 por UPC reconocidas mayores a 30 días por \$5.847.313. Para un total de \$11.384.787 adeudados por Asmet Salud EPS por presunto pago sin justa causa. Los cuales están disponibles en el SFTP de compensación en carpeta de auditorías, a la que la accionante podía ingresar con usuario y contraseña.

Además, otorgó a Asmet Salud EPS un plazo de cuarenta (40) días hábiles para responder la aclaración, para ello, pidió diligenciar el archivo “anexo técnico auditorías régimen contributivo pdf” y aportar un certificado firmado por el representante legal y revisor fiscal.

En la oportunidad legal, la demandante contestó la solicitud de aclaración, en la que alegó que 7 registros a nombre del usuario Camilo Montaña Jaramillo, identificado con la cédula de ciudadanía 4.311.034, dentro de la auditoría “afiliado fallecido” corresponde a una fecha de fallecimiento del 27 de abril de 2021, que no coincide con la devolución de los periodos solicitados. Esta afirmación está demostrada en el certificado de la Registraduría:

**EL GRUPO DE ATENCION E INFORMACION CIUDADANA DE LA REGISTRADURIA
NACIONAL DEL ESTADO CIVIL
CERTIFICA:**

Que a la fecha en el archivo nacional de identificación el documento de identificación relacionado presenta la siguiente información y estado:

Cédula de Ciudadanía:	4.311.034
Fecha de Expedición:	9 DE MARZO DE 1961
Lugar de Expedición:	MANIZALES - CALDAS
A nombre de:	CAMILO MONTAÑO JARAMILLO
Estado:	CANCELADA POR MUERTE
Referencia/Lote:	2121100457
Fecha de Afectación:	27/04/2021

**ESTA CERTIFICACION NO ES VALIDA COMO DOCUMENTO DE IDENTIFICACION
LA EXPEDICION DE ESTA CERTIFICACION ES GRATUITA**

Esta certificación es válida en todo el territorio nacional hasta el 27 de Febrero de 2022

Por ello, estimó que se debían dar por aclarados 7 registros por un valor de \$2.335.228, en tanto los 59 registros restantes se restituyen por la suma de \$9.049.558 por capital. Adicionalmente, pidió actualizar la información del IPC con corte de febrero de 2022 para

que se reintegre el capital más intereses en el descuento del tercer proceso de compensación del mes de febrero de 2022.

Como prueba, anexó el certificado de aclaración y/o restitución de recursos por auditoría entregados por la ADRES suscrito por el Secretario General y Jurídico, el 31 de enero de 2022, en la que se apuntaló:

“2. Que los registros diligenciados con estado “Aclarado”, corresponden a afiliados para los cuales ASMET SALUD EPS S.A.S presentó las novedades pertinentes en la BDUa” (F.11-anexo 64-e.d).

El 04 de febrero de 2022, la ADRES acuso recibo de la respuesta de la empresa demandante, a través del radicado 20221500043001, en el cual precisó que en cuarenta (40) días hábiles elaboraría el informe, según lo dispuesto en el artículo 6 de la Resolución 1716 de 2019. Con la advertencia de que la prueba de la apropiación o reconocimiento sin justa causa acarreará la expedición del acto administrativo que ordena el reintegro de recursos.

El 09 de marzo de 2022, la ADRES realizó el informe final No. 20221500014393 de la auditoría ARCON009, en el cual reiteró las causales de auditoría determinadas en la aclaración y estudio la respuesta de la EPS demandante, así:

