

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. 20211200012703 del 8 de marzo de 2021 se convocó a sesión extraordinaria virtual No. 65, en virtud de lo previsto en el artículo 2 del Acuerdo 002 de 2020, por medio del cual se modificó el artículo 12 del Acuerdo 497 de 2017.

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 encargado de la Dirección de Otras Prestaciones, Carmen Rocio Rangel Quintero- Directora de Gestión de Recursos Financieros y Fabio Ernesto Rojas Conde - Jefe Oficina Asesora Jurídica¹, realizaron su votación de forma virtual, en observancia de lo dispuesto en el artículo 11 del Acuerdo 497 de 2011², 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. 556595 (Orfeo 20201420182132) cursante en la Procuraduría 9 Judicial II delegada para asuntos administrativos y cuya convocante es la Nueva EPS, que solicitó la nulidad de la Resolución No.2394 del 26 de marzo de 2020 expedida por la ADRES, y la nulidad de la Resolución No.37069 del 15 de octubre de 2019 expedida igualmente por la ADRES, por la cual se ordenó el reintegro de la suma de \$163.113.573,91, por concepto de recursos apropiados o reconocidos sin justa causa y \$7.729.876,66 producto de la actualización al IPC con corte a septiembre de 2019; a título de restablecimiento del derecho, solicitó el archivo del procedimiento de reintegro de recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud y en caso de pago su devolución debidamente indexada.

Que tras validar los fundamentos fácticos y jurídicos, como problema jurídico se dispuso determinar si es factible revocar las Resoluciones No.37069 del 15 de octubre de 2019 y la No.2384 del 26 de marzo de 2020, proferidas por la ADRES, a través de la cual se requirió el reintegro de recursos apropiados o reconocidos sin justa causa, toda vez que, presuntamente hubo falsa motivación y se afectó el derecho al debido proceso, defensa y contradicción.

Así mismo, se dispuso validar si como consecuencia de la revocatoria es procedente exonerar a NUEVA EPS de la obligación de realizar cualquier pago por concepto de la orden impuesta en el procedimiento de reintegro de recursos, cesar toda clase de acción o descuento de recursos y abstenerse de ejercer el cobro coactivo.

Que en el análisis efectuado se logró establecer que la ADRES con fundamento en el resultado de la auditoría ARS011, remitió la solicitud de aclaración a la referida EPS, con la comunicación S11410270619094552I000002870000, recibida por la EPS el 28 de junio de 2019, en la cual se le pusieron de presente los registros y valores involucrados en la auditoría del Régimen Subsidiado ARS011, otorgando el plazo de cuarenta (40) días hábiles para dar respuesta.

El documento remitido a NUEVA EPS contenía la descripción de las causales, el soporte jurídico y técnico del hallazgo identificado en la auditoría ARS011, de igual forma, le fue informado los registros y valores involucrados por causal de auditoría, así:

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.

²ARTÍCULO 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.(...)"

Causal	Cantidad de Registros	Total Valor Involucrado
Compensados HAC	1.642	23.256.568,93
Compensados HAC, Pensionados PILA	4	144.918,99
Compensados HAC, Pensionados RUAF	14	448.361,62
Compensados HAC, Pensionados RUAF, Pensionados PILA	3	119.257,52
Pensionados PILA	94	9.446.076,94
Pensionados RUAF	1.395	129.911.669,65
Pensionados RUAF, Pensionados PILA	26	2.330.851,50
Afiliados ELM	374	20.606.723,64
Afiliados ELM, Casos Especiales	1	44.110,00
Casos Especiales	10	493.591,40
Mayores 100 años	7	348.044,07
Fallecidos RNEC	1	275.966,10
No cruzan con RNEC	463	24.621.112,44
RUAF ND	88	6.544.308,83
Compensados HAC, No cruzan con RNEC	5	197.297,79
Compensados HAC, RUAF ND	1	18.830,40
Fallecidos RNEC, Pensionados RUAF	1	39.319,68
Afiliados ELM, No cruzan con RNEC	53	2.068.029,94
Mayores 100 Años, No cruzan con RNEC	4	1.103.864,40
Mayores 100 Años, Compensados HAC, No cruzan con RNEC	1	84.086,30
TOTAL	4.187	222.102.890,14

Así mismo, la solicitud de aclaración indicaba los parámetros establecidos para validar lo informado y los términos de respuesta para que NUEVA EPS realice las validaciones y emitiera la respuesta correspondiente.

