CEV 59-2020-F3.11.

LA SUSCRITA SECRETARIA TÉCNICA DEL COMITÉ DE CONCILIACIÓN DE LA ADMINISTRADORA DE LOS RECURSOS DEL SISTEMA GENERAL DE SEGURIDAD SOCIAL EN SALUD- ADRES

CERTIFICA:

Que mediante oficio No. 20211200000413 del 06 de enero de 2021 se convocó a sesión extraordinaria virtual, en virtud de lo previsto en el artículo 2 del Acuerdo 002 de 2020, por medio del cual se modificó el Acuerdo 497 de 2017.

Que la sesión se convocó para el día 13 de enero de 2021.

Que los Doctores: Laura Alejandra Contreras – Delegada de la dirección General de ADRES, Álvaro Rojas Fuentes - Director de Liquidaciones y Garantías, Julio Andrés Gonzalez Godoy Director (E) de la Dirección de Otras Prestaciones, y Fabio Ernesto Rojas Conde - Jefe Oficina Asesora Jurídica[1], realizaron su votación de forma virtual, en observancia de lo dispuesto en el artículo 11 del Acuerdo 497 de 2011[2], remitiendo por correo electrónico su formato debidamente diligenciado a la Secretaría Técnica.

Que, en el orden del día dispuesto se efectuó el análisis de la conciliación prejudicial identificada con el No. E-2020-572355; Orfeo 20201420253872 y 20201420253392; cursante ante la Procuraduría 83 Judicial para Asuntos Administrativos de Bogotá por la EPS ECOOPSOS que solicitó la nulidad de la Resolución número 000836 del 08 de mayo de 2017 proferida por la Superintendencia Nacional de Salud, por medio de la cual se ordenó a ECOOPSOS EPS el reintegro de unos recursos al antiguo FOSYGA hoy ADRES y la nulidad de la Resolución No. 001500 del 11 de marzo de 2020, proferida por la Superintendencia Nacional de Salud, por medio de la cual se resolvió el recurso de reposición interpuesto en contra de la Resolución número 000836 del 08 de mayo de 2017, cuya notificación se efectuó el día 30 de marzo de 2020.

A título de restablecimiento del derecho se solicitó que se declare que la convocante no incurrió en apropiación o reconocimiento sin justa causa por concepto de pagos de UPC del régimen subsidiado, los cuales fueron evidenciados en el proceso de auditoría ARS003 respecto del proceso LMA de los meses de enero, febrero, septiembre y octubre de 2012.

Que tras validar los fundamentos jurídicos y fácticos se dispuso como problema jurídico determinar si es factible la revocatoria de las resoluciones 000836 del 08 de mayo de 2017 y la Resolución 001500 del 11 de marzo de 2020 expedidas por la Superintendencia Nacional de Salud, pero respecto de las cuales se genera un efecto de interés directo para la ADRES.

En consecuencia, identificar si en el trámite de reintegros, la Superintendencia Nacional de Salud y el FOSYGA - hoy ADRES- garantizaron el debido conforme lo establece el decreto ley 1281 de 2002 y demás normas concordantes y, en consecuencia, si tales actos administrativos gozan de firmeza y legalidad.

Que se analizó por el Comité lo dispuesto en el Decreto Ley 1281 de 2002, actualmente modificado por el artículo 7 de la Ley 1949 de 2019, en concordancia con la sentencia C – 607 de 2012 y la Resolución 3361 de 2013 vigente para el momento en que se llevó a cabo el procedimiento que el procedimiento de reintegro de recursos apropiados o reconocidos sin justa causa obedece a un procedimiento administrativo especial, debidamente reglamentado.

Que para el caso en concreto se respetó el debido proceso, sin que se logre demostrar por los hallazgos que la decisión de reintegrar no es correcta. Al respecto se destaca lo siguiente:

CASO CONCRETO – ECOOPSOS

[1] Integrantes del Comité de Conciliación de la Administradora de los Recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud – ADRES, en virtud a lo dispuesto en la Resolución 280 de 2017 y el Acuerdo N° 497 de 2017.

