	GESTIÓN JURÍDICA	CÓDIGO	GJFT09
	CIRCULAR EXTERNA	VERSIÓN	1
		FECHA	29/05/2023

**CIRCULAR EXTERNA RA_NOTI_S DE ANHO_S
DIA_S-MES_S-ANHO_S**

PARA: Entidades promotoras de salud, las entidades adaptadas, los programas de salud que administran las Cajas de Compensación Familiar y las instituciones prestadoras de servicios de salud, la Administradora de los Recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud — ADRES o quien haga sus veces.

DE: SUPERINTENDENCIA NACIONAL DE SALUD

ASUNTO: Circular Externa relativa a: “Instrucciones sobre las medidas durante el proceso liquidatorio, la culminación y aclaración de los asuntos pendientes entre la entidad en liquidación y la Administradora de los Recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud”.

FECHA:

I. ANTECEDENTES

El artículo 48 de la Constitución Política establece que la seguridad social es un servicio público de carácter obligatorio que se prestará bajo la dirección, coordinación y control del Estado y el mismo artículo establece una protección patrimonial de sus recursos: “No se podrán destinar ni utilizar los recursos de las instituciones de la Seguridad Social para fines diferentes a ella”.

Por su parte, el artículo 29 del Decreto - Ley 111 de 1996 define qué se entiende como contribuciones parafiscales y en reiterada jurisprudencia de la Honorable Corte Constitucional y el Consejo de Estado¹, se ha establecido que los recursos que del Sistema de Seguridad Social en Salud-SGSSS son de naturaleza parafiscal, es decir, con destinación específica.

En tal sentido, los aportes a salud son gravámenes obligatorios establecidos por ley, que se utilizan en beneficio del propio sector al margen del presupuesto nacional y que por su naturaleza tienen destinación específica, siendo catalogados como contribución parafiscal; tal es el caso de las cotizaciones que hacen los usuarios del sistema.


En lo que se refiera a las normas internas del sistema, la Ley 100 de 1993 mediante el párrafo segundo del artículo 233 establece el marco procedimental que rige la Superintendencia Nacional de Salud y para el caso de las intervenciones forzosas para liquidar se considera lo establecido dentro del Estatuto Orgánico del Sistema Financiero y el Decreto 2555 de 2010 y demás normas complementarias.

El Estatuto Orgánico del Sistema Financiero Decreto Ley 663 de 1993 establece en el artículo 293 el procedimiento administrativo especial aplicable para los procesos concursales o de liquidación forzosa. Al mismo tiempo, señala en su artículo 299 cuáles sumas y bienes integran la masa de la liquidación y cuáles están excluidos de ella. Para los procesos de liquidación voluntaria, la norma procedimental está definida por el artículo 218 y siguientes del Código de Comercio.

Aunado a lo anterior, el artículo 9.1.3.5.5 del Decreto 2555 de 2010 dispone que el liquidador tiene el deber de restituir las sumas excluidas de la masa, previo a la calificación y graduación de lo que se considera dentro de ella.

El artículo 2.6.4.3.1.1.1. del Decreto 780 de 2016 señala que,

¹ Sentencias C-577 de 1997, SU-480 de 1997, 0-821 de 2001, C-1040 de 2003 y C-824 de 2004 de la Corte Constitucional y la sentencia de la Sección Segunda, expediente No. 05001-23-33-000-2013-01143-01(1317-16) SUJ-025-CE-S2-2021 de 9 de septiembre de 2021 del Consejo de Estado.

	GESTIÓN JURÍDICA	CÓDIGO	GJFT09
	CIRCULAR EXTERNA	VERSIÓN	1
		FECHA	29/05/2023

RA_NOTI_S

"[...]Se entiende por compensación el proceso mediante el cual la ADRES determina y reconoce la Unidad de Pago por Capitación (UPC), los recursos para el pago de las incapacidades originadas por enfermedad general de los afiliados cotizantes y los recursos para financiar las actividades de promoción de la salud y de prevención de la enfermedad, de los afiliados al Régimen Contributivo conforme con lo definido por el Ministerio de Salud y Protección Social, por cada período al que pertenece el pago de la cotización recaudada y conciliada entre el mecanismo de recaudo y la base de datos de afiliación al Sistema General de Seguridad Social en Salud."

