

RV: Contestación de la demanda 11001333400420230029900

Correspondencia Sede Judicial - CAN - Bogotá - Bogotá D.C.

<correscanbta@cendoj.ramajudicial.gov.co>

Vie 6/10/2023 9:12 AM

Para: Juzgado 04 Administrativo Sección Primera - Bogotá - Bogotá D.C.

<jadmin04bta@notificacionesrj.gov.co>

CC: Angie Katerine Pineda Rincón <angie.pineda@adres.gov.co>

 2 archivos adjuntos (2 MB)

3. Informe de reintegro Salud Total - 20221600030083.pdf; Contestación de la demanda.pdf;

Cordial saludo,

De manera atenta informamos que ha sido radicado el presente correo como memorial para el proceso relacionado en el mismo, dentro del registro en el aplicativo siglo XXI podrá confirmar los datos del mensaje como Asunto, fecha y hora de recibo.

NOTA IMPORTANTE: SEÑOR USUARIO Informamos que actualmente estamos en proceso de implementación del sistema SAMAI en los siguientes despachos 05, 07, 18, 39, 47, 52, 53, 57, 66 y 67, el canal de recepción de correspondencia **CONTINÚA** siendo **correscanbta@cendoj.ramajudicial.gov.co**, para un trámite eficiente de sus mensajes agradecemos tener en cuenta lo siguiente:

- Remitir sus mensajes **individualizados** por proceso. En caso de recibir un mensaje **dirigido a varios procesos se devolverá solicitando su colaboración** para individualizarlos, ya que **SAMAI** gestiona los mensajes de manera individual.
- Identificar en el **asunto** del mensaje **número de proceso (23 Dígitos)**.
- Partes del Proceso.
- **Juzgado Administrativo** al cual dirige su mensaje.
- Documentos **adjuntos** máximo 18 megas.
- Documentos remitidos **mediante link** máximo 400 megas teniendo en cuenta las restricciones de SAMAI.

Atentamente,

CPGP

**Grupo de Correspondencia
Oficina de Apoyo de los Juzgados Administrativos
Sede Judicial CAN**

De: Angie Katerine Pineda Rincón <angie.pineda@adres.gov.co>

Enviado: miércoles, 4 de octubre de 2023 15:31

Para: Correspondencia Sede Judicial - CAN - Bogotá - Bogotá D.C. <correscanbta@cendoj.ramajudicial.gov.co>

Asunto: Contestación de la demanda 11001333400420230029900

Buenas tardes,

Adjunto me permito radicar contestación de la demanda.

Cordialmente,



Abogada Grupo de Representación Judicial de la OAJ

Angie Katerine Pineda Rincón

Angie.pineda@adres.gov.co

Teléfono: 601 432 27 60 Ext. 1234

Av. Calle 26 No. 69- 76 Torre 1 Piso 16 Bogotá, Colombia

www.adres.gov.co

El contenido de este mensaje y sus anexos son propiedad la Administradora de Recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud - ADRES, es únicamente para el uso del destinatario ya que puede contener información reservada o clasificada; las cuales no son de carácter público. Si usted no es el destinatario, se informa que cualquier uso, difusión, distribución o copiado de esta comunicación está prohibido. Cualquier revisión, retransmisión, diseminación o uso de este, así como cualquier acción que se tome respecto a la información contenida, por personas o Entidades diferentes al propósito original de la misma, es ilegal. Si usted es el destinatario, le solicitamos dar un manejo adecuado a la información; de presentarse cualquier suceso anómalo, por favor informarlo al correo atencionpqrsd@adres.gov.co.

ADRES - Información Pública Externa

DOCTOR
LALO ENRIQUE OLARTE RINCÓN
JUZGADO 4 ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO DE BOGOTÁ

ASUNTO : CONTESTACIÓN DE LA DEMANDA
DEMANDANTE : SALUD TOTAL EPS
DEMANDADO : ADRES
RADICADO : 11001333400420230029900

ANGIE KATERINE PINEDA RINCÓN, mayor de edad, domiciliada y residente en Bogotá D.C., identificada con la cédula de ciudadanía No. 1.020.766.170 de Bogotá, abogada en ejercicio y portadora de la Tarjeta Profesional No. 288.118 del Consejo Superior de la Judicatura, conforme al poder especial otorgado por el Jefe de la Oficina Asesora Jurídica de la **ADMINISTRADORA DE LOS RECURSOS DEL SISTEMA GENERAL DE SEGURIDAD SOCIAL EN SALUD ADRES**, mediante el presente escrito y encontrándome dentro del término del traslado presento escrito de **CONTESTACIÓN DE DEMANDA**, en los siguientes términos:

I. CONSIDERACIONES PREVIAS

DE LA ENTIDAD ADMINISTRADORA DE LOS RECURSOS DEL SISTEMA GENERAL DE SEGURIDAD SOCIAL EN SALUD – ADRES

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 66 de la Ley 1753 de 2016 y atendiendo lo establecido en el artículo 21 del Decreto 1429 de 2016 modificado por el artículo 1 del Decreto 546 de 2017, me permito informarle que a partir del día 01 de agosto del 2017, entró en operación la Administradora de los Recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud – ADRES como una entidad adscrita al Ministerio de Salud y Protección Social, con personería jurídica, autonomía administrativa y financiera y patrimonio independiente, encargada de administrar los recursos que hacían parte del entonces Fondo de Solidaridad y Garantía - FOSYGA, los del Fondo de Salvamento y Garantías para el Sector Salud - FONSAET, los que financien el aseguramiento en salud, los copagos por concepto de prestaciones no incluidas en el plan de beneficios del Régimen Contributivo y los recursos que se recauden como consecuencia de las gestiones que realiza la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social (UGPP).

En consecuencia, a partir de la entrada en operación de la ADRES y según lo dispuesto en el artículo 66 de la Ley 1753 de 2015, debe entenderse suprimido el Fondo de Solidaridad y Garantía – FOSYGA y con este, la Dirección de Administración de Fondos de la Protección Social -DAFPS del Ministerio de Salud y Protección Social tal como señala el artículo 5 del Decreto 1432 de 2016 modificado por el artículo 1 del Decreto 547 de 2017 y que cualquier referencia hecha a dicho Fondo, a las subcuentas que lo conforman o a la referida Dirección, se deben entender a nombre de la ADRES quien hará sus veces, tal como lo prevé el artículo 31 del Decreto 1429 de 2016.

Finalmente, es preciso indicar que la ADRES cuenta con la página web: <http://www.adres.gov.co/>, en la cual puede consultarse todo lo relacionado con su operación, su domicilio para todos los efectos legales es la Avenida Calle 26 N°. 69-76 piso 17, Edificio Elemento en Bogotá D.C. y su correo electrónico para notificaciones judiciales es: notificaciones.judiciales@adres.gov.co

II. FRENTE A LAS PRETENSIONES

Mi representada se opone a cada una de las pretensiones que se enuncian en el presente escrito demanda en contra de la ADRES, por cuanto carecen de fundamento constitucional, legal y jurisprudencial, de acuerdo con los elementos fácticos y jurídicos que discriminaré de la siguiente manera:

PRETENSIONES PRINCIPALES

PRIMERO: MI REPRESENTADA SE OPONE a la declaratoria de nulidad de la Resolución No. 1088 del 26 de mayo de 2022 así como la Resolución No. 73165 del 27 de diciembre de 2022, toda vez que en razón al procedimiento de reintegro de recursos apropiados o reconocidos sin justa causa adelantado en contra de la EPS demandante, se realizó en observancia de las etapas y términos establecidos en el artículo 3 del Decreto Ley 1281 de 2002, modificado por el artículo 7 de la Ley 1949 de 2019, el cual enuncia lo siguiente:

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

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

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

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

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

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

Por tal razón, es claro que no se presentó vulneración a los derechos al debido proceso, a la defensa y contradicción allegados por la EPS Salud Total en la expedición de los actos administrativos proferidos por la ADRES.