El registro lo presenta como aclarado laEPS	Se acepta reintegrar el registro por la EPS	El registro no se diligencia, se alteró la estructura o no se remite medio magnético por la EPS
1. Se valida si fue identificado como hallazgo en auditorías anteriores. 2. Se valida contra las tablas de referencia. 3. Si el registro no fue restituido, ni fue identificado como hallazgo en auditorías anteriores, ni presentó cambios en la tabla de referencia, se categoriza como VALOR A REINTEGRAR. En caso contrario, el registro se categoriza como ACLARADO.	1. Si la opción de reintegro diligenciada por la EPS es consignación, previa confirmación del recaudo de los recursos, se registra como valor reintegrado. 2. Si la EPS autoriza el descuento en procesos de compensación se procede de acuerdo con lo solicitado por la EPS y una vez efectuado el mismo, se registra como valor reintegrado. 3. Si el registro no fue reintegrado, es decir no se evidencia el ingreso de los recursos se categoriza como VALOR A REINTEGRAR	1. Se valida si fue identificado como hallazgo en auditorías anteriores. 2. Se valida contra las tablas de referencia. 3. Si el registro no fue restituido, ni fue identificado como hallazgo en auditorías anteriores, ni presentó cambios en la tabla de referencia, se categoriza como VALOR A REINTEGRAR. En caso contrario, el registro se categoriza como ACLARADO.

De este modo, categorizó cada criterio:

Análisis ADRES	Observación ADRES	Descripción
Aclarado	Aclarado por actualización de tablas de referencia	El registro presenta novedades o actualizaciones en la tabla de referencia con la que cruzó en el hallazgo, en el cual el número de días identificados inicialmente en la tabla disminuye reduciendo a 0 el número de días involucrados. La EPS, conserva los soportes y certificaciones que desvirtúan el hallazgo.
	Aclarado presentado en auditorías propias de la EPS	El registro fue reintegrado por la EPS por consignación.
	Aclarado identificado como hallazgo en auditorías anteriores	El registro fue restituido en auditoría propias de la EPS o en auditoría anteriores que desvirtúan el hallazgo.
	Aclarado presentado en procesos de corrección	El registro es presentado por la EPS en procesos de corrección de registros aprobados.
Valor reintegrado	Valor descontado en procesos de reconocimiento a favor de la EPS	La EPS autoriza el descuento de las sumas a reintegrar
	Valor consignado por la EPS	El registro es reintegrado por la EPS por consignación o transferencia electrónica.
Valor a reintegrar	Valor a reintegrar	El registro no presenta cambios en la condición inicial que permitió identificarlo como hallazgo en la auditoría.

Por ello, plasmó el siguiente resultado:

	Registros involucrados	Total registros que presenta como aclarados	Total registros que acepta reintegrar	Total registros que no están diligenciados o quealteró la estructura
Cantidad	66	7	59	0

Ítem	Respuesta de la EPS	Resultado del análisis ADRES	Cantidad de registros	Valor involucrado (\$)
1	El registro se presenta como aclarado	Aclarado por actualización de tablas de referencia	0	0,00
		Aclarado presentado en auditorías propias de la EPS-EOC	0	0,00
		Aclarado Identificado como hallazgo en auditorías anteriores	0	0,00
		Aclarado presentado en procesos de corrección	0	0,00
		Valor a reintegrar	7	2.335.228,67
		Total registros que presenta como aclarados	7	2.335.228,67
2	Acepta reintegrar el registro	Aclarado por actualización de tablas de referencia	0	0,00
		Aclarado presentado en auditorías propias de la EPS-EOC	0	0,00
		Aclarado Identificado como hallazgo en auditorías anteriores	0	0,00
		Aclarado presentado en procesos de corrección	0	0,00
		Valor descontado en procesos de reconocimiento a favor de la EPS -EOC.	59	9.049.558,38
		Valor consignado por la EPS-EOC	0	0,00
		Valor a reintegrar	0	0,00
		Total registros que acepta reintegrar	59	9.049.558,38
3	El registro no se diligencia, se altera la estructura, no se remite medio magnético o no se da respuesta.	Aclarado por actualización de tablas de referencia	0	0,00
		Aclarado presentado en auditorías propias de la EPS-EOC	0	0,00
		Aclarado Identificado como hallazgo en auditorías anteriores	0	0,00
		Aclarado presentado en procesos de corrección	0	0,00
		Valor descontado en procesos de reconocimiento a favor de la EPS -EOC.	0	0,00
		Valor consignado por la EPS-EOC	0	0,00
		Valor a reintegrar	0	0,00
		Total registros que no están diligenciados o que alteró la estructuraa no se da respuesta.	0	0,00
TOTAL			66	11.384.787,05