El resultado de la compensación será el monto liquidado y reconocido a cada EPS o EOC".

En el caso de la UPC que, por su misma naturaleza es pagada por compensación y de manera anticipada, se tiene que dichas sumas están por fuera de la masa de liquidación, siguiendo el artículo 12 de la Ley 1797 de 2016, aspecto a desarrollar más adelante en esta instrucción.

Adicionalmente, el artículo 2.6.4.2.1.24 del Decreto 780 de 2016 establece:

"[...]Recuperación de deudas sobre operaciones realizadas en el marco del artículo 41 del Decreto-ley 4107 de 2011. Corresponde a los recursos que se deben recaudar cuando la entidad deudora es objeto de una medida administrativa de intervención forzosa para liquidar o haya solicitado su retiro voluntario de la operación del aseguramiento en salud, caso en el cual, se entenderá que renuncia al plazo otorgado y autoriza a la ADRES para que declare exigible de inmediato la obligación y proceda al descuento de la misma y de los respectivos intereses, de los recursos que a cualquier título le reconozca la ADRES tales como los derivados del proceso de compensación, de recobros, de la liquidación mensual de afiliados y de los demás conceptos que generen reconocimiento a favor de la entidad deudora.


En los casos de liquidación de las entidades en los que no sea posible el descuento previsto para la amortización del crédito, se hará efectivo el título valor definido en el acto administrativo, teniendo en cuenta que los recursos del SGSSS por su naturaleza, no hacen parte de la masa de liquidación."

Adicionalmente, el numeral 2 del artículo 14 de la Resolución 1716 de 2019, modificado por el artículo 4 de la Resolución 995 de 2022, establece:

"[...]2.- En el caso de entidades intervenidas para liquidar, en estado de liquidación que no operan el aseguramiento o entidades liquidadas, el valor de las obligaciones derivadas del procedimiento de reintegro de recursos apropiados o reconocidos sin justa causa será compensado en su totalidad contra los valores que tengan o le resulten a su favor por los procesos que administre la ADRES, sin conferir plazo alguno. En el evento en que dichos valores no sean suficientes para cubrir las obligaciones, las entidades deberán reintegrar los recursos correspondientes, en el marco de lo establecido en el artículo 12 de la Ley 1797 de 2016 y de la Resolución 574 de 2017 o las normas que la modifiquen o sustituyan."

El artículo 66 de la Ley 1753 de 2015 creó la Administradora de los Recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud -en adelante ADRES-, como una entidad de naturaleza especial del nivel descentralizado del orden nacional, a la cual se le asignó, entre otras funciones, la de administrar los recursos del Fondo de Solidaridad y Garantía — FOSYGA y adelantar las verificaciones para el reconocimiento y pago por los distintos conceptos que aseguren el buen uso y control de los recursos.

El Decreto 1080 de 2021 [Estatuto básico de la entidad] estableció la competencia de la Superintendencia Nacional de Salud para adelantar funciones de inspección, vigilancia y control a la Administradora de los Recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud – ADRES, así como para realizar inspección y vigilancia de las fuentes de financiamiento de la Administradora de los Recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud – ADRES, en concordancia con lo dispuesto dentro del artículo 121 de la Ley 1438 de 2011.

	GESTIÓN JURÍDICA	CÓDIGO	GJFT09
	CIRCULAR EXTERNA	VERSIÓN	1
		FECHA	29/05/2023

RA_NOTI_S

Asimismo, de lo establecido por la Ley 1438 de 2011 y el Decreto 1080 de 2021, el liquidador que lleva el proceso correspondiente, forzoso o voluntario, también es sujeto de inspección, vigilancia y control de esta superintendencia.

En lo que se refiere a los procesos de liquidación forzosa y voluntaria, el artículo 12 de la Ley 1797 de 2016 establece la prelación de créditos aplicado a las aseguradoras en salud y prestadores, determinando que se debe hacer el pago de los recursos que se adeuden al Fosyga -ahora ADRES- y los recursos relacionados con la dispersión del riesgo, previo a la calificación y graduación de créditos

El mecanismo por excelencia de la dispersión del riesgo dentro del sistema es el aseguramiento, consagrado por el artículo 14 de la Ley 1122 de 2007. Sin embargo, en paralelo al mecanismo de aseguramiento, dentro del sistema existe la figura de mutualidad como mecanismo de dispersión del riesgo en salud, lo cual se ve dentro del Fondo de la Cuenta de Alto Costo, dispuesta por el Decreto 780 de 2016 (modificado por el Decreto 2699 de 2016).