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

En este sentido, su señoría que se tiene que las resoluciones se profirieron ya que se encontró una apropiación de recursos sin justa causa, los cuales deben ser reintegrados a la ADRES.

SEGUNDO: MI REPRESENTADA SE OPONE a que se declare la no obligación de reintegro por parte de la demandante, en virtud, no solo al debido procedimiento de reintegro, el cual fue justificado y realizado bajo los parámetros normativos y garantizando el debido proceso de la EPS y, por otro lado, el artículo 88 de la Ley 1437 de

2011, precisó frente a la legalidad de los actos administrativos, lo siguiente:

ARTÍCULO 88. PRESUNCIÓN DE LEGALIDAD DEL ACTO ADMINISTRATIVO. Los actos administrativos se presumen legales mientras no hayan sido anulados por la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo. (...).

En virtud de lo anterior, la Dirección de Otras Prestaciones presume la legalidad de los actos administrativos con ocasión al proceso de reintegro que adelantó en contra de la EPS SALUD TOTAL, por cuanto no tiene conocimiento de que estos han sido objeto de anulación por parte de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo. En ese orden de ideas, esta Dirección no analizó los aspectos técnicos y jurídicos del proceso de reintegro, por cuanto dicha función no es de resorte de esta Administradora.

Así mismo mi representada se opone a la indexación, ya que bajo los parámetros de la pretensión existe un marco de legalidad que soporta la restitución de los dineros por parte de Salud Total EPS, en consecuencia no es posible que la aplicación directa y estricta de la Ley genere un daño, o una causal susceptible de nulidad, por el contrario, se trata del cumplimiento de la Ley y las funciones constitucionales encaminadas a salvaguardar los recursos del Sistema General de Seguridad Social en salud que garantiza el servicio de la población colombiana, por lo que no es procedente el reconocimiento de lo pretendido en la presente pretensión.

TERCERO: MI REPRESENTADA SE OPONE ya que bajo los parámetros de la pretensión anterior existe un marco de legalidad que soporta el procedimiento administrativo de reintegro, es importante señalar que el mismo se desarrolló bajo los parámetros legales establecidos para garantizar el debido proceso, en los casos en los cuales se hallen registros que indiquen apropiación de recursos sin justa causa, tal como lo podrá observar el despacho en el concepto técnico allegado con el presente escrito, por tanto, no tendría sustento una indexación a esta Administradora.

CUARTO: MI REPRESENTADA SE OPONE ya que bajo los parámetros de la pretensión anterior existe un marco de legalidad que soporta el procedimiento administrativo de reintegro, es importante señalar que el mismo se desarrolló bajo los parámetros legales establecidos para garantizar el debido proceso, en los casos en los cuales se hallen registros que indiquen apropiación de recursos sin justa causa, tal como lo podrá observar el despacho en el concepto técnico allegado con el presente escrito, por tanto, no tendría sustento una condena en costas a esta Administradora.

PRETENSIONES SUBSIDIARIAS

DECLARATIVAS

PRIMERA: MI REPRESENTADA SE OPONE es pertinente reiterar lo indicado en el artículo 7 de la Resolución 4895 de 2015, en el sentido de aclarar que la EPS acude a este proceso con el propósito de determinar los servicios brindados por la EPS al afiliado simultáneo al Régimen de Excepción de las Fuerzas Militares, la Policía Nacional o el Magisterio, para determinar los valores que pueden descontar, por concepto de servicios prestados durante la multifiliación entre el SGSSS y el Régimen de Excepción, acción incoada por la EPS de manera libre y por cuenta propia, en el cual, la ADRES no tiene participación alguna tal como lo establece la norma, ya que en este escenario lo que se pretende, es que entre las EPS y las entidades del Régimen de Excepción (Fuerzas Militares, la Policía Nacional o el Magisterio) se determine el valor de los servicios prestados por parte de las EPS por afiliados que pertenecen a dicho Régimen de Excepción.

se resalta la gestión de notificación adelantada por la EPS, a través de correo electrónico, medio físico y envío de SMS a los afiliados con presunta multifiliación con el régimen especial y de excepción, así como la gestión adelantada con los operadores BDEX, no obstante, es importante que la EPS adopte mecanismos de validación preventivos frente a este tema, para lo cual la EPS cuenta con herramientas como:

1. Los archivos con los resultados, producto de las auditorías de BDUÁ, los cuales son publicados en el SFTP de la ADRES en donde la EPS tiene acceso y pueden disponer de la información de los usuarios con posible afiliación de los regímenes Especial o de Excepción con el fin de que la EPS valide y aplique las novedades en la BDUÁ.
2. La herramienta disponible en la página web de la ADRES, por medio de la cual puede validar con tipo y número de documento el estado de afiliación del usuario en los regímenes Especial o de Excepción.

En todo caso, es importante anotar que la fuente de validación utilizada por la ADRES, son las diferentes tablas de referencia, de allí la importancia que tanto la EPS como los operadores BDEX apliquen las novedades correspondientes, con el fin que los hallazgos presentados en las auditorías sean subsanados.

SEGUNDA: MI REPRESENTADA SE OPONE es pertinente reiterar lo indicado en el artículo 7 de la Resolución 4895 de 2015, en el sentido de aclarar que la EPS acude a este proceso con el propósito de determinar los servicios brindados por la EPS al afiliado simultáneo al Régimen de Excepción de las Fuerzas Militares, la Policía Nacional o el Magisterio, para determinar los valores que pueden descontar, por concepto de servicios prestados durante la multifiliación entre el SGSSS y el Régimen de Excepción, acción incoada por la EPS de manera libre y por cuenta propia, en el cual, la ADRES no tiene participación alguna tal como lo establece la norma, ya que en este escenario lo que se pretende, es que entre las EPS y las entidades del Régimen de Excepción (Fuerzas Militares, la Policía Nacional o el Magisterio) se determine el valor de los servicios prestados por parte de las EPS por afiliados que pertenecen a dicho Régimen de Excepción.

se resalta la gestión de notificación adelantada por la EPS, a través de correo electrónico, medio físico y envío de SMS a los afiliados con presunta multifiliación con el régimen especial y de excepción, así como la gestión adelantada con los operadores BDEX, no obstante, es importante que la EPS adopte mecanismos de validación preventivos frente a este tema, para lo cual la EPS cuenta con herramientas como:

1. Los archivos con los resultados, producto de las auditorías de BDUÁ, los cuales son publicados en el SFTP de la ADRES en donde la EPS tiene acceso y pueden disponer de la información de los usuarios con posible afiliación de los regímenes Especial o de Excepción con el fin de que la EPS valide y aplique las novedades en la BDUÁ.
2. La herramienta disponible en la página web de la ADRES, por medio de la cual puede validar con tipo y número de documento el estado de afiliación del usuario en los regímenes Especial o de Excepción.

En todo caso, es importante anotar que la fuente de validación utilizada por la ADRES, son las diferentes tablas de referencia, de allí la importancia que tanto la EPS como los operadores BDEX apliquen las novedades correspondientes, con el fin que los hallazgos presentados en las auditorías sean subsanados.