La EPS dio respuesta a la solicitud de aclaración el 23 de agosto de 2019, esto es, en el plazo otorgado, para lo cual la EPS radicó ante la ADRES el documento físico con el No: E11410230819031747E000030626200, quien dio acuso de recibo con la comunicación No: S11410200919024611S000030626200 del 20 de septiembre de 2019, por lo tanto, se continúa con las etapas siguientes del procedimiento previsto en la Resolución 1716 de 2019.

La ADRES procedió a analizar la respuesta dada por la EPS a la solicitud de aclaración, con base en los siguientes parámetros:

El registro lo presenta como aclarado la EPS	Se acepta reintegrar el registro por la EPS	El registro no se diligencia, se alteró la estructura o no se remite el medio magnético por la EPS
1. Se valida si fue identificado como hallazgo en auditorías anteriores. 2. Se valida contra las tablas de retención 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. 3. Si el registro no fue reintegrado, es decir no se evidencia el ingreso de los recursos, se categoriza como VALOR A REINTEGRAR. 2. Si la EPS autoriza el descuento en procesos de compensación se procede de acuerdo con lo solicitado y una vez efectuado el mismo, se registra como valor reintegrado.	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

Como resultado de las validaciones, cada registro se categorizó de acuerdo con los siguientes criterios:

Análisis ADRES	Observación ADRES	Descripción
Aclarado	Restituido en procesos LMA posteriores a la auditoría	El registro cruza con las restituciones efectuadas en los procesos LMA posteriores a la auditoría y los días restituidos son iguales a los días involucrados.
	Identificado como hallazgo en auditorías anteriores	El registro cruza con un hallazgo identificado en una auditoría anterior de recursos del Régimen Subsidiado, con el mismo AFL_ID, periodo y número de días, en el cual no fue categorizado con estado "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, donde el número de días identificados inicialmente en la tabla disminuye reduciendo a 0 el número de días involucrados.
Aclarado parcial	Identificado como hallazgo parcial en auditorías anteriores	El registro cruza con un hallazgo identificado en una auditoría anterior de recursos del Régimen Subsidiado, con el mismo AFL_ID, periodo y una parte

Análisis ADRES	Observación ADRES	Descripción
		del número de días, en el cual no fue categorizado con estado "ACLARADO PARCIAL".
	Aclarado parcial por actualización de tablas de referencia	El registro presenta novedades o actualizaciones en la tabla de referencia con la que cruzó en el hallazgo, donde el número de días identificados inicialmente en la tabla disminuye, pero no por la totalidad de días involucrados.
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 ⁷ .

• Resultado de la Auditoría ARS011

Una vez aplicados los parámetros y criterios antes descritos a los **4.187** registros identificados como hallazgo en la auditoría, se obtuvo el siguiente resultado: **2.053** registros fueron relacionados por la EPS como aclarados, de los cuales **76** fueron aclarados por actualización de tablas de referencia, **70** restituidos en procesos LMA posteriores a la auditoría y **1.907** registros se definen como un valor a reintegrar.

Por otra parte, la NUEVA EPS acepta reintegrar **2.134** registros por valor de **\$52.180.472,69**, de los cuales, **227** fueron restituidos en procesos LMA posteriores a la auditoría, **1** identificado como hallazgo en auditorías anteriores, **2** aclarados por actualización de tablas de referencia, **1** aclarado parcial por actualización de tablas de referencia y **1.903** reintegrados.

La NUEVA EPS mediante consignación del 12 de septiembre de 2019, efectuó un reintegro por valor de **\$36.708.244,00**, asociados a **1.917** registros, los cuales, al realizar las validaciones a los valores reintegrados, se identificó que la EPS tiene un saldo a favor de **\$1.388.594,35**, valor que corresponde a **14** registros que presentaron restitución en procesos LMA posteriores a la auditoría y/o actualización en las tablas de referencia, subsanando lo reportado en el hallazgo.

De acuerdo con el análisis realizado a los registros identificados como hallazgos en la auditoría denominada ARS011, se determinó que NUEVA EPS presenta el siguiente valor a reintegrar por concepto de capital:

	Hallazgo de la auditoria	Aclarados	A reintegrar	Aclaraciones parciales		Total valor a Reintegrar	Recursos que la EPS reintegró	Recursos pendientes por reintegrar
				Aclarados	A reintegrar			
Valor (\$)	222.102.890,14	23.659.665,40	198.417.507,42	10.001,18	15.716,14	198.433.223,56	35.319.649,65	163.113.573,91
No. de Registros (#)	4.187	376	3.810	1				