El costo de aseguramiento se reconoce a través de la UPC a las aseguradoras y se paga mediante la compensación, esta última descrita dentro del artículo 220 de la Ley 100 de 1993 y definida dentro del artículo 2.6.4.3.1.1.1 del Decreto 780 de 2016 (modificado por el Decreto 2265 de 2017).

El Decreto Ley 1281 de 2002 en su artículo 3, modificado por el art. 7 de la Ley 1949 de 2019, establece que al evidenciarse un hallazgo de indebida aprobación de recursos de la salud por parte de la ADRES, esta entidad podrá solicitar el reintegro de las sumas detectadas y la correspondiente indexación, siendo dicha actualización de tratamiento diferencial en el caso de los recursos de la no masa en liquidaciones de aseguradoras y prestadoras en salud frente al procedimiento establecido dentro del Decreto 2555 de 2010.

Por su parte, el Ministerio de Salud y Protección Social mediante la Resolución 784 de 2024, con el fin de proteger los recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud (SGSSS) y lograr la recuperación de los saldos adeudados por entidades que se encuentren en proceso de liquidación, dispuso el procedimiento que debe adelantarse para que la ADRES obtenga el pago de los recursos que le sean adeudados al referido sistema.


Sobre la participación de la ADRES en los procesos de liquidación de las Entidades Promotoras de Salud, la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado emitió el concepto del 20 de mayo de 2021, Radicación interna 2461, número de radicación 110010306000202100019 00, C.P. Édgar Gonzalez López.

Dentro del concepto citado se estableció la importancia de participación de la ADRES en los procesos concursales, así como la diferencia entre al pago por compensación de la UPC y la figura de pago por compensación de créditos contenida en el Código Civil. De igual manera, el concepto establece el término de presentación de la ADRES al proceso concursal para la aplicación plena de lo dispuesto en el artículo 12 de la Ley 1797 de 2016.

Con fundamento en este marco esta superintendencia emitió la Circular externa 2022151000000001-5 de 2022 mediante la cual se dio instrucciones a las aseguradoras y prestadoras en salud, así como a la ADRES referentes a:

- i. El carácter especial de las normas que rigen el proceso concursal y la sujeción de la ADRES a ellas;
- ii. Deberes conjuntos del liquidador y la ADRES para dar cumplimiento a lo dispuesto de la resolución 574 de 2017;
- iii. Ejecución de las obligaciones pendientes posteriores al proceso liquidatorio entre la ADRES y el mandatario.

Debido a las dificultades interpretativas en la aplicación de este marco, fue adoptada la Resolución 784 de 2024. Allí fueron establecidas las nuevas reglas procedimentales que deben cumplir los liquidadores de aseguradoras y

	GESTIÓN JURÍDICA	CÓDIGO	GJFT09
	CIRCULAR EXTERNA	VERSIÓN	1
		FECHA	29/05/2023

RA_NOTI_S

prestadoras en salud, ADRES, Unidad de Gestión Pensional y Parafiscales- UGPP y la Cuenta de Alto Costo dentro del proceso concursal de las aseguradoras y prestadoras en salud.

La Resolución 784 de 2024 determinó los estándares procedimentales para que la ADRES, la UGPP y la Cuenta de Alto Costo se hicieran parte del proceso concursal, con la participación activa de la ADRES para gestionar el pago de los recursos de la salud excluidos de la masa liquidatoria.

Pero, además, frente a la gestión de cobro de aportes tras la culminación del proceso de liquidación, de acuerdo con lo dicho dentro de los considerandos de la resolución 784 de 2024 del Ministerio de Salud y Protección Social, será la UGPP la encargada de hacer las gestiones de cobro por mora, inexactitud u omisión de aportes y la ADRES la de hacer efectivos los acuerdos de pago suscritos por los liquidadores con los usuarios o aportantes.