TERCERA: MI REPRESENTADA SE OPONE es pertinente reiterar lo indicado en el artículo 7 de la Resolución 4895 de 2015, en el sentido de aclarar que la EPS acude a este proceso con el propósito de determinar los servicios brindados por la EPS al afiliado simultáneo al Régimen de Excepción de las Fuerzas Militares, la Policía Nacional o el Magisterio, para determinar los valores que pueden descontar, por concepto de servicios prestados durante la multifiliación entre el SGSSS y el Régimen de Excepción, acción incoada por la EPS de manera libre y por cuenta propia, en el cual, la ADRES no tiene participación alguna tal como lo establece la norma, ya que en este escenario lo que se pretende, es que entre las EPS y las entidades del Régimen de Excepción (Fuerzas Militares, la Policía Nacional o el Magisterio) se determine el valor de los servicios prestados por parte de las EPS por afiliados que pertenecen a dicho Régimen de Excepción.

se resalta la gestión de notificación adelantada por la EPS, a través de correo electrónico, medio físico y envío de SMS a los afiliados con presunta multifiliación con el régimen especial y de excepción, así como la gestión adelantada con los operadores BDEX, no obstante, es importante que la EPS adopte mecanismos de validación preventivos frente a este tema, para lo cual la EPS cuenta con herramientas como:

1. Los archivos con los resultados, producto de las auditorías de BDUÁ, los cuales son publicados en el SFTP de la ADRES en donde la EPS tiene acceso y pueden disponer de la información de los usuarios con posible afiliación de los regímenes Especial o de Excepción con el fin de que la EPS valide y aplique las novedades en la BDUÁ.
2. La herramienta disponible en la página web de la ADRES, por medio de la cual puede validar con tipo y número de documento el estado de afiliación del usuario en los regímenes Especial o de Excepción.

En todo caso, es importante anotar que la fuente de validación utilizada por la ADRES, son las diferentes tablas de referencia, de allí la importancia que tanto la EPS como los operadores BDEX apliquen las novedades correspondientes, con el fin que los hallazgos presentados en las auditorías sean subsanados.

CUARTA: MI REPRESENTADA SE OPONE es pertinente reiterar lo indicado en el artículo 7 de la Resolución 4895 de 2015, en el sentido de aclarar que la EPS acude a este proceso con el propósito de determinar los servicios brindados por la EPS al afiliado simultáneo al Régimen de Excepción de las Fuerzas Militares, la Policía Nacional o el Magisterio, para determinar los valores que pueden descontar, por concepto de servicios prestados durante la multifiliación entre el SGSSS y el Régimen de Excepción, acción incoada por la EPS de manera libre y por cuenta propia, en el cual, la ADRES no tiene participación alguna tal como lo establece la norma, ya que en este escenario lo que se pretende, es que entre las EPS y las entidades del Régimen de Excepción (Fuerzas Militares, la Policía Nacional o el Magisterio) se determine el valor de los servicios prestados por parte de las EPS por afiliados que pertenecen a dicho Régimen de Excepción.

se resalta la gestión de notificación adelantada por la EPS, a través de correo electrónico, medio físico y envío de SMS a los afiliados con presunta multifiliación con el régimen especial y de excepción, así como la gestión adelantada con los operadores BDEX, no obstante, es importante que la EPS adopte mecanismos de validación preventivos frente a este tema, para lo cual la EPS cuenta con herramientas como:

1. Los archivos con los resultados, producto de las auditorías de BDUÁ, los cuales son publicados en el SFTP de la ADRES en donde la EPS tiene acceso y pueden disponer de la información de los usuarios con posible afiliación de los regímenes Especial o de Excepción con el fin de que la EPS valide y aplique las novedades en la BDUÁ.
2. La herramienta disponible en la página web de la ADRES, por medio de la cual puede validar con tipo y número de documento el estado de afiliación del usuario en los regímenes Especial o de Excepción.

En todo caso, es importante anotar que la fuente de validación utilizada por la ADRES, son las diferentes tablas de referencia, de allí la importancia que tanto la EPS como los operadores BDEX apliquen las novedades correspondientes, con el fin que los hallazgos presentados en las auditorías sean subsanados.

III. FRENTE A LOS HECHOS

PRIMERO: ES CIERTO La ADRES el día 15 de diciembre de 2021 remitió a Salud Total EPS solicitud de aclaración sobre los valores que se identificaron 3 ítems incluidos en 3 recobros por valor de \$7.186.616,00, apropiados o reconocidos sin justa causa.

CAUSALES	NUMERO DE ÍTEMS	MONTO INVOLUCRADO \$
Medicamento POS - NO POS	3	7.186.616,00
Total	3	7.186.616,00

Fuente: DOP-ADRES

SEGUNDO: ES CIERTO.

TERCERO: ES CIERTO.

CUARTO: ES CIERTO.

SEXTO: NO ES CIERTO que la modificación no obedeció a los argumentos expuestos por la aquí demandante, ya que conforme se indica en la misma resolución, con ocasión del recurso de reposición presentado, se analizó nuevamente los registros que continúan en curso del procedimiento, llegando a la conclusión que producto de las novedades y actualizaciones identificadas, se aclararon 2 registros esto obedeció a los argumentos expuestos por la EPS demandante.

IV. RAZONES DE LA DEFENSA

PRINCIPIOS DEL SISTEMA DE SEGURIDAD SOCIAL EN SALUD

Con el fin de amparar el acceso, la cobertura y la prestación de los servicios de salud a todos los habitantes del territorio nacional y teniendo en consideración que los recursos que financian al sistema de seguridad social en salud son limitados, la Ley 100 de 1993 estableció los principios que rigen al ordenamiento en salud, a saber: eficiencia, universalidad, solidaridad, integralidad, unidad y participación, de los cuales, la universalidad, solidaridad y eficiencia, que se desarrollan a continuación, se encuentran incluso elevados a rango constitucional:

Principio de Universalidad: Es la garantía de protección que tiene toda la población colombiana, sin discriminación, en todas las etapas de la vida al derecho irrenunciable a la seguridad social en salud, como servicio público, este principio está ratificado en los convenios y tratados internacionales ratificados por el Estado colombiano¹ y apunta a la cobertura universal a través de la afiliación de los habitantes a los regímenes contributivo y subsidiado de manera progresiva.

Principio de Solidaridad: Se refiere a la práctica de la mutua ayuda de las personas, las generaciones, los sectores económicos, las regiones y las comunidades hacia los sectores más débiles, materializándose en la implementación de mecanismos que permitan el sostenimiento del sistema de salud, como lo son, los aportes solidarios del sector salud y de pensiones, el fondo de solidaridad y garantías, las operaciones de recaudo de diversas fuentes y las estrategias presupuestales que se implementen.

Principio de Eficiencia: Está definido como la mejor utilización social y económica de los recursos administrativos, técnicos y financieros disponibles para que los beneficios a que da derecho la seguridad social sean prestados en forma adecuada, oportuna y suficiente, de manera que debe existir un control sobre la utilización y destinación específica de estos recursos con el fin de que contribuyan con una prestación eficaz de los servicios de salud a la población asegurada.

DEL PROCEDIMIENTO PARA EL REINTEGRO DE RECURSOS

El procedimiento administrativo especial de reintegro de recursos del sector salud, apropiados o reconocidos sin justa causa, se enmarca en el artículo 3 del Decreto Ley 1281 de 2002, norma que establecía lo siguiente:

“Artículo 3. Reintegro de recursos apropiados o reconocidos sin justa causa. Cuando el administrador fiduciario del Fosyga o cualquier entidad o autoridad pública, en el ejercicio de sus competencias o actividades como participante o actor en el flujo de caja, detecte que se presentó apropiación sin justa causa de recursos del sector salud, en los eventos que señale el reglamento, solicitará en forma inmediata las aclaraciones respectivas o su reintegro, el cual procederá a más tardar dentro de los veinte días hábiles siguientes a la comunicación del hecho. Cuando la situación no sea subsanada o aclarada en el plazo señalado se informará de manera inmediata y con las pruebas correspondientes a la Superintendencia Nacional de Salud quien ordenará el reintegro inmediato de los recursos y adelantará las acciones que considere pertinentes. Cuando la apropiación o reconocimiento a que alude este artículo sea evidenciada por el actor que maneja los recursos, éste deberá reintegrarlos en el momento en que detecte el hecho. En el evento en que la apropiación o reconocimiento sin justa causa se haya producido a pesar de contarse con las herramientas, información o instrumentos para evitarlo, los recursos deberán reintegrarse junto con los respectivos intereses liquidados a la tasa de interés moratorio establecida para los impuestos administrados

por la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales, DIAN. Cuando la apropiación se presente pese a la diligencia del respectivo actor o por circunstancias que escaparon a su control, los recursos deberán reintegrarse debidamente actualizados por el Índice de Precios al Consumidor, IPC.”