[2] "*ARTÍCULO 11. Sesiones Virtuales. Cuando las necesidades del servicio así lo ameriten, el Comité de Conciliación podrá sesionar de manera no presencial; en todo caso, la convocatoria se efectuará por la Secretaría Técnica en los términos dispuestos en el artículo 12 del presente reglamento.*
Cada miembro que participe virtualmente en la misma, deberá diligenciar y enviar el correspondiente formato de votación a la Secretaría Técnica del Comité, a través de medios electrónicos, informáticos o impresos.(…)"

En el caso objeto del proceso del asunto, el Administrador Fiduciario del FOSYGA - Consorcio SAYP 2011, con la comunicación SLD-06249-16, remitió a la EPS ECOOPSOS solicitud de aclaración sobre los valores identificados como hallazgo en la auditoría del Régimen Subsidiado denominada ARS003. Este documento fue enviado por la empresa SERVIENTREGA, bajo la guía N°248860967 y fue recibida por la EPS el 23 de febrero de 2016. El documento remitido a la EPS ECOOPSOS contenía la descripción de la causal AFILIADOS_ELM para los meses enero, febrero, septiembre y octubre del año 2012, el soporte jurídico y técnico, informando los registros y valores involucrados por la causal, así:

Causales Consolidadas	Registros Involucrados	Valor Involucrado $
Afiliados ELM para los meses enero, febrero, septiembre y octubre del año 2012	340	10.974.412,79
TOTAL	**340**	**10.974.412,79**

La solicitud de aclaración indicaba los parámetros establecidos para validar lo informado y los términos de respuesta para que la EPS ECOOPSOS realizará las verificaciones y emitiera la respuesta correspondiente.

La EPS ECOOPSOS con comunicación N°367169 radicada el 11 de marzo de 2016, dio respuesta de fondo a la solicitud de aclaración de la auditoría del Régimen Subsidiado ARS003, en la respuesta la EPS ECOOPSOS acepta la restitución de los valores involucrados en la auditoría, sin embargo, se opone explícitamente al cobro de intereses con base en la tasa de interés moratorio establecida para los impuestos administrados por la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales - DIAN.

El Consorcio SAYP 2011 con oficio SLD-10619-16 el 28 de marzo de 2016 solicitó a la Firma Interventora concepto previo sobre el informe de auditoría ARS003, solicitud que fue reiterada con las siguientes comunicaciones: SLD-14035-16 del 22 de abril de 2016, SLD18116-16 del 14 de junio de 2016 y SLD-21483-16 del 1.de julio de 2016.

El Consorcio SAYP 2011 informó a la EPS ECOOPSOS con oficio SLD-13807-16 del 8 de abril de 2016, que realizó el descuento autorizado por concepto de capital involucrado en la auditoría ARS003 por valor de $10.970.660,73 en el proceso de LMA de abril de 2016.

La Firma Interventora con oficio N°390097 del 7 de julio de 2016, remitió concepto favorable, respecto al informe de auditoría ARS003 de la EPS ECOOPSOS.

El Consorcio SAYP 2011 con el oficio SLD-10618-16 bajo la guía de entrega N° 248960566 el 13 de julio de 2016 remitió a la EPS el informe de auditoría Régimen Subsidiado ARS003, por su parte La EPS ECOOPSOS radicó ante el Consorcio SAYP 2011 el 27 de julio de 2016, la comunicación N°.393516, a la cual se le generó acuso de recibo con el radicado SLD-27901-16. En respuesta la EPS reitero que no estaba de acuerdo con el cobro de intereses con base en la tasa de interés moratorio establecida para los impuestos administrados por la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN) y no autoriza ningún descuento, ni realizó consignación o pago.

El Administrador Fiduciario con oficio SLD-27901-16 recibida por la EPS el 23 de agosto de 2016, informo que cumplió con las etapas del procedimiento de reintegro establecido en la Resolución 3361 de 2013 y que remitió la documentación a la Superintendencia Nacional de Salud para lo de su competencia.