En consideración a lo expuesto, para los recursos reintegrados por la EPS se realizó la indexación al IPC hasta la fecha efectiva del reintegro y para los recursos que la EPS no aceptó reintegrar, se realizó la indexación provisional a septiembre de 2019, a continuación, se presenta el detalle de los valores calculados:

Concepto	IPC del capital reintegrado (\$) (A)	IPC del capital por reintegro (\$) (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 ARS011	1.509.044,74	7.711.946,92	9.220.991,66	1.491.115,00	0,00	7.729.876,66

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

Concepto	Valor (\$)	Valor reintegrado por la EPS (\$)	Valor total adeudado (\$)
Capital	198.433.223,56	35.319.649,65	163.113.573,91
IPC	9.220.991,66	1.491.115,00	7.729.876,66
TOTAL	207.654.215,22	36.810.764,65	170.843.450,57

El artículo 7º de la Resolución 1716 de 2019, dispone que “establecida la apropiación o el reconocimiento sin justa causa, se expedirá acto administrativo definitivo que ordene el reintegro del valor adeudado junto con su actualización, de acuerdo con la variación del IPC (...)”.

La ADRES ordenó el reintegro de los recursos apropiados o reconocidos sin justa causa por NUEVA EPS, con fundamento en el procedimiento administrativo adelantado en observancia del derecho al debido proceso de la EPS requerida, para lo cual, expidió la Resolución 37069 el 15 de octubre de 2019, en la que ordenó a la EPS reintegrar a la ADRES, la suma de **\$163.113.573,91** por concepto de recursos apropiados o reconocidos sin justa causa y **\$7.729.876,66** producto de la actualización al IPC con corte a septiembre de 2019.

El acto administrativo que ordenó el reintegro le fue notificado personalmente a la citada EPS el 30 de octubre de 2019 y, el 15 de noviembre del mismo año, presentó recurso de reposición contra la Resolución 37069 de 2019, en el término señalado, cumpliendo con las formalidades establecidas en los artículos 76 y 77 del CPACA, radicado bajo el número interno E11410151119032842E000034990700.

Con ocasión del recurso de reposición, se procedió a analizar nuevamente los registros que continúan en curso del procedimiento, del citado acto administrativo, realizando las siguientes validaciones:

- Si presenta restituciones en procesos de LMA posteriores a la auditoría
- Si fue identificado como hallazgo en auditorías anteriores.
- Si presentó cambios o actualizaciones en las tablas de referencia.
- Si realizó reintegro de recursos o autorizó descuentos en los procesos de reconocimiento a favor de la EPS.

En el evento que el registro no se identifique en las anteriores validaciones, se categoriza como VALOR A REINTEGRAR.

En virtud del análisis presentado en el acto administrativo que ordena el reintegro y efectuadas las validaciones antes descritas, se generaron los siguientes resultados:

ANÁLISIS	RESULTADO DEL ANÁLISIS	VALOR (\$)
Acto Administrativo que ordena el reintegro	Valor involucrado	222.102.890,14
	Valor aclarado	23.669.666,58
	Valor a reintegrar – Capital	198.433.223,56
	Valor reintegrado - Capital	35.319.649,65
	Valor en proceso de descuento - Capital	0,00
	Valor capital ordenado en el A.A*.	163.113.573,91
	Valor calculado - IPC	9.220.991,66
	Valor reintegrado - IPC	1.491.115,00
	Valor IPC ordenado en el A.A*.	7.729.876,66
Acto Administrativo	Valor aclarado	13.221.188,10
	Valor a reintegrar– Capital	149.892.385,81
	Valor capital reintegrado después del A.A*	0,00
	Valor IPC reintegrado después del A.A*	0,00
	VALOR CAPITAL A REINTEGRAR	149.892.385,81
	VALOR IPC A REINTEGRAR	9.995.833,61
	VALOR TOTAL A REINTEGRAR	159.888.219,42

*A.A.: Acto Administrativo Recurrido.

Conforme lo explicado en el anterior cuadro, es necesario indicar que, con ocasión del recurso de reposición, se efectuaron nuevas validaciones en las tablas de referencia con corte a la fecha del acto administrativo que resolvió el recurso y producto de las novedades y actualizaciones identificadas, se aclararon **172** registros por valor de **\$13.221.188,10**.