Analizó que se realizaron las validaciones para el caso del señor Camilo Montaña Jaramillo identificado con la cédula de ciudadanía No.4.311.034, en las bases de datos de la Registraduría Nacional del Estado Civil-RNEC-, sin que se observa un nuevo hallazgo. De tal modo que, señaló que la accionante debía solicitar los documentos a la Registraduría y pedir “la inclusión mediante el mecanismo implementado para tal fin en caso de que se esté presente alguna inconsistencia”.

Puntualizó que la accionante aceptó reintegrar \$9.049.558 por capital y \$472.713 por actualización de IPC frente a 59 registros, valor que se descontó el 14 de febrero de 2022.

Así las cosas, determinó la siguiente deuda frente a los 7 registros que consideró no aclarados y que se deben reintegrar:

Concepto	IPC del capital reintegrado (\$) (A)	IPC del capital por reintegrar (\$) (B)	Total IPC adeudado (\$) (C)=(A+B)	Valor de IPC reintegrado por la EPS (\$) (D)	Saldo a favor de la EPS por IPC (\$) (E)	Valor adeudado por IPC (\$) (F)= (C-D)
----------	--------------------------------------	---	-----------------------------------	--	--	--

Auditoría ARCON009	472.712,81	164.312,94	637.025,75	472.713,00	0,00	164.312,75
--------------------	------------	------------	------------	------------	------	------------

Concepto	Valor (\$)	Valor reintegrado por la EPS (\$) ⁹	Valor total adeudado (\$)
Capital	11.384.787,05	9.049.558,38	2.335.228,67
IPC	637.025,75	472.713,00	164.312,75
TOTAL	12.021.812,80	9.522.271,38	2.499.541,42

Con sustento en el informe de auditoría y el artículo 7 de la Resolución 1716 de 2019, la ADRES profirió la Resolución No.7240 de 13 de junio de 2022, en la que resolvió:

Artículo 1. DECLARAR que como resultado del procedimiento de reintegro de recursos denominado ARCON009 adelantado por la ADRES, la EPS ASMET SALUD - identificada con NIT 900.935.126 - 7, presenta una apropiación o reconocimiento sin justa causa por valor de **\$11.384.787,05**, el cual debe ser actualizado al IPC con corte a la fecha de reintegro.

De lo anterior, la EPS reintegró la suma de **\$9.049.558,38** por concepto de capital involucrado y **\$472.713,00** por indexación al IPC.

Artículo 2. ORDENAR a la EPS ASMET SALUD - identificada con NIT 900.935.126 - 7, reintegrar a la Administradora de los Recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud – ADRES, la suma de **\$2.335.228,67** por concepto de recursos apropiados o reconocidos sin justa causa y **\$164.312,75** producto de la actualización al IPC con corte a febrero de 2022 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 estos, de conformidad con lo expuesto en la parte motiva del presente acto administrativo

Además, mencionó la cuenta corriente a la que se debe consignar el dinero: N.º 309038701 de BBVA, denominada “ADRES - Restituciones Régimen Contributivo” o con las opciones de pago establecidas en el artículo 8 de la Resolución 1716 de 2019. Y concedió el recurso de reposición, dentro de los diez (10) días hábiles siguientes a la fecha de su notificación (Arts.74 a 77 del CPACA).