Debido a que la EPS ECOOPSOS no aceptó el reintegró del valor adeudado en el término otorgado en el artículo 3 del Decreto Ley 1281 de 2002, el Consorcio SAYP 2011 consolidó los soportes del procedimiento y los remitió a la Superintendencia Nacional de Salud, con comunicación JRD-3400-16 del 24 de agosto de 2016.

La Superintendencia Nacional de Salud con el oficio N°.2-2017-061641 del 10 de julio de 2017 remitió al Consorcio SAYP 2011 la Resolución 0836 del 8 de mayo de 2017, la cual indicó en su artículo primero que:

"ORDENAR a la ENTIDAD COOPERATIVA SOLIDARIA DE SALUD ECOOPSOS ESS EPS-S, identificada con NIT 832.000.760-8, reintegrar al Fondo de Solidaridad y Garantía - FOSYGA, la suma de doce MILLONES SETECIENTOS SETENTA Y OCHO MIL TRESCIENTOS NOVENTA Y UN PESOS CON CINCUENTA Y SEIS SENTAVOS MCTE ($12.778.391,56), por concepto de intereses con corte al 9 de marzo de 2016..."

La ADRES con comunicación S11410060718030937S000007046500 recibida por la Superintendencia Nacional de Salud el 18 de julio de 2018, remitió validación técnica en la cual se efectuó nuevos cruces de información con las tablas de referencia, con los resultados de los procesos de liquidación mensual de afiliados posteriores a la auditoría y frente a procesos de reintegros anteriores, identificando que se presentó modificaciones por concepto de intereses moratorios, teniendo en cuenta que el Administrador Fiduciario realizó cálculo de intereses a registros que se encontraban en firme, por lo tanto, la EPS ECOOPSOS no presenta valores por reintegrar por concepto de intereses moratorios y/o actualización del IPC correspondiente a la auditoría ARS003.

La Superintendencia Nacional de Salud, expidió la Resolución 1500 del 11 de marzo de 2020, por medio de la cual resolvió el recurso de reposición interpuesto en contra de la Resolución 000836 del 8 de mayo de 2017.

En el artículo primero de dicho acto administrativo indicó "*CONFIRMAR la Resolución 00836 del 8 de mayo de 2017, de conformidad con las razones expuestas en la parte motiva del presente acto administrativo".*

PARAGRAFO. Los recursos indicados en la Resolución 00836 del 8 de mayo de 2017 fueron aclarados dentro de este trámite adelantado, conforme a lo expuesto en la parte motiva de este Acto Administrativo, por lo que la ENTIDAD COOPERATIVA SOLIDARIA DE SALUD ECOOPSOS ESS EPS-S, identificada con el NIT 832.000.760-8 a la fecha no presenta ningún valor por reintegrar dentro de este proceso especial."

Con fundamento en lo anterior y, teniendo en cuenta la exigibilidad de la obligación de la EPS a favor del Sistema General de Seguridad Social en Salud y en cumplimiento de la firmeza decretada por la Superintendencia Nacional de Salud y de la autorización emitida por la EPS se aplicó el descuento proceso de LMA de abril de 2016, por concepto de capital involucrado de la auditoría ARS003 por valor de $10.970.660,73. Con lo cual el procedimiento de auditoría denominado ARS003 para la EPS ECOOPSOS se finiquitó con el reintegro total de los valores adeudados.

De conformidad con lo anteriormente expuesto, se tiene que el Administrador Fiduciario del FOSYGA - Consorcio SAYP 2011 y la ADRES, adelantaron el procedimiento de reintegro de recursos contra la EPS ECOOPSOS teniendo en cuenta lo reportado en la BDUA por dicha EPS y las demás que administran información relativa al estado de sus afiliados, en observancia de las garantías establecidas a su favor y de las etapas y términos establecidos en las Resoluciones 3361 de 2013 y 1716 de 2019.