Sea del caso indicar que el referido procedimiento administrativo especial de reintegro de recursos apropiados o reconocidos sin justa causa de que trataba el artículo 3 del Decreto Ley 1281 de 2002 antes citado, fue desarrollado en su momento por la Resolución 1716 de 2019, expedida con ocasión de la modificación al decreto ley antes referido por parte del artículo 7 de la Ley 1949 de 2019.

Que de conformidad con lo dispuesto en el artículo 2 de la Resolución 1716 de 2019, esta le es aplicable a i) los procedimientos que se iniciaron a partir de la entrada en vigencia de la Ley 1949 de 2019, siempre y cuando estén en curso, ii) aquellos que no hubiesen sido allegados a la Superintendencia Nacional de Salud y iii) los que se inicien a partir de la entrada en vigencia de dicha Ley. El presente procedimiento de reintegro después de la entrada en vigencia de la Ley 1949 de 2019 y no fue allegado a la Superintendencia Nacional de Salud.

Ahora bien, se hace necesario precisar que el procedimiento administrativo especial de reintegro de recursos no tiene naturaleza sancionatoria. Su finalidad es la recuperación de los recursos del SGSSS apropiados o reconocidos sin justa causa. Al respecto, la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado, en concepto, 2235 y 2235 Adición, señala que

“(…) la finalidad, el contenido y el alcance del procedimiento establecido en el artículo 3 del Decreto Ley 1281 de 2002, que inicia el administrador fiduciario del FOSYGA o cualquier entidad o autoridad pública y continúa la Superintendencia, difiere de las características de un procedimiento de carácter sancionatorio. En efecto, la función que el legislador asignó a la Superintendencia Nacional de Salud en el artículo 3 del Decreto Ley 1281 de 2002, se limita a la posibilidad de que la entidad dé las órdenes para obtener el reintegro del monto de los recursos involucrados (...) sin que esta actividad implique, en principio, establecer responsabilidades respecto de la conducta de los sujetos llamados a reintegrar los recursos, ni se imponga en la Resolución del asunto sanciones de algún tipo”.

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

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

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

Una vez recibida la respuesta emitida por parte de la EPS en el término otorgado, la ADRES en un término de cuarenta (40) días hábiles elaborara un informe conforme a criterios técnicos y jurídicos, si se presentó apropiación o reconocimiento sin justa causa de los recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud. Establecida la apropiación o reconocimiento sin justa causa, la ADRES expide un acto administrativo que ordena el reintegro del valor adeudado junto con la actualización del IPC, contra el acto administrativo definitivo que ordena el reintegro procederán los recursos de ley.

INTERESES E INDEXACIÓN EN EL PROCESO DE REINTEGRO

El inciso tercero del artículo tercero del Decreto Ley 1281 de 2002, dispone:

Avenida El Dorado Calle 26 No. 69-76 Edificio Elemento Torre 1 Piso 17
Código Postal 111071
Teléfono:(57-1) 4322760 www.adres.gov.co

“Artículo 3°. Reintegro de recursos apropiados o reconocidos sin justa causa. Cuando el administrador fiduciario del Fosyga o cualquier entidad o autoridad pública, en el ejercicio de sus competencias o actividades como participante o actor en el flujo de caja, detecte que se presentó apropiación sin justa causa de recursos del sector salud, en los eventos que señale el reglamento, solicitará en forma inmediata las aclaraciones respectivas o su reintegro, el cual procederá a más tardar dentro de los veinte días hábiles siguientes a la comunicación del hecho. Cuando la situación no sea subsanada o aclarada en el plazo señalado se informará de manera inmediata y con las pruebas correspondientes a la Superintendencia Nacional de Salud quien ordenará el reintegro inmediato de los recursos y adelantará las acciones que considere pertinentes.

En el evento en que la apropiación o reconocimiento sin justa causa se haya producido a pesar de contarse con las herramientas, información o instrumentos para evitarlo, los recursos deberán reintegrarse junto con los respectivos intereses liquidados a la tasa de interés moratorio establecida para los impuestos administrados por la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales, DIAN. Cuando la apropiación se presente pese a la diligencia del respectivo actor o por circunstancias que escaparon a su control, los recursos deberán reintegrarse debidamente actualizados por el Índice de Precios al Consumidor, IPC.”

En este sentido, si la apropiación o reconocimiento indebido ocurrió por negligencia, imprudencia o impericia, por cuanto la entidad contaba con herramientas, información o instrumentos para evitar la indebida apropiación de los recursos, y ante la falta de cuidado al no tomar las medidas necesarias para evitar que el hecho ocurriera, surge la obligación de reconocer y pagar los intereses causados a las de interés moratorios establecida para los impuestos administrados por la DIAN. Por el contrario, de no mediar las conductas anteriormente descritas y por tanto se encuentra que la EPS actuó con diligencia o en el evento que la apropiación o reconocimiento sin justa causa se generen por circunstancias que escaparon a su control, los recursos deberán reintegrarse debidamente indexados teniendo en cuenta el IPC.

Por su parte, el artículo 7° de la Ley 1949 de 2019 derogó lo dispuesto en el artículo 3 del Decreto Ley 1281 de 2002 y estableció que los recursos apropiados o reconocidos sin justa deberán reintegrarse debidamente indexados de acuerdo con el Índice de Precios al Consumidor, en el cual establece:

“Artículo 7°. Modifíquese el artículo 3° del Decreto Ley 1281 de 2002, el cual quedará así:

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

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

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

La aplicación de la citada norma se encuentra prevista para aquellos procedimientos que se iniciaron a partir de la entrada en vigencia de la Ley 1949 de 2019 y aquellos que no hubiesen sido allegados a la Superintendencia Nacional de Salud y los que se inician a partir de su vigencia, como el caso particular que nos convoca.

INFRACCIÓN EN LAS NORMAS QUE DEBÍA FUNDARSE

Frente al argumento de la EPS en el cual indicó que la ADRES se limitó a una mera validación técnica de cruces de bases de datos, sin examinar cada caso puntual con las particularidades que ello conllevaba, vale la pena indicar que la aplicación del procedimiento de la auditoría enmarcado en la Resolución 1716 de 2019, es el garante de la EPS para exponer sus argumentos frente a los hallazgos informados por la ADRES. Si bien, la Administradora generó un anexo técnico para que la EPS reportará la respuesta a la solicitud de aclaración, esto obedece a lo dispuesto en el artículo 16 de la Resolución 1716 de 2019, que señala:

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

Así mismo, frente al argumento de la EPS referido a que no se valoraron las pruebas allegadas, se hace pertinente reiterar que, desde el inicio del procedimiento, con la solicitud de aclaración se envió el soporte jurídico y técnico del hallazgo identificado en la auditoría ARS_BDEX004. De igual forma, a la convocante le fue informado los registros y valores involucrados por causal de auditoría, información que fue dispuesta en el SFTP de la EPS con el detalle de los registros identificados en un archivo (txt) junto con la evidencia de que las pruebas allegadas por la EPS en cada una de las etapas fueron valoradas, situación que se evidenció en cada uno de los actos administrativos.

En consecuencia, la ejecución de la auditoría ARS_BDEX004 se ciñó al procedimiento de reintegro establecido para tal fin, en la medida que los criterios definidos para validar los hallazgos e indicar el estado de estos, fueron informados a la EPS de manera clara y expresa.

Frente a la firmeza de los recursos, es necesario tener en cuenta lo previsto en el inciso final del artículo 73 de la Ley 1753 de 2015, que establece una regla de firmeza sobre estos recursos.