En atención a lo dispuesto en el artículo 7° de la Ley 1949 de 2019, para los recursos reintegrados por la EPS se realizó la indexación al IPC hasta la fecha efectiva de reintegro para los recursos que la EPS no aceptó reintegrar se realizó la indexación provisional9 al IPC a marzo de 2020, presentando los siguientes valores:

Concepto	IPC del capital reintegrado (\$) (A)	IPC del capital por reintegro (\$) (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 ARS011	1.509.044,74	9.977.903,87	11.486.948,61	1.491.115,00	0,00	9.995.833,61

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

Concepto	Valor (\$)	Valor reintegrado por la EPS (\$)	Valor total adeudado (\$)
Capital	185.212.035,46	35.319.649,65	149.892.385,81
IPC	11.486.948,61	1.491.115,00	9.995.833,61
TOTAL	196.698.984,07	36.810.764,65	159.888.219,42

El recurso mencionado se constituyó en la posibilidad de los ciudadanos de ejercer, en sede administrativa, su derecho de contradicción frente a las decisiones adoptadas por la administración, con el objetivo de que ésta revise sus actuaciones, razón por la cual se expidió la Resolución 2384 del 26 de marzo de 2020, mediante la cual se resolvió el recurso de reposición interpuesto por la EPS a la Resolución 37069 del 15 de octubre de 2019, la cual indicó en sus artículos 1, 2 y 3 lo siguiente:

“Artículo 1. REPONER parcialmente la Resolución 37069 de 2019, de conformidad con las razones expuestas en la parte motiva del presente acto administrativo.

Artículo 2. MODIFICAR el artículo 1 de la Resolución 37069 de 2019, el cual quedará así:

“Artículo 1. DECLARAR que como resultado del procedimiento de reintegro de recursos denominado ARS011 adelantado por la ADRES, a NUEVA EPS identificada con NIT 900.156.264-2 presenta una apropiación o reconocimiento sin justa causa por valor de **\$185.212.035,46**, el cual debe ser actualizado al IPC con corte a la fecha de reintegro.

De lo anterior, la EPS reintegró la suma de **\$35.319.649,65** por concepto de capital involucrado y **\$1.491.115,00** producto de la actualización al IPC.

Artículo 3. MODIFICAR el artículo 2 de la Resolución 37069 de 2019, el cual quedará así:

Artículo 2. ORDENAR a NUEVA EPS identificada con NIT 900.156.264-2, reintegrar a la Administradora de los Recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud – ADRES, la suma de **\$149.892.385,81** por concepto de recursos apropiados o reconocidos sin justa causa y **\$9.995.833,61** producto de la indexación al IPC hasta la fecha efectiva del reintegro y para los recursos que la EPS no aceptó reintegrar la actualización al IPC con corte a marzo de 2020.

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

De conformidad con lo anteriormente expuesto y, teniendo en cuenta la exigibilidad de la obligación de NUEVA EPS a favor del Sistema General de Seguridad Social en Salud, contenida en la Resolución 37069 de 2019 y 2384 de 2020 proferidas por la ADRES, es necesario citar lo que dispone el artículo 8 de la Resolución 1716 de 2019 que indica: “Reintegro de los recursos apropiados o reconocidos sin justa causa: **En cualquier etapa previa a la firmeza del acto administrativo definitivo** que ordene el reintegro de los recursos apropiados o reconocidos sin justa causa, el deudor podrá acogerse a alguna de las siguientes opciones”.

Así mismo, es pertinente traer a colación lo indicado en el artículo 14 de la Resolución 1716 de 2019, que señala en el artículo 14.

“Consecuencias del incumplimiento del reintegro de recursos: **Una vez en firme el acto administrativo que ordena el reintegro**, sin que el deudor se haya acogido a alguna de las opciones previstas en el artículo 8 de la presente resolución, la entidad que adelanta el procedimiento aquí previsto adelantará las acciones para su cobro, a través de la jurisdicción coactiva.

En el caso de la ADRES, se aplicará la compensación del valor del reintegro contra los saldos que por cualquier concepto tenga a favor el deudor, para lo cual descontará mensualmente el 10% del valor reconocido por el proceso de compensación, el 8% por el proceso de LMA y el 100% del valor a reconocer y girar por recobros y reclamaciones, aplicándolo en su orden a capital y al valor de la actualización conforme con la variación del IPC”.

De tal manera, se tiene que la ADRES, adelantó el procedimiento de reintegro de recursos apropiados sin justa causa contra NUEVA EPS, en observancia de las garantías establecidas a su favor y de las etapas y términos establecidos en el Decreto Ley 1281 de 2002 modificado por el artículo 7 de la Ley 1949 de 2019 y la Resolución 1716 de 2019.

En este punto se advierte que la Resolución 37069 de 2019 modificada por la Resolución 2384 del 26 de marzo 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. (...)”.