En este sentido, es preciso indicar que el procedimiento administrativo especial de reintegro fue adelantado de conformidad con la normatividad vigente al momento de los hechos, tal como se determinó en las Resoluciones 000836 de 2017 y 1500 de 2020, las cuales surtieron todas las etapas que dan cuenta de las actuaciones que se llevaron a cabo, actos administrativos que fueron notificados a la EPS solicitante como soporte del reintegro realizado.

En este punto se advierte que las Resoluciones 000836 de 2017 y 1500 de 2020 son actos administrativos amparados por la presunción de veracidad que se encuentran vigentes y es aplicable al caso que nos ocupa, de conformidad con el artículo 88 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo – CPACA, que establece que "*Los actos administrativos se presumen legales mientras no hayan sido anulados por la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo.* (…)".

Así las cosas, de acuerdo con el deber Constitucional de cumplir las funciones y en aras de acatar la Ley, el Consorcio SAYP 2011 hoy ADRES adelantaron las actuaciones en los términos de la normatividad vigente para el momento del reintegro, esto es, compensó la totalidad de los valores adeudados por la EPS ECOOPSOS, se realizó reintegro de los recursos apropiados o reconocidos sin justa causa del SGSSS en el proceso de LMA de abril de 2016.

Ahora bien, frente a los argumentos expuestos por ECOOPSOS a lo largo del escrito, expone como principal fundamento que "*los actos administrativos tachados quebrantan en forma manifiesta y ostensible el desarrollo del debido proceso a través de la defensa justa*" así mismo indica que las entidades que adelantaron el proceso "v*ulneraron el debido proceso al ordenar un reintegro de recursos presuntamente apropiados sin justa causa, sin permitir al administrado manifestarse frente a la solicitud de controvertir o aportar las pruebas que hubiera podido acreditar*"

Frente al argumento de la EPS, se presenta las consideraciones sobre el debido proceso en el marco de un procedimiento especial. El artículo 29 de la Constitución Política consagra como presupuesto general del Estado de Derecho, la garantía del debido proceso y del derecho a la defensa, materializado entre otros en la facultad de las partes de presentar pruebas y controvertir las que se alleguen en su contra, garantía que ha sido reconocida también en las actuaciones administrativas, aunque con un alcance distinto, dadas las particularidades de la función pública, como la ha precisado la Corte Constitucional:

"La extensión de las garantías del debido proceso al ámbito administrativo no implica, sin embargo, que su alcance sea idéntico en la administración de justicia y en el ejercicio de la función pública. A pesar de la importancia que tiene para el orden constitucional la vigencia del debido proceso en todos los escenarios en los que el ciudadano puede ver afectados sus derechos por actuaciones púbicas (sin importar de qué rama provienen), es necesario que la interpretación de las garantías que lo componen tome en consideración los principios que caracterizan cada escenario, así como las diferencias que existen entre ellos 9[1]".

La Honorable Corte Constitucional de Colombia ha explicado que en materia administrativa: "la imposibilidad de realizar una traslación mecánica de los contenidos del debido proceso judicial al debido proceso administrativo se fundamenta en que éste último se encuentra regido por una doble categoría de principios rectores de rango constitucional que el legislador debe tener en cuenta a la hora de diseñar los procedimientos administrativos, de un lado, las garantías adscritas al debido proceso y de otra, los principios que gobiernan el recto ejercicio de la función pública 10[2]", atendiendo a la realización del interés general que se busca con el desarrollo de la función administrativa.

Así mismo, la Resolución 3361 de 2013 con la cual se dio inicio al procedimiento, posteriormente derogada por la Resolución 4358 de 2018 y está por la Resolución 1716 de 2019 actualmente vigente, previó que posterior a los hallazgos de la auditoría, si se detecta una presunta apropiación o reconocimiento sin justa causa, debe notificarse a la respectiva EPS, para que esta proceda a la aclaración, a fin de que emita respuesta a la solicitud, conforme lo preceptuado en el artículo 5 de la citada Resolución; como se ha indicado, en el caso que nos ocupa, se cumplió debidamente con la notificación de la misma y en efecto la EPS se pronunció al respecto, quedando claro con ello, que en este procedimiento se ha respetado el debido proceso.