En complemento de lo anterior, el legislador dispuso en el inciso final del artículo 16 de la Ley 1797 de 2016, una regla de firmeza para los reconocimientos y giros de los recursos del aseguramiento en salud realizados dos años antes de la entrada en vigencia de la Ley 1753 de 2015, esto es, el 9 de junio de 2013, señalando que quedaron en firme a partir del momento de entrada en vigencia de la primera de las mencionadas leyes.

Las precitadas normas fueron objeto de reglamentación mediante el Decreto 1829 de 2016, que adicionó el Decreto 780 de 2016, Único Reglamentario del Sector Salud y Protección Social, indicando en los artículos 2.6.1.6.1 y 2.6.1.6.2.

En los referidos artículos se indicó, en concordancia con lo dispuesto en el artículo 73 de la Ley 1753 de 2015 y teniendo en cuenta su aplicación y vigencia, que los reconocimientos y giros de los recursos del aseguramiento en salud quedarán en firme transcurridos dos (2) años después de su realización y que para aquellos efectuados entre el 9 de junio de 2013 y el 8 de junio de 2015, dicho término contará a partir de la entrada en vigencia de la Ley 1753 de 2015, es decir, su firmeza se predica a partir del 10 de junio de 2017.

Precisado lo anterior, tal y como el área competente lo indicó en el apoyo técnico, el Decreto 1829 de 2016 modificado por el Decreto 969 de 2017, el artículo 1 estableció lo siguiente:

“Reclamación: Corresponde a la remisión de la solicitud de aclaración a los sujetos del procedimiento de reintegro de recursos apropiados o reconocidos sin justa causa, por parte del Fondo de Solidaridad y Garantía - FOSYGA o quien haga sus veces, con la cual se da inicio a dicho procedimiento y se interrumpe el plazo para que opere la firmeza sobre los reconocimientos y giros del aseguramiento en salud realizados a partir del 9 de junio de 2013”

De acuerdo con lo anterior, es posible concluir que la solicitud de aclaración se constituye en la reclamación que interrumpe el plazo para que opere la regla de la firmeza sobre los reconocimientos y giros del aseguramiento en salud realizados a partir de abril de 2011. En este orden de ideas, la solicitud de aclaración se comunicó el **04 de noviembre de 2020**.

Aunado, se logró evidenciar que en los actos administrativos, la ADRES advirtió tal situación a la EPS convocante, pues enfatizó que:

“Al revisar el archivo .TXT remitido con la solicitud de aclaración, el cual contiene los registros involucrados en la auditoría, no se evidencian registros con fecha de reconocimiento anterior a noviembre de 2018 en la columna denominada “Fecha_Proceso”, por tal razón, no se acepta lo afirmado por la EPS, el decir que existen 138 registros por valor de \$6.431.674,31 a los cuales procede la firmeza de los reconocimientos”.

Es por cuanto, carecen de fundamento las afirmaciones indicadas por la EPS, cuando indicó que había operado la firmeza de los reconocimientos y giros de recursos del aseguramiento en salud.

DERECHO AL DEBIDO PROCESO, AUDIENCIA Y DE LA DEFENSA

Frente a la vulneración del debido proceso es importante mencionar que el artículo 29 de la Constitución política de Colombia de 1991, estableció que el debido proceso aplica a toda clase de actuaciones administrativas y judiciales, por tanto, esta garantía constituye un control al Estado en relación con las actuaciones que se desarrollen contra los particulares.

Del mismo modo, la H. Corte Constitucional ha definido al debido proceso administrativo como un conjunto de condiciones especiales que se le impone a la administración a fin de velar su correcto funcionamiento, bajo los principios la legalidad, publicidad y transparencia.

Indicado lo anterior y partiendo que el debido proceso nace a partir de un procedimiento reglado cuyo contenido está predeterminado por una norma jurídica, se procede a aclarar que la ADRES acató y cumplió con los aspectos procedimentales, teniendo en cuenta que respetó cada uno de los lineamientos, veamos:

- **Legalidad:** para el proceso de Reintegros de recursos que se adelantó contra SALUD TOTAL EPS, se tiene que la ADRES actuó en margen de lo establecido en la Resolución 1716 de 2019 y en el artículo 7 de la Ley 1949 de 2019.
- **Publicidad:** Se puede evidenciar que las demandadas cumplieron con este principio en aras de garantizar el debido proceso de la parte actora, pues como se logró observar la resolución objeto de discusión fue debidamente notificada.
- **Transparencia:** Aunado, es importante tener en cuenta que, al momento de evidenciarse un hallazgo por un giro de lo no debido, en consonancia con el principio de legalidad y publicidad se adelantaron las siguientes actuaciones: **I)** comunicación del hallazgo de auditorías con su respectiva notificación, **II)** respuesta por parte de la actora a dichos hallazgos **III)** expedición y notificación de la Resolución objeto de discusión y **IV)** recurso de reposición interpuesto por la actora.

Es así por cuanto el deber de observar las formas propias de cada juicio, garantía a la cual hace referencia el artículo 29 constitucional en la idea en que " *nadie podrá ser juzgado sino con la observancia de la plenitud de las formas propias de cada juicio*".

De este modo, es importante explicar de forma sucinta el procedimiento que se realizó bajo la Resolución 1716 de 2019:

Resolución 1716 de 2019
Etapa previa de trámite: Hallazgos de auditoria en los cuales se detecte una presunta apropiación o reconocimiento sin justa causa a las EPS.
¿Quién interviene? ADRES por medio del Ente Auditor.
Por medio de una solicitud de aclaración se requiere a la EPS a fin de que emita una respuesta sobre los hallazgos evidenciados. En esta etapa se le concede un término de 40 días.
ADRES procede a elaborar informe final teniendo en cuenta las evidencias y argumentos allegados por la EPS, cuya conclusión varía en dos aspectos a saber: (I) existencia de una apropiación o reconocimiento sin justa causa de recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud y (II) inexistencia de la misma.
¿Quién expide la Resolución? ADRES
En consecuencia, la ADRES procede con la expedición y notificación del Acto Administrativo que ordena el reintegro de los recursos previsto en el artículo 7 de la precitada Resolución.
¿Quién ejecuta el Acto Administrativo? ADRES

En conclusión, no se observa violación alguna por cuanto a la EPS se le han brindado las garantías procesales para que presente las aclaraciones y las informaciones pertinentes dentro de cada etapa en el procedimiento.

Por consiguiente, no son procedentes los alegatos dados por la EPS demandante frente a este concepto de violación, pues como ya se abordó los informes cuentan con el respectivo soporte de tipo técnico y jurídico en concordancia con la normativa vigente a la EPS le fue informada la fuente de validación hallazgo en las auditorías.

ACTUALIZACIÓN DE LA BDUA

Por otro lado, sea del caso recordar que es deber de la EPS reportar las novedades presentadas por cada afiliado de acuerdo con lo establecido en el artículo 4 de 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."

En el mismo sentido, los artículos 5 y 6 del Decreto Ley 1281 de 2002 establecen, entre otras:

- Quienes administren recursos del sector salud y quienes manejen información sobre la población, incluyendo los regímenes especiales o de excepción del Sistema General de Seguridad Social en Salud, harán parte del sistema integral de información del sector salud para el control de la afiliación, del estado de salud de la

población y de los recursos y responderán por su reporte oportuno, confiable y efectivo, de conformidad con las disposiciones legales y los requerimientos del Ministerio de Salud y

- En lo que refiere al reporte de los datos de afiliación al Sistema General de Seguridad Social en Salud, y a los lineamientos que sobre el particular se aplican a las EPS del régimen contributivo y del régimen subsidiado, así como a los regímenes especiales y de excepción, a las entidades que ofertan planes voluntarios de salud y por el INPEC tratándose de prestación de servicios de salud a las personas privadas de la libertad bajo la custodia y vigilancia, de las Entidades Territoriales, se debe aplicar lo dispuesto en la Resolución 4622 de 20161, la cual establece el plazo, las novedades a reportar, archivos y estructuras definidas para el efectos.