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

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

De tal manera, los actos administrativos Resolución 37069 de 2019 modificada por la Resolución 2384 de 2020 gozan de la presunción de legalidad, sobre los cuales no ha sido ordenado suspender sus efectos, por lo que la ADRES procederá de conformidad con las funciones limitadas establecidas en el artículo 121 de la Constitución Política de Colombia.

Por consiguiente, de acuerdo con el deber Constitucional de cumplir las funciones y en aras de acatar la Ley, la ADRES continuó adelante con los términos de que trata el artículo 14 de la Resolución 1716 de 2019, es decir, se compensó el reintegro de los recursos apropiados o reconocidos sin justa causa del SGSSS en el proceso de LMA, sobre los reconocimientos que se hicieron a favor de NUEVA EPS en el proceso de LMA de septiembre de 2020.

De otra parte, frente al argumento de la EPS, “que no valoraron pruebas y que la ADRES desconoce la finalidad del procedimiento administrativo es proteger y garantizar los derechos y libertades de las personas (debido proceso y contradicción y defensa)”, se presentan 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 controvertirlas 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 públicas (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”

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 14”, atendiendo a la realización del interés general que se busca con el desarrollo de la función administrativa.

En esos términos, el procedimiento de reintegro de recursos del Sistema General de la Seguridad Social apropiados o reconocidos sin justa causa se encuentra en el marco de las funciones de la Administradora de los Recursos del Sistema

General de Seguridad Social en Salud – ADRES, de conformidad con lo establecido en la Ley 1949 de 2019 que le otorgó la competencia a la entidad para ordenar el reintegro de los recursos.

Así mismo, la Resolución 1716 de 2019 actualmente vigente, previó que posterior a los hallazgos de la auditoría, en los cuales se detecte 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; lo cual 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 como quiera que se procedió atender todos y cada uno de los argumentos expuestos por la EPS en el marco de un procedimiento especial.

Por otra parte, frente a la falsa motivación del acto administrativo, es necesario indicar que la Resolución 37069 de 2019 fue expedida conforme al hallazgo en la auditoría ARS011, a la respuesta remitida por la EPS a la solicitud de aclaración y a las validaciones técnicas sobre las bases de datos y tablas de referencia, lo cual tuvo consecuencia el informe de auditoría que concluyó la ocurrencia de la apropiación o reconocimiento sin justa causa.

Así las cosas, en el marco del procedimiento de reintegro de la auditoría ARS011, en cada una de sus etapas, se observaron los requisitos establecidos en la Resolución 1716 de 2019, entre estos: i) la solicitud de aclaración, en la que se indicaron los registros objeto de hallazgo, así como la causal de la presunta apropiación o reconocimiento sin justa causa, ii) la respuesta dada por la EPS, en la que manifestó la aclaración o la aceptación de los mismos y iii) las validaciones técnicas sobre las bases de datos y tablas de referencia, en las que se debe ver reflejada la gestión de actualización adelantada por la EPS, en su calidad de responsable de la información, así como las que efectúe como encargada de la afiliación de sus usuarios, de conformidad con los preceptos legales y reglamentarios definidos para la materia.

Con fundamento en lo anterior, la ADRES motivó de forma clara, puntual y suficiente la orden de reintegro a NUEVA EPS en el acto administrativo que ordenó el reintegro y el que resolvió el recurso interpuesto por la EPS, en los cuales se indicaron los registros por los cuales se determinó la apropiación o reconocimiento sin justa causa, en los que la EPS no pudo controvertir, en los términos dispuestos legal y reglamentariamente establecidos, esto es, en el marco de las bases de datos que sirven como fundamento para el reconocimiento de la UPC y al mismo tiempo para la auditoría que dio lugar a la expedición de los actos administrativos que gozan de legalidad.

Ahora bien, el informe final de auditoría dio cuenta del análisis técnico y jurídico efectuado por esta Entidad a la respuesta de la EPS, sobre los registros objeto de hallazgo, los cuales fueron puestos en conocimiento de la EPS en la solicitud de aclaración, así como la causal de la presunta apropiación o reconocimiento sin justa causa, la cual fue debidamente explicada.