Previa notificación surtida el 07 de julio de 2022, Asmet Salud EPS radicó recurso de reposición en contra de la Resolución No.7240 de 13 de junio de 2022. Insistió en que la fecha de fallecimiento del señor Camilo Montaña Jaramillo fue el 27 de abril de 2021, según lo certificó la Registraduría Nacional del Estado Civil y el archivo denominado “NCMSPS01S03052021.VAL mediante novedad N09”; y no el 24 de septiembre de 2020, como se observa en la página web de la ADRES:

**ADMINISTRADORA DE LOS RECURSOS DEL SISTEMA GENERAL
DE SEGURIDAD SOCIAL EN SALUD - ADRES**
Información de Afiliados en la Base de Datos Única de Afiliados al Sistema de Seguridad Social en Salud
Resultados de la consulta

Información Básica del Afiliado :

COLUMNAS	DATOS
TIPO DE IDENTIFICACIÓN	CC
NÚMERO DE IDENTIFICACION	4311034
NOMBRES	CAMILO
APELLIDOS	MONTAÑO JARAMILLO
FECHA DE NACIMIENTO	**/**/**
DEPARTAMENTO	RISARALDA
MUNICIPIO	PEREIRA

Datos de afiliación :

ESTADO	ENTIDAD	REGIMEN	FECHA DE AFILIACIÓN EFECTIVA	FECHA DE FINALIZACIÓN DE AFILIACIÓN	TIPO DE AFILIADO
AFILIADO FALLECIDO	ASMET SALUD EPS S.A.S. -CM	CONTRIBUTIVO	17/12/2014	23/09/2020	COTIZANTE

Fecha de 02/10/2023 | Estación de 192.168.70.220

La información registrada en esta página es reflejo de lo reportado por las Entidades en cumplimiento de la Resolución 4622 de 2016.

...Ahora bien, la **Fecha de Finalización de Afiliación**, establece el término de la afiliación a la entidad de acuerdo con la fecha de la novedad que haya presentado la EPS o EOC(...)

La responsabilidad por la calidad de los datos y la información reportada a la Base de Datos Única de Afiliados – BDUA, junto con el reporte oportuno de las novedades para actualizar la BDUA, corresponde directamente a su fuente de información; en este caso de las EPS, EOC y EPS-S.

Si usted encuentra una inconsistencia en la información publicada en esta página, por favor remítase a la EPS en la cual se encuentre afiliado y solicite la corrección de la información inconsistente sobre su afiliación. Una vez realizada esta actividad, la EPS debe remitir la novedad correspondiente a la ADRES, conforme lo establece la normatividad vigente (anexo 13-e.d).

De forma que, se deben entender por aclarados los 7 registros de la causal “auditoría afiliado fallecido”, sobre todo cuando la ADRES es quien tiene la obligación legal de actualizar los registros y cruzar la información con otras entidades. De lo contrario, se vulneraría el debido proceso y el principio de imparcialidad.

La ADRES en la Resolución No.72227 de 4 de noviembre de 2022 desató el recurso de reposición, en el cual validó los registros:

ANÁLISIS	RESULTADO DEL ANÁLISIS	VALOR (\$)
Acto Administrativo que ordena el reintegro	Valor involucrado	11.384.787,05
	Valor aclarado	0
	Valor a reintegrar	11.384.787,05
	Valor capital reintegrado	9.049.558,38
	Valor capital ordenado en el A.A	2.335.228,67
	Valor reintegrado - IPC	0,00
	Valor IPC ordenado IPC	164.312,75
Presente Acto Administrativo	Valor aclarado	0
	Valor a reintegrar	2.335.228,67
	Valor capital reintegrado después del A.A	0,00
	Valor IPC reintegrado después del A.A	0,00
	VALOR CAPITAL A REINTEGRAR	2.335.228,67
	VALOR IPC A REINTEGRAR	164.312,75
	VALOR TOTAL A REINTEGRAR	2.499.541,42

Frente a los argumentos del recurso, explicó que realizaron nuevas validaciones en las tablas de referencia frente a los 7 registros pendientes por reintegrar y se evidenció que los registros no presentaron cambios frente a lo reportado en la auditoría, según los hallazgos publicados en el SFTP (Protocolo de Transferencia de Archivos).