En la norma antes citada, se coligue que las Entidades Promotoras de Salud –EPS, las Entidades de Medicina Prepagada y quienes administren pólizas o seguros de salud, las Entidades Promotoras de Salud del Régimen Subsidiado, el Distrito Capital, los Municipios, los departamentos que tengan a su cargo corregimientos departamentales, quienes administren los regímenes especiales y de excepción del Sistema General de Seguridad Social en Salud, tienen la obligación de suministrar la información requerida para el adecuado control de los recursos del SGSSS, para consolidar la denominada Base de Datos Única de Afiliados – BDUA.

Por lo anterior, sea del caso precisar que, no se puede confundir el deber de depurar las bases de datos, **con el deber de alimentar la misma con información veraz y de calidad a cargo de las EPS**, quienes cuentan con la información para advertir las inconsistencias que se pueden presentar y proceder a la corrección y depuración de las bases de datos, tal y como se determinó en el informe de cierre de auditoría, omisión que conllevó al reintegro ordenado mediante los actos administrativos.

V. EXCEPCIONES

1. INEXISTENCIA DE LA OBLIGACIÓN

Por ausencia de causa legal de la obligación por cuanto la ADRES no tiene ni la competencia, ni la función de asumir responsabilidades de entidades diferentes a ella.

Por la normativa vigente y aplicable al caso concreto, no hay lugar a realizar devolución alguna a favor del actor, por cuanto lo descontado es un pago obligatorio que de haber sido errado tiene un trámite prevalente y especial, el cual no fue satisfecho en el sub examine, pues se reitera que conforme lo estableció la norma, la EPS después de realizar el análisis respectivo de procedencia o improcedencia de la devolución, resulta ser ésta la titular competente para solicitar en los términos de 12 meses la misma, de lo contrario normativamente se da una destinación a los recursos que ingresaron y por tanto no son susceptibles de devolución alguna.

2. GARANTÍA DEL DEBIDO PROCESO

Solicito se tenga en cuenta la normatividad antes descrita, que establece el procedimiento de reintegro de recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud apropiados o reconocidos sin justa causa, se trata de un trámite reglado y en cada una de las etapas del procedimiento se garantizan unas oportunidades, términos y plazos a la persona natural o jurídica que presuntamente apropió recursos del sistema de salud para que ejerza el derecho de defensa y contradicción aportando en la oportunidad establecida, las pruebas y soportes documentales que considere pertinentes.

Respecto al debido proceso, la Corte Constitucional lo ha definido como:

“el conjunto de garantías previstas en el ordenamiento jurídico, a través de las cuales se busca la protección del individuo incurso en una actuación judicial o administrativa, para que durante su trámite se respeten sus derechos y se logre la aplicación correcta de la justicia”

¹ 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

Sobre el particular, el Consejo de Estado ha establecido:

“En tanto expresión del principio de Estado de Derecho, y más concretamente del principio de legalidad, su objetivo es estatuir un mecanismo que al tiempo que limite el poder de las autoridades, forzando a que sus actuaciones se sometan siempre a las formas preestablecidas por la ley, contribuya tanto a la garantía y realización de los derechos de los particulares, que deben gozar de posibilidades adecuadas de participación en el proceso de formación de la voluntad de la Administración, como a un mejor ejercicio de las funciones públicas y a una más imparcial aplicación del Derecho, gracias al debate entidad particular(es) que propicia.

Lo anterior no significa que el debido proceso consagrado por el artículo 29 Constitucional sea un derecho absoluto o de contenido uniforme. Es, por el contrario, un estándar de corrección formal que por las razones antes expuestas impone la Constitución a la Administración y a los jueces. De aquí que, aunque deba guardar siempre conformidad con las exigencias mínimas del derecho de defensa, contradicción, audiencia y publicidad que impone la norma constitucional, admita distintas configuraciones legales acordes con la naturaleza y las particularidades de la actuación administrativa y fase procesal regulada”

En este sentido, existe un procedimiento especial que cumple unos parámetros que permiten detectar el hallazgo a través de soportes y bases de datos, indicando en la solicitud de aclaración los registros o ítems que configuran la apropiación o el reconocimiento sin justa causa, o la descripción de la destinación con la cual se hizo la transferencia de los recursos.

Posteriormente, la solicitud de aclaración se comunica a la persona para que en el término previsto otorgue respuesta, en esta etapa, garantiza el principio de publicidad ya que permite conocer las causales de hallazgo y, permite ejercer el derecho de defensa y contradicción allegando los soportes y medios de prueba que considera pertinentes. En el evento en que la persona no presente respuesta solicitud de aclaración o lo haga en forma extemporánea, la entidad que esté adelantando el procedimiento elabora el informe.

Establecida la apropiación o el reconocimiento sin justa causa, se expedirá acto administrativo definitivo que ordene el reintegro del valor adeudado junto con la actualización conforme al IPC, según la normatividad aplicable para el caso concreto.

Contra el acto administrativo definitivo que ordene el reintegro de los recursos apropiados o reconocidos sin justa causa procederán los recursos de Ley.

3. PRESUNCIÓN DE LEGALIDAD DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS ACUSADOS

Los actos administrativos gozan de la presunción de legalidad, la cual hace referencia a “la presunción de validez del acto administrativo mientras su posible nulidad no haya sido declarada por autoridad competente”

El tratadista Berrocal se refiere a la presunción de legitimidad cuando señala: “...es la presunción de validez del acto administrativo mientras su posible nulidad no haya sido declarada por autoridad competente. La presunción de legalidad importa, en sustancia, una presunción de regularidad del acto, también llamada presunción de legalidad, de validez, de juridicidad, o pretensión de legitimidad. El vocablo legitimidad no debe entenderse como sinónimo de —” perfección”. Según algunos autores la presunción de legalidad comprende la legitimidad y el mérito...”

En el mismo sentido, se ha manifestado que la presunción de legalidad del acto administrativo es¹³ “la suposición de que el acto fue emitido conforme a derecho, dictado en armonía con el ordenamiento jurídico. Es una resultante de la juridicidad con que se mueve la actividad estatal. La legalidad justifica y avala la validez de los actos administrativos; por eso crea la presunción de que son legales, es decir, se los presume válidos y que respetan las normas que regulan su producción”.

La presunción se desprende del hecho supuesto de que la administración ha cumplido íntegramente con la legalidad preestablecida en la expedición del acto, lo que hace desprender a nivel administrativo importantes

consecuencias entre ellas, la ejecutoriedad de este, situación que se configura en el presente caso.

Ahora bien, no obstante, la presunción de legalidad que gozan los actos administrativos en sí mismos, estos a su vez pueden ser controvertidos mediante la interposición de los recursos previstos en la ley lo cual debe realizarse dentro de la diligencia de notificación personal, o dentro de los cinco (5) días siguientes a ella, o a la desfijación del edicto. Una vez hayan sido interpuestos los recursos y resueltos los mismos, se produce el agotamiento de la vía gubernativa y el acto administrativo reviste el carácter de ejecutivo y ejecutorio. Dado lo anterior tenemos que cuando se agote la vía gubernativa, es decir, cuando los recursos interpuestos se hayan decidido por parte de la autoridad administrativa, ya no existe la posibilidad de que dicho acto administrativo se controvierta ante la entidad que lo profirió, sin perjuicio que el particular pueda demandar la decisión administrativa ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo mediante el ejercicio de las acciones previstas en la ley. A contrario sensu, si no se ha interpuesto los recursos obligatorios en la vía administrativa, se entenderá que no agotó la vía gubernativa, por ende, no le es posible acudir ante las autoridades jurisdiccionales.