A su vez, la EPS manifiesta, que no se conocen los soportes ni fuentes de información en las que se basa la ADRES para la orden de reintegro, debe indicarse que la ADRES previa generación del informe de auditoría que soportó el acto administrativo objeto de la reposición, efectuó la sincronización de las bases de datos y empleó el último corte cargado en la BDUA. Contemplando las actualizaciones que pudo haber cargado la EPS y validando los registros con el reporte que suministra periódicamente el Ministerio de Salud y Protección Social con la información actualizada de la Registraduría Nacional del Estado Civil -RNEC-. Por ello, debe ratificarse lo indicado en el informe de auditoría, si los registros que la EPS manifiesta aclarar no se reflejan en la BDUA, dicho supuesto no será viable en la medida que la información sobre la que se liquida el reconocimiento de UPC no es consistente con las tablas de referencia.

Así mismo, es necesario indicar que la variación que pudiera surgir con cargo a cada afiliado debió reportarse y actualizarse en la BDUA por parte de NUEVA EPS., tal y como lo establece la Resolución 4622 de 2016:

“Artículo 4. Actualización de la Base de Datos Única de Afiliados - BDUA. El Administrador Fiduciario de los recursos del Fondo de Solidaridad y Garantía - FOSYGA o la entidad que haga sus veces, con base en las novedades generadas previamente por parte de las entidades que administran las afiliaciones en los distintos regímenes, planes voluntarios de salud y el INPEC, procederá a efectuar la actualización de los datos básicos de dichas afiliaciones en la Base de Datos Única de Afiliados - BDUA.

El Administrador Fiduciario de los recursos del Fondo de Solidaridad y Garantía - FOSYGA o la entidad que haga sus veces, dispondrá copia de los resultados de cada proceso de actualización de la Base de Datos Única de Afiliados - BDUA, a las entidades que administran las afiliaciones en lo correspondiente a sus afiliados, así como a las entidades territoriales respecto de su jurisdicción.

(...)

Parágrafo. La actualización de la Base de Datos Única de Afiliados - BDUA, no exime a las entidades que administran las afiliaciones en los distintos regímenes, planes voluntarios de salud y al INPEC, de la responsabilidad de mantener actualizadas sus bases de datos con la totalidad de la información generada desde el momento de la afiliación o celebración del contrato y de reportar de manera oportuna al Administrador Fiduciario de los recursos del Fondo de Solidaridad y Garantía - FOSYGA o la entidad que haga sus veces. (Subrayado fuera de texto)”

Por lo tanto, pese a que la EPS cuente con los soportes de afiliación, las inconsistencias manifestadas, no significa que el registro este exento de validación y sí al ser revisado nuevamente contra las tablas de referencia continúa con el hallazgo identificado inicialmente, hasta que la EPS no presente las novedades o realice las gestiones que cambien el estado actual del registro este continuará como valor a reintegrar.

Es importante señalar que las EPS han tenido conocimiento de la información generada en cada uno de los procesos de compensación y liquidación mensual de afiliados, lo cual es publicada en el SFTP después del pago de cada uno de los procesos, a la cual puede ingresar con el usuario y clave asignada.

Aunado a ello, la EPS ha tenido disponible en el SFTP de BDUA, los diferentes archivos generados semanal o mensualmente en los procesos de BDUA, de manera que no es de recibo lo señalado por la EPS pues ésta ha contado con las herramientas suficientes para efectuar el análisis de los resultados obtenidos en la Auditoría del Régimen Subsidiado.

Así las cosas, con el usuario y la clave asignada, las EPS pueden acceder a la página de la ADRES, la cual se encuentra disponible la información suficiente para realizar las consultas necesarias de los pagos y las restituciones de los procesos, con el fin de verificar los registros involucrados en las auditorías del Régimen Subsidiado y Contributivo, demás que la EPS considere necesario para evitar y corregir inconsistencias en la BDUA, en el siguiente link: www.adres.gov.co.

Con lo anteriormente señalado, y contrario a lo afirmado por NUEVA EPS puede inferirse que la EPS ha tenido acceso a la información para realizar las validaciones correspondientes, es más, en aras de garantizar el debido proceso y, con el fin de aclarar las inquietudes que la EPS considerara pertinentes.

Así mismo, debe reiterarse que en virtud del Artículo 18 del Decreto 971 de 2011, 5 y 11 de la Resolución 1344 de 2012, y 4 de la Resolución 4622 de 2016 la EPS tiene la obligación de reportar las novedades de sus afiliados y garantizar la calidad de los datos de la afiliación, máxime cuando “La actualización de la Base de Datos Única de Afiliados, BDUA, no exime a las entidades que administran las afiliaciones en los distintos regímenes de la responsabilidad de mantener actualizadas sus bases de datos con la totalidad de la información generada desde el momento de la afiliación” (Parágrafo, Artículo 4, Res. 4622 de 2016).