Ahora bien, en cuanto a la vulneración alegada por el solicitante, se ratifica que la Superintendencia Nacional de Salud profirió las Resoluciones 000836 del 8 de mayo de 2017 y 1500 del 11 de marzo de 2020, esta última con la cual se resolvió el recurso de reposición impetrado por la EPS en las auditoría ARS003, lo que permitió adquirir la firmeza del acto administrativo proferido por esa Superintendencia, lo que dio lugar a que se procediera con el descuento, de conformidad con el artículo 3 del Decreto Ley 1281 de 2002 modificado por el artículo 7 de la Ley 1949 de 2019, esto es con la compensación sobre los recursos reconocidos a favor de la EPS en los procesos de compensación y Liquidación Mensual de Afiliados, como lo prevé, el procedimiento de reintegro de recursos apropiados o reconocidos sin justa causa.

Así en el caso en concreto, se evidencia la plena observancia del debido proceso en las actuaciones realizadas por parte de la Superintendencia Nacional de Salud y la ADRES, lo que desvirtúa la configuración de una vía de hecho y la violación al acceso a la administración de justicia, alegadas por el representante legal para asuntos judiciales de la EPS, razón por la cual los argumentos del solicitante no están llamados a prosperar en la conciliación incoada.

Finalmente, debe indicarse que el legislador dispuso en cabeza de las EPS la responsabilidad de la afiliación, el registro de los afiliados y el recaudo de las cotizaciones, así lo establece el artículo 177 de la Ley 100 de 1993, responsabilidad que

aunada a la relativa del reporte de la información de sus afiliados al Sistema Integral de Seguridad Social, derivan en que esta no pueda y que por consiguiente se proceda al reintegro por parte de la ADRES como pretende en su escrito, razón por la cual la EPS demandante no puede pretender eximirse de su responsabilidad con el fin de evitar el reintegro de recursos reconocidos o apropiados sin justa causa, esto es, recursos del SGSSS cuyo reconocimiento a la EPS objeto de la presente solicitud de conciliación carecen de causa, razón tal que procedió con su reintegro.

DECISIÓN:

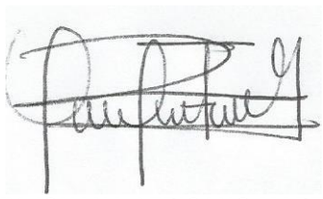
El Comité de Conciliación de la ADRES no presentó fórmula conciliatoria, en razón a que el procedimiento de reintegro de recursos contra ECOOPSOS EPS se adelantó en observancia de las garantías establecidas a su favor y de las etapas y términos establecidos en Decreto Ley 1281 de 2002. Adicionalmente, se debe tener en cuenta que, para el presente caso existe una falta de legitimación en la causa por pasiva frente a la Administradora, teniendo en cuenta que quien expidió las Resoluciones objeto de discusión fue la Superintendencia de Salud.

De otro lado, y según se expuso de manera previa, los hallazgos que dieron lugar a la expedición de los actos administrativos constitutivos del proceso de reintegro, se adelantaron en virtud del marco normativo pretéritamente mencionado, especialmente el Decreto Ley 1281 de 2002 respetando y garantizando los derechos de defensa y contradicción de la parte convocante, observando uno a uno los pronunciamientos que fueron tenidos en cuenta en el informe y motivando el acto administrativo con base en dichos hallazgos.

Sea del caso precisar que, el Consorcio SAYP 2011, encontró evidencias que permitieron determinar que para el caso en concreto aplicaría la tasa de intereses moratorios establecidas por la DIAN.

Por último, es pertinente indicar que el convocante no desarrolló de manera puntual el concepto de violación, sino que refirió generalidades de tipo constitucional, por lo que en vía judicial difícilmente podría realizarse un análisis abstracto que conduzca a la prosperidad de lo pretendido.

Esta constancia se expide el catorce (14) de enero de 2021.



YEIMY JOHANA AFRICANO MARTINEZ
Secretaria Técnica Comité de Conciliación