Como puede observarse, en el evento que un particular o entidad se encuentre inconforme o lesionado con la decisión proferida por la administración, tendrá la posibilidad de agotar en primera instancia, la vía gubernativa por intermedio de los recursos de ley y en el evento que no prosperen, tendrá la posibilidad de acudir ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo. En consecuencia, las resoluciones emitidas por parte de la Adres gozan de la presunción de legalidad ya que fueron expedidos conforme a los requisitos establecidos en la ley, y es que el procedimiento adelantado tiene sustento legal y reglamentario, sin que se pueda aludir la omisión de algún parámetro como lo pretende el demandante.

4. COBRO DE LO NO DEBIDO

El procedimiento de reintegro de recursos, resulta ser un procedimiento especial, que para el caso objeto de litis cumplió los parámetros definidos en la normativa mencionada anteriormente y al haberse establecido la apropiación o el reconocimiento sin justa causa, los recursos deben permanecer en las arcas del Sistema General de Seguridad Social en Salud – los cuales tienen destinación específica – artículo 48 de la Constitución Política no siendo entonces procedente que SALUD TOTAL EPS solicite por vía judicial le sean retornados.

5. EXCEPCIÓN INNOMINADA O GENÉRICA

Por la presente se solicita amablemente que, al realizarse el estudio y la valoración de las condiciones fácticas del presente proceso se logra determinar la existencia de hechos que constituyan una excepción, se sirva reconocerla de forma oficiosa como corresponda, conforme a lo dispuesto en el artículo 164 del Código Contencioso Administrativo, que a la letra indica:

“(...) En la sentencia definitiva se decidirá sobre las excepciones propuestas y sobre cualquier otra que el fallador encuentre probada. (...)” (Subrayado fuera del texto)

Por tanto, si después de la valoración del proceso y de las pruebas aparece probada cualquier excepción, le solicito declararla acorde con la norma transcrita.

VI. PRUEBAS

1. Documentales, las que obran en el expediente
2. Concepto técnico emitido por la Dirección de Liquidaciones y Garantías de la ADRES.

VII. ANEXOS

- Los relacionados en el acápite de pruebas.
- Poder legalmente conferido por el Jefe de la Oficina Asesora Jurídica de la ADRES

- Ley 1753 de 2015 Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018. - Decreto 1429 de 2016
- Por la cual se modifica la estructura de la Administradora de los Recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud-ADRES y se dictan otras disposiciones.
- Resolución 101 del 3 de agosto de 2017
- Por el cual se delegan unas funciones y se dictan otras disposiciones.
- Resolución Nombramiento jefe Oficina Asesora Jurídica de la ADRES.
- Acta de posesión jefe Oficina Asesora Jurídica de la ADRES.

VIII. NOTIFICACIONES

La Administradora de los Recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud – ADRES recibe notificaciones en la Avenida Calle 26 No. 69 – 76 Edificio Elemento Torre 1, Piso 17 de la ciudad de Bogotá- Correo electrónico para notificaciones judiciales es: notificaciones.judiciales@adres.gov.co / teléfono: 4322760 Ext. 1767 – 1771 y la suscrita apoderada en el correo angie.pineda@adres.gov.co Cel. 3132074699

Con el debido respeto,



ANGIE KATERINE PINEDA RINCÓN

C.C. No. 1.020.766.170 de Bogotá

T.P. No. 288.118 del C.S. de la J.



Al contestar por favor cite estos datos:

Radicado No.: 20221600030083

Fecha: 2022-05-18 07:16

Página 1 de 7

COMUNICACIÓN INTERNA

PARA: MAURICIO RAMÍREZ ESPITIA

Director de Otras Prestaciones

DE: LORENA AMÉZQUITA BECERRA

Coordinadora Grupo de Gestión de Reconocimientos
Dirección de Otras Prestaciones

Asunto: Informe del proceso de reintegro – Solicitud de aclaración 20211601077101 Salud Total EPS-S S.A.

Respetado doctor Ramírez:

En cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 6 de la Resolución 1716 de 2019, se emite informe respecto a los hallazgos reportados en la solicitud de aclaración con radicado ADRES N.º 20211601077101 de fecha 15 de diciembre de 2021, y el posible reconocimiento de los recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud sin justa causa, para lo cual se expone lo siguiente:

1. DESCRIPCIÓN FÁCTICA SOLICITUD DE ACLARACIÓN N.º 20211601077101

La Contraloría General de la República se encuentra desarrollando una auditoría de cumplimiento a la ADRES, en la cual identificó el presunto reconocimiento de recursos sin justa causa en favor de Salud Total EPS-S S.A. bajo la causal "Medicamentos POS - NO POS".

En consecuencia, la ADRES revisó la información allegada por la Contraloría General de la República y evidenció el presunto reconocimiento de los recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud sin justa causa en favor de Salud Total EPS-S S.A., siendo procedente conforme al artículo 4 de la Resolución 1716 de 2019 emitir la presente solicitud de aclaración frente a la siguiente causal:

CAUSALES	NUMERO DE ÍTEMS	MONTO INVOLUCRADO \$
Medicamento POS – NO POS	3	7.186.616,00
Total	3	7.186.616,00

Fuente: DOP-ADRES



Al contestar por favor cite estos datos:

Radicado No.: 20221600030083

Fecha: 2022-05-18 07:16

Página 2 de 7

En razón de lo anterior, la Dirección de Otras Prestaciones de la ADRES en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 4 de la Resolución 1716 de 2019, mediante comunicación N.º 20211601077101 de fecha 15 de diciembre de 2021, remitió a Salud Total EPS-S S.A. solicitud de aclaración por el presunto reconocimiento de recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud sin justa causa de los recobros e ítems enunciados en el acápite anterior y detallados en el archivo Excel adjunto denominado "Detalle Recobro Salud Total", el cual hace parte integral del presente documento.

2. RESPUESTA A LA SOLICITUD DE ACLARACIÓN N.º 20211601077101

La referida solicitud de aclaración fue recibida por Salud Total EPS-S S.A. el 17 de diciembre de 2021. Frente a la cual, mediante oficio con radicado ADRES N.º 20221420253622 del 09 de febrero de 2022, la Entidad brindó respuesta e indicó lo siguiente:

2.1. Marco Normativo

Al respecto, expresa Salud Total que la ADRES deberá estructurar sus actuaciones administrativas conforme al artículo 3 del Decreto de 1281 del 2002, modificado por el artículo 7 de la Ley 1949 de 2019 y la Resolución 1716 de 2019, que consagran el proceso administrativo especial de reintegro.

2.2. Buena Fe

Manifiesta la EPS que su actuar se ciñe al principio de buena fe, el cual se encuentra contenido en el artículo 83 de la Constitución Política de Colombia, dado que sus acciones se realizaron conforme al procedimiento descrito por la ADRES para la radicación de las prestaciones o suministros de salud no financiados por el plan de beneficios de salud con cargo a la UPC.

2.3. Análisis Registros Objeto de Solicitud de Aclaración

La E.P.S. indica que, luego de realizar las validaciones a los dos usuarios que se les suministro el medicamento Certolizumab Pegol, se identificó que el diagnóstico es diferente al indicado por el condicionamiento del medicamento en la Resolución 5857 de 2018, el cual es artritis reumatoide refractaria.

Al primer usuario lo diagnostican con artritis psoriásica y al segundo usuario con artritis psoriasiforme con región extensora de muslos y piernas, los cuales no tienen relación con el condicionamiento del medicamento, por lo anterior expuesto no es procedente el reintegro.



Al contestar por favor cite estos datos:

Radicado No.: 20221600030083

Fecha: 2022-05-18 07:16

Página 3 de 7

3. ANÁLISIS DE LA RESPUESTA

De conformidad a los argumentos expuestos por SALUD TOTAL EPS, se procede a dar respuesta a cada uno de estos en la misma forma que fueron propuestos, así:

3.1 Marco Normativo

Al respecto, Salud Total más que aludir a una violación directa por parte de la ADRES frente a las normas que estructuran el proceso administrativo especial de reintegro, se enfoca en mencionar que toda actuación administrativa que se desarrolle con ocasión al trámite administrativo se debe estructurar con base en las normas vigentes. Es por esto, que es necesario manifestar que la ADRES efectivamente desarrolla el proceso de reintegro de conformidad al debido proceso en atención a las disposiciones normativas que establece la Resolución 1716 de 2019 y artículo 3 del Decreto de 1281 del 2002, modificado por el artículo 7 de la Ley 1949 de 2019, con el fin de que Salud Total EPS cuente con las herramientas procesales necesarias para efectuar su derecho de contradicción y defensa.