Para reforzar su tesis, citó la Resolución 4622 y los artículos 5, 6 y 8 de la Resolución 1133 de 2021, para puntualizar que la EPS tiene la obligación de mantener actualizada la BDUa. De ahí que, elucido que en el caso del señor Camilo Montaña Jaramillo, fallecido, se debe realizar la actualización de las tablas de referencia para que “se armen las novedades N09Rtr (Retiro por muerte) que corresponden a las novedades que la ADRES efectúa, derivadas del cruce que realiza contra la tabla de referencia RUAF dispuesta por el Ministerio de Salud y Protección Social para actualizar la base de datos respecto de los fallecidos, y las novedades N09 corresponden a los registros reportados por la EPS”.

Matizó que la EPS debía aplicar las novedades de fallecimiento en el BDUa y utilizar el mecanismo de inclusión, teniendo en cuenta que las validaciones técnicas debían realizarse contra las tablas de referencia con la información dispuesta en el Ministerio de Salud. En consecuencia, confirmó en todas sus partes la Resolución 7240 del 13 de junio de 2022. La notificación se llevó a cabo el 25 de noviembre de 2022.

El 29 de noviembre de 2022, Asmet Salud EPS pidió a la ADRES aplicar en la auditoría ARCON009 el reintegro de recursos por capital y actualización al IPC en un solo pago a descontar en el tercer proceso de compensación de diciembre de 2022 (Ff.90-92anexo 64-e.d).

La accionada en el Oficio No. 20221501973281 de 27 de diciembre de 2022 informó a la EPS Asmet Salud que en tercer proceso de compensación del mes de diciembre de 2022 se realizó descuento autorizado por valor de “\$2.335.228,67, por concepto de recursos apropiados o reconocidos sin justa causa y \$164.312,75 producto de la actualización al IPC con corte a febrero de 2022, ordenados en las Resoluciones 7240 del 13 de junio y 72227 del 4 de noviembre del 2022”. Quedo pendiente un saldo de \$189.799 por IPC con corte a la fecha efectiva de reintegro, el cual será descontado en el segundo proceso de compensación de enero de 2023 (Ff.88-90-anexo 64-e.d).

Valorados los elementos de prueba, se advierte que la ADRES siguió el procedimiento legal vigente: artículo 7 de la Ley 1949 de 2019 y la Resolución 1716 de 2019, dentro de la auditoría ARCON009, puesto que agotó cada una de las etapas allí previstas: aclaración, respuesta a la aclaración, informe final, acto administrativo que impuso la obligación a Asmet Salud EPS, otorgó la oportunidad de interponer el recurso de reposición y resolvió dicho recurso. Además, notificó en debida forma cada actuación, lo que demuestra que siguió las formas propias de cada juicio.

Ahora bien, es diáfano que el punto de debate recae en determinar si los 7 registros que aclaró la demandante por la fecha de fallecimiento del señor Camilo Montaña Jaramillo debía validarse por la ADRES.

Al punto, se considera que la accionada llevó a cabo un análisis pertinente sobre la imposibilidad de modificar la fecha de fallecimiento del usuario mencionado, teniendo en cuenta las responsabilidades en cabeza de Asmet Salud EPS en la actualización de la información. Para ello, basta con examinar el contenido del artículo 5 del Decreto Ley 1281 de 2002, artículo 18 del Decreto 971 de 2011, artículo 114 de la Ley 1438 de 2011, 4 y 6 de la Resolución 4622 de 2016 y 4, 6, 9, 10 y 13 de la Resolución 1131 de 2021, que establecen que las EPS deben asegurar la calidad y veracidad de la información reportada en el BDUA, que incluyen la novedad de fallecimiento. Una vez cumpla su deber, la ADRES podrá actualizar esta base, en su calidad de operadora.

Así, si bien se evidencia que la RNEC certificó que la fecha de fallecimiento del señor Camilo Montaña fue el 27 de abril de 2021, y no el 23 de septiembre de 2020, esta actualización se debe reportar por la EPS Asmet Salud, según los anexos técnicos, es decir, tiene el deber legal de actualizar la BDUA, sin que esa carga corresponda a la ADRES o a otra entidad que participe en el Sistema de Seguridad Social en Salud.