Por lo anterior, el reconocimiento de las UPC es un proceso que está en constante validación por parte de la ADRES y, que producto de ello, se generan los resultados que son retroalimentados a las EPS en la publicación del SFTP y con los cuales deberían generarse las validaciones y actualizaciones en la BDUA, con miras a disminuir los hallazgos que se reportan en las auditorías periódicas, como lo fue en este caso, la denominada ARS011.

De otra parte, la EPS manifiesta que la base de datos que administra ADRES no está debidamente soportada, frente al argumento de la EPS debe indicarse que el Decreto Ley 1281 de 2002 en sus artículos 5° y 6° disponen la responsabilidad de los integrantes del Sistema Integral de Información del Sector Salud frente al reporte oportuno, confiable y efectivo de la información que suministran al Ministerio de Salud y Protección Social con el fin de evitar reconocimientos sin justa causa de recursos del sector salud.

En desarrollo de lo anterior, el Ministerio de Salud y Protección Social ha emitido diferentes actos administrativos, tales como las Resoluciones 1344 de 2012, 551215 de 2013 y 4622 de 2016, esta última vigente en la actualidad, con el fin de determinar las responsabilidades que tienen las entidades que administran las afiliaciones en los distintos regímenes frente al reporte de la información oportuna ante la ADRES y la forma en que deben realizarse los procesos de depuración de la Base de Datos Única de Afiliados - BDUA.

En virtud de la normativa expuesta, es claro que la responsabilidad del reporte de la información contenida en la BDUA es atribuible a las entidades administradoras de las afiliaciones y que estas se encuentran obligadas a velar por su oportuna actualización y corrección.

En este punto, es necesario indicar que: i) la Base de Datos Única de Afiliados - BDUA, administra la información reportada al Sistema General de Seguridad Social en Salud, por las Entidades Promotoras de Salud de los Regímenes Contributivo y Subsidiado, las Entidades Obligadas a Compensar - EOC, los municipios, los departamentos que tengan a su cargo corregimientos departamentales, quienes administren los Regímenes Especiales y de Excepción, las entidades que oferten Planes Voluntarios de Salud y el Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario - INPEC, de acuerdo con lo descrito en la Resolución 4622 de 2016; ii) en el proceso de aplicación de novedades en la BDUA, disponible en la página WEB y el SFTP de cada entidad los resultados de cada proceso para que puedan ser descargados y iii) es obligación de las EPS, EOC, EPSS y entidades del régimen de excepción consultar dicho resultado y realizar los ajustes a que haya lugar, la ADRES procederá a reportar los registros a las entidades involucradas sobre los que no se encontró información en las tablas de referencia con el fin de que se verifique cada uno de los registros encontrados y sean reportadas las novedades a que haya lugar en las fechas establecidas en la Resolución 4622 de 2016.

Ahora bien, en lo referente al reconocimiento de la UPC en los regímenes contributivo y subsidiado, se precisa que, esta entidad, con fundamento en la facultad que le otorga el artículo 15 del Decreto Ley 1281 de 2002, de conformidad con el cual, le corresponde "(...) adoptar todos los mecanismos a su alcance (...) para proteger debidamente los recursos del FOSYGA, con el fin de evitar fraudes y pagos indebidos", efectúa cruces de información contra diferentes fuentes de datos, entre estas, las bases de datos de las entidades del régimen especial y de excepción, reportada por dichas entidades a la ADRES en los términos de la Resolución 4622 de 2016; por otra parte, la base de datos de Pensionados reportada diariamente por los operadores Pila con periodicidad mensual la cual es reportada por Ministerio de Salud y Protección Social y por las administradoras de fondos de pensiones.

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

En este punto, es pertinente indicar que el reconocimiento de la UPC a las EPS tiene como fundamento la existencia de un afiliado que le dé lugar, por cuanto no obstante se trata de una prima de riesgo para toda la población afiliada -al referirse a su destinación- esta se causa por cada afiliado de acuerdo con su grupo etario, zona geográfica y género en los términos dispuesto para el efecto por el Ministerio de Salud y Protección Social.

Así las cosas, la información reportada por la EPS en la BDUA da origen a la causación del reconocimiento, de manera que si esta no corresponde con la realidad como se constata con la auditoría, dicha erogación pierde su fundamento, entiéndase, carece de causa.