3.2 Buena Fe

Sobre el particular, se debe precisar que el proceso administrativo no tiene en cuenta la responsabilidad del actor que apropia o se le reconoce recursos sin justa causa, puesto que su objeto no se estructura en determinar el grado de responsabilidad del actor frente a la apropiación de recursos, sino su enfoque versa en recuperar los recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud, con el fin de brindar la correcta destinación de recursos que establece el artículo 48 de la Constitución Política.

El proceso administrativo especial de reintegro se soporta en la figura del pago de lo no debido. Según la cual, se tiene el derecho de repetir lo pagado por error cuando se prueba que no se debía (2313 del Código Civil). Por lo tanto, este procede por el simple hecho de que se produzca un pago indebido da lugar a su procedencia. En tal línea la Sala de Consulta del Servicio Civil del Consejo de Estado indicó frente al procedimiento administrativo de reintegro que *"Debe tenerse en cuenta que una apropiación o reconocimiento de recursos efectuado de forma indebida, no siempre ni necesariamente da lugar a iniciar acciones de tipo sancionatorio, pues dicha situación puede presentarse por una indebida interpretación de la información, por fallas en los equipos o en el software, o por un simple error humano de cualquiera de los agentes involucrados en el flujo de caja de los recursos del SGSSS, error que es justamente lo que constituye lo que el Código Civil define como pago de lo no debido, que hoy en día forma parte del concepto de enriquecimiento sin causa y que da derecho para repetir lo pagado."*

3.3 Frente al análisis de los Registros Objeto de Solicitud de Aclaración



Al contestar por favor cite estos datos:

Radicado No.: 20221600030083

Fecha: 2022-05-18 07:16

Página 4 de 7

De conformidad con los argumentos expuestos por SALUD TOTAL EPS, el Grupo de Gestión de Reconocimiento, mediante comunicación interna N.º 20221600009643 del 21 de febrero de 2022, solicitó al Grupo Interno de Verificación y Auditoría de Cuentas de la ADRES estudio técnico para controvertir o confirmar los postulados presentados por la EPS.

En razón de lo anterior, el 28 de marzo de 2022 se recibió por parte del Grupo Interno de Verificación y Auditoría de Cuentas concepto técnico, en el cual, se detalló los siguientes aspectos:

"El proceso contiene tres (3) ítems, luego de la evaluación de los soportes e información registrada en prescripción MIPRES, se considera la cancelación del proceso de reintegro para dos (2) ítems, teniendo en cuenta que el medicamento recobrado no se encuentra incluido en Plan de Beneficios en Salud (PBS) para la fecha de prestación de los servicios, según Resolución 5857 de 2018 (Anexos, Pagina 46 - línea 81), así:

Cuadro No. 2
Anexos Resolución 5857 de 2018

No.	Código ATC	Principio activo	Financiación con recursos de la UPC	Aclaración
81	L04AB05	Certolizumab Pe Gol	Incluye todas las concentraciones y formas farmacéuticas	Financiado con recursos de la UPC para uso en artritis reumatoide refractaria a tratamiento con fármacos antireumáticos modificadores de la enfermedad (farme) no biológicos

Fuente: Anexos Resolución 5857 de 2018, Página 46

Recobros 165899886 y 165899887

Para los recobros 165899886 ítem número 1 y 165899887 ítem número 1, usuario Moreno Montoya María Elena del Socorro, identificado con CC No. 32016484 se evidencia que, la tecnología en salud recobrada (CIMZIA-CERTOLIZUMAB) no se encuentra incluida en Plan de Beneficios en Salud (PBS) para la fecha de prestación del servicio, debido a que corresponde a un medicamento condicionado a diagnóstico de Artritis Reumatoide, Según Resolución 5857 de 2018 (Anexos, Pagina 46 - línea 81) y al verificar los soportes se evidencia que el usuario presenta Diagnóstico diferente (Artritis Psoriásica) (...)"

"Así mismo, se concluye que, en un (1) ítem, sí procede la solicitud de reintegro toda vez que, al validar la información registrada en prescripción MIPRES, se evidencia que el usuario cumple con el condicionamiento de diagnóstico (Artritis Reumatoide), según Resolución 5857 de 2018 (Anexos, Pagina 46 - línea 81).



Al contestar por favor cite estos datos:
Radicado No.: 20221600030083
Fecha: 2022-05-18 07:16
 Página 6 de 7

Imagen No. 4
Datos del Recobro en Intranet SII_MYT

MYT » Auditoria

Primer Nombre Segundo Nombre

Tipo Afiliación Nivel Cuota Moderadora

Datos del Recobro

Item	FechaSolMedico	Acta	Fecha_Acta	Periodico	NumEntrega	NumFactura	Fec
1	18/10/2019	20191016149014996504	18/10/2019 12:00:00 a. m.	S	1	IAC-316351	05/11

Vir Recobro Vir Aprobado Vir Glosado Estado

Datos Medicamentos NO POS

Item	Nombre	Presentacion	FrecUso	DiasTratamiento	Cantidad	Virunitario	VirTotal	CodSimila
1	CIMZIA®	TABLETA	2,00	1	2	1.205.113,00	2.410.226,00	L04AC01470

Fuente: Histórico Recobros – Intranet SII_MYT

En consecuencia, el Grupo Interno de Verificación y Auditoría de Cuentas evidenció que para la causal “Medicamento POS – NO POS” es procedente continuar con el proceso de reintegro para un (01) ítem (01 recobro), debido a que el diagnóstico de la paciente corresponde al condicionamiento del medicamento para ser financiado con la UPC.

4. CONCLUSIONES

Se concluye que de los tres (03) ítems (03 recobros) que contenían la solicitud de aclaración inicial fueron aclarados dos (02) ítems (02 recobros); mientras que sobre un (01) ítem (01 recobro) el Grupo Interno de Verificación y Auditoría de Cuentas de la ADRES conceptuó que era procedente adelantar el proceso de reintegro.

Así las cosas, los ítems que no fueron aclarados corresponden a la siguiente relación:

Causal	Paquete Recobro	Fecha de Pago Paquete	Número Ítem	Monto Involucrado	Cálculo IPC 18/05/2022	Total
Medicamento POS – NO POS	RE_MYT01_5G	18/05/2021	1	\$2.394.472,00	\$221.289,05	\$2.615.761,05



Al contestar por favor cite estos datos:

Radicado No.: 20221600030083

Fecha: 2022-05-18 07:16

Página 7 de 7

En consecuencia, esta coordinación recomienda dar aplicación al artículo 7 de la Resolución 1716 de 2019, mediante la expedición de un acto administrativo que ordene el reintegro del valor que fue reconocido sin justa causa en favor de Salud Total EPS-S S.A., así:

- La suma de \$2.615.761,05, distribuidos así: i) \$2.394.472,00 por concepto de capital y, ii) \$221.289,05 por concepto de la actualización del valor del capital conforme al índice de precios al consumidor IPC con corte al 18/05/2022, correspondiente a un (01) ítem (01 recobro), por la causal "Medicamento POS – NO POS".

Cordialmente,



LORENA AMÉZQUITA BECERRA

Coordinadora Grupo de Gestión de Reconocimientos

Dirección de Otras Prestaciones

Anexo: Archivo en Excel con el detalle de la información
Concepto Técnico
Informe Técnico

Elaboró: Rena M.

Revisó: Lorena A. / Laura M.