En este panorama, la demandante no puede excusarse en la complejidad de los procesos de auditoría en salud ni en la colaboración entre entidades estatales para suministrar información, en los términos del artículo 16 de la Ley 962 de 2005²², puesto que existen normas de obligatorio cumplimiento que contemplan un método que se debe agotar.

En este punto, aunque el certificado de revisor fiscal tiene fuerza probatoria, como lo establece el artículo 777 del ET²³, su contenido acerca de que los registros aclarados fueron presentados como novedades en el BDUA no tiene soporte documental que lo pruebe, es decir, no se puede considerar que cumplió con la carga probatoria (art.167 del CGP) de actualizar la novedad del fallecimiento.

²² “Por la cual se dictan disposiciones sobre racionalización de trámites y procedimientos administrativos de los organismos y entidades del Estado y de los particulares que ejercen funciones públicas o prestan servicios públicos”.

“ARTÍCULO 16. Solicitud oficiosa por parte de las entidades públicas.
(...)

Cuando una entidad pública requiera información de otra entidad de la Administración Pública, esta dará prioridad a la atención de dichas peticiones, debiendo resolverlas en un término no mayor de diez (10) días, para lo cual deben proceder a establecer sistemas telemáticos compatibles que permitan integrar y compartir información de uso frecuente por otras autoridades”.

²³ **ARTÍCULO 777. LA CERTIFICACIÓN DE CONTADOR PÚBLICO Y REVISOR FISCAL ES PRUEBA CONTABLE.** Cuando se trate de presentar en las oficinas de la Administración pruebas contables, serán suficientes las certificaciones de los contadores o revisores fiscales de conformidad con las normas legales vigentes, sin perjuicio de la facultad que tiene la administración de hacer las comprobaciones pertinentes.

De tal forma que, independiente de la colaboración armónica que debe existir entre las entidades estatales: ADRES y RNEC, no se puede soslayar, como lo pretende la demandante, su obligación legal de ser responsable de la información. Incluso, en los reportes de la página web de la ADRES se precisa que la información que allí reposa se refiere a lo anexado por las EPS en el BDUA.

Por lo tanto, no se demostró que la ADRES realizará una indebida valoración probatoria y pretermitiera los argumentos de la EPS Asmet Salud, puesto que en la actuación administrativa esgrimió razones de hecho y de derecho por las cuales los 7 registros aclarados no eran pertinentes y debían ser considerados como valor a reintegrar por la suma de \$2.335.228 por recursos en salud apropiados sin justa causa en la auditoria ARCON009 de los periodos de diciembre de 2019 a noviembre de 2021, máxime cuando el soporte de la ADRES son las tablas de referencia que a la fecha no se han actualizado por la demandante.

En este orden de ideas, no es cierto que la ADRES desconociera los principios de buena fe²⁴, confianza legítima²⁵ e imparcialidad, puesto que la ausencia de cumplimiento en su deber legal no puede sustentarse en un actuar de buena fe, y si así fuere, tener en cuenta la fecha de fallecimiento del señor Camilo Montaña cuando no se han surtido los procedimientos técnicos exigidos sería actuar fuera del marco legal tanto para la administración como para esta togada.

En esta línea de análisis, tampoco se probó una violación al debido proceso, pues se aseguraron todas las garantías que lo componen: ejercicio del derecho de defensa; mucho menos, se probó la configuración de la falsa motivación, puesto que los hechos que soportan la expedición de los actos administrativos demandados están probados, ni de la infracción de las normas en que deberían fundarse y desviación de poder, teniendo en cuenta que la ADRES aplicó las normas vigentes para cada periodo: noviembre de 2019 a julio de 2021, la Resolución 2644 de 2016 y de agosto a diciembre de 2021, la Resolución 1133 de 2021, en