Así mismo es importante señalar que las EPS han tenido conocimiento de la información generada en cada uno de los procesos de LMA, la cual, es publicada en el FTP después del pago de la Liquidación Mensual de Afiliados de cada uno de los procesos, así como los procesos de compensación las EPS pueden ingresar con el usuario y clave asignada, allí encuentran disponible la información suficiente para realizar las consultas necesarias de los pagos y restituciones del proceso LMA por afiliado, con el fin de verificar los registros involucrados en las auditorías del Régimen Subsidiado y demás que la EPS considere necesario para evitar y corregir inconsistencias en la BDUA.

Por otra parte, existen otras herramientas para realizar validaciones por parte de la EPS, como es la consulta de defunciones RUAF_ND, Pensionados PILA y Pensionados RUAF, la cual fue creada, de acuerdo con lo establecido en Decreto 19 de 2012 en el artículo 21 que indica:

"La Registraduría Nacional del Estado Civil inter - operará la base de datos del Registro Civil de Defunción con el sistema de información del Ministerio de Salud y Protección Social y con los que defina el Gobierno Nacional, para que a través del Ministerio sea consultada en línea por las entidades de seguridad social que deban verificar la fe de vida (supervivencia) de una persona. El reporte constituirá plena prueba de la existencia de la persona".

Esta consulta pertenece al Sistema Integral de Protección Social SISPRO del Ministerio de Salud, la cual, se encuentra disponible para el público en general y no requiere de solicitud previa para el acceso.

Por lo anterior, la EPS ha tenido disponible la información necesaria y herramientas para realizar las validaciones y depuración de la base de afiliados de la EPS, de manera que no es de recibo lo señalado por ésta, pues ha contado con las herramientas suficientes para efectuar el análisis de los resultados obtenidos en la auditoría del Régimen Subsidiado.

Así las cosas, los resultados de la auditoría ARS011 no pudieron ser desvirtuados por la EPS en el marco del procedimiento administrativo de reintegro, en las oportunidades procesales otorgadas, incluida la presente, al persistir inconsistencias en la información consignada en las tablas de referencia, insumo del reconocimiento y que la ADRES tuvo en cuenta como motivo determinante en la decisión proferida en el recurso recurrido y en el acto administrativo, lo que se encuentra debidamente probado en la actuación administrativa desplegada en el numeral 4 de la Resolución 2384 de 2020, por lo tanto se evidencia la motivación fundada en las actuaciones realizadas por parte de la ADRES.

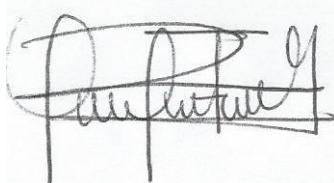
Finalmente, debe indicarse que el legislador dispuso en cabeza de las EPS la responsabilidad de la afiliación, el registro de los afiliados y el recaudo de las cotizaciones, así lo establece el artículo 177 de la Ley 100 de 1993, responsabilidad que aunada a la relativa del reporte de la información 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 solicitante no puede pretender eximirse de su responsabilidad con el fin de que se le ordene a la ADRES cesar toda y cualquier clase de acción y abstenerse de ejercer el cobro coactivo en contra de NUEVA EPS, como quiera que dichos recursos pertenecen al SGSSS.

Así las cosas, los argumentos de la solicitante frente a los aspectos indicados, no deberán ser acogidos por carecer de fundamento, a la luz de la normativa, del procedimiento establecido para el reintegro de recursos apropiados o reconocidos sin justa causa y de acuerdo con la documental que se adjunta con el presente escrito, documentos que corroboran el procedimiento especial de reintegro adelantado por la ADRES, los cuales demuestran la apropiación sin justa causa de los recursos del SGSSS y el incumplimiento por parte de EPS NUEVA en solicitar el reintegro a título de restablecimiento del derecho de recursos que como quedó demostrado en la auditoría ARS011 pertenecen al SGSSS.

DECISIÓN:

El Comité de Conciliación de la ADRES en virtud de los argumentos expuestos considera que en el presente caso NO ES VIABLE presentar fórmula conciliatoria toda vez que el procedimiento de reintegro de recursos apropiados o reconocidos sin justa causa adelantado en contra NUEVA EPS, se realizó en observancia de las etapas y términos establecidos en Decreto Ley 1281 de 2002 modificado por el artículo 7º de la Ley 1949 de 2019 y la Resolución 1716 de 2019, en prevalencia en todo caso de los derechos al debido proceso y de defensa y contradicción de que es titular la EPS convocante, como se encuentra sustentado en la presente ficha.

Esta constancia se expide el quince (15) de marzo de 2021.



YEIMY JOHANA AFRICANO MARTINEZ
Secretaria Técnica Comité de Conciliación