²⁴ Con fundamento en dicho precepto constitucional, esta Corporación ha señalado que la buena fe “incorpora el valor ético de la confianza y significa que el hombre cree y confía que una declaración de voluntad surtirá, en un caso concreto, sus efectos usuales, es decir, los mismos que ordinaria y normalmente ha producido en casos análogos. De igual manera, la buena fe orienta el ejercicio de las facultades discrecionales de la administración pública y ayuda a colmar las lagunas del sistema jurídico (C, Const, Sent. T-956, dic.15/2011. MP: Jorge Iván Palacio Palacio)

²⁵ La jurisprudencia constitucional ha establecido los siguientes presupuestos para que se configure el principio de la confianza legítima: “a) la necesidad de preservar de manera perentoria el interés público; b) la demostración de que el particular ha desplegado su conducta de conformidad con el principio de la buena fe; c) la desestabilización cierta, razonable y evidente en la relación entre la Administración y el particular y, finalmente; d) la obligación de adoptar medidas transitorias para que el particular se pueda acomodar a la nueva situación creada por el cambio sorpresivo de actitud por parte de la Administración (C, Const, Sent. T-342, jun.03/2015. MP: Jorge Iván Palacio Palacio).

lo que respecta a la forma de actualizar el BDUA; y no se probó que atendiera a un fin ilegítimo o inconstitucional.

Todo este estudio se fortalece con el hecho de que la EPS Asmet Salud aceptó, con soporte en la Ley 1949 de 2019, que los dineros adeudados por capital y por IPC por recursos apropiados sin justa causa fueran compensados por la ADRES, es decir, reconoce su obligación como deudor de los valores cobrados, independiente de la aclaración de que dicha aceptación no implica su responsabilidad, que está soportada, se insiste, en un marco legal amplio y claro.

Con soporte en lo expuesto, los cargos 1, 2, 3 y 4 no están llamados a prosperar.

2.5.2. Nulidad de los actos administrativos

De conformidad con las razones expuestas, no se desvirtuó la legalidad de los actos administrativos demandados: Resolución 7240 de 13 de junio de 2022, por medio de la cual la ADRES ordenó a la EPS ASMET SALUD SAS reintegrar la suma de \$2.335.228 por recursos en salud apropiados sin justa causa en la auditoria ARCON009 y \$164.312 por actualización del IPC con corte a febrero de 2022; y Resolución 72227 de 04 de noviembre de 2022, que resolvió un recurso de reposición.

Por ende, se negarán las pretensiones de la demanda, incluida la que buscaba la devolución de \$11.384.787 más su intereses e indexación.

2.6 Condena en costas

En el caso estudiado, la ADRES no acreditó las expensas y las agencias de derecho que componen las costas, tal como lo exige el numeral 8 del artículo 365 de CGP, por ende, no se condenará en costas a la parte vencida: EPS ASMET SALUD SAS.

En mérito de lo expuesto, **el JUZGADO CUARENTA ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO DE BOGOTÁ**, administrando justicia, en nombre de la República y por autoridad de la Ley,

RESUELVE

PRIMERO: NEGAR las **PRETENSIONES** de la demanda, encausada en ejercicio del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, promovida por la **EPS ASMET SALUD SAS** en contra de la **ADRES**, por las razones expuestas en la parte motiva del presente fallo.

Exp. 11 001 33 37 040 2022-0016200
Nulidad y Restablecimiento del Derecho
Demandante: Asmet Salud EPS SAS
Demandado: Adres
Asunto: Sentencia
SO-XI-317

SEGUNDO: Sin costas en esta instancia, por lo expuesto en la parte considerativa.

TERCERO: Ejecutoriada esta providencia, liquídense los gastos del proceso, devuélvanse los remanentes si los hubiere y archívense las diligencias, previas las anotaciones pertinentes en el expediente virtual.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

TERESA DE JESÚS MONTAÑA GONZÁLEZ
JUEZA

DMDS-TMG
SO-XI-317

Constancia: La presente providencia se firma electrónicamente por la Jueza en la plataforma SAMAI. En consecuencia, garantiza la autenticidad, integridad, conservación y posterior consulta de conformidad con el artículo 186 del CPACA.