En razón a todo lo anterior, y en consideración a lo dispuesto en la Resolución 784 de 2024, esta superintendencia procede a emitir nuevas instrucciones sobre las medidas durante el proceso liquidatorio, la culminación y aclaración de los asuntos pendientes entre la entidad en liquidación y la Administradora de los Recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud y se deroga lo dispuesto en la 2022151000000001-5 de 2022, así:

II. INSTRUCCIONES

1. **Carácter de los recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud**

Los liquidadores de Entidades Promotoras de Salud, entidades adaptadas en salud, programas de salud que administran las cajas de compensación familiar e instituciones prestadoras de servicios de salud, en ningún caso, se podrán considerar los recursos del SGSSS como ingresos que afectan directamente el patrimonio de entidad ahora en liquidación.

2. **Naturaleza de la unidad de pago por capitación – UPC**


Los recursos de la UPC no son un activo de la entidad ahora en liquidación y por esto una vez identificados y auditados, el liquidador deberá clasificarlos como sumas excluidas de la masa de liquidación para su devolución en los términos de la Resolución 784 de 2024 del Ministerio de Salud y Protección Social.

3. **Comunicaciones de la toma de posesión en medida de intervención forzosa administrativa para liquidar ordenada por la Superintendencia Nacional de Salud y del cronograma de actividades**

El liquidador debe rendir informe a esta superintendencia del cumplimiento de las comunicaciones previstas en el inciso segundo del artículo 3 de la Resolución 784 de 2024; para lo cual, dentro de los cinco (5) días hábiles siguientes a la debida notificación de cada una de las comunicaciones se deberá adjuntar copia de las mismas a esta superintendencia, junto con la demás información que el liquidador considere pertinente.

4. **Deberes de la ADRES y del liquidador en procesos de intervención forzosa administrativa para liquidar y en liquidaciones voluntarias de aseguradoras y prestadoras de salud.**

- i) La ADRES y el liquidador deben obrar conforme a los principios de moralidad y eficacia en las actuaciones administrativas (núm. 5 y 11, art. 3, Ley 1437 de 2011) para determinar los recursos del SGSSS objeto de reintegro, actuando bajo los deberes de rectitud, lealtad y honestidad.

	GESTIÓN JURÍDICA	CÓDIGO	GJFT09
	CIRCULAR EXTERNA	VERSIÓN	1
		FECHA	29/05/2023

RA_NOTI_S

Por ello, corresponde a la ADRES concurrir al proceso liquidatorio en los términos del cronograma, aportando los soportes documentales de los recursos del SGSSS que pretende reclamar como excluidos de la masa. Esto sin perjuicio de lo señalado en el literal e, artículo 8 de la Resolución 784 de 2024.

De la misma forma, corresponde al liquidador efectuar el análisis o auditorias de las solicitudes presentadas por la ADRES dentro de los plazos del cronograma, garantizando el cumplimiento del plazo previsto en el inciso primero del artículo 8 de la Resolución 784 de 2024.

Frente a las decisiones definitivas del liquidador sobre el reconocimiento de los recursos de SGSSS excluidos de la masa, a la ADRES le asiste el derecho de presentar el recurso de reposición (EOSF, art 295, núm. 2), aportando las pruebas que estime necesarias en ejercicio de su derecho de contradicción.

- ii) La ADRES y el liquidador deben obrar conforme al deber de cooperación para adelantar el cumplimiento del procedimiento de reintegro de recursos del SGSSS de competencia de la primera, en concordancia con el artículo 5 y con el literal a) numeral 1 y literal b) numeral 3, del artículo 8, ambos de la Resolución 784 de 2024.
- iii) En caso de ser procedente los procesos de compensación establecidos en el literal d), numerales 1 y 3 del artículo 8 de la Resolución 784 de 2024, estos deberán efectuarse exclusivamente sobre los créditos descritos en el artículo 2.6.4.3.1.1.1 del Decreto 2265 de 2017

En los procesos de compensación donde resulten saldos a favor de la ADRES, el liquidador realizará su reintegro actualizado con el Índice de Precios al Consumidor - IPC.


Una vez efectuado el proceso de compensación sobre dichos recursos, se debe dar aplicación a lo dispuesto en el parágrafo 1 del artículo 2.6.4.3.1.1.2 del Decreto 780 de 2016, en el marco de lo señalado en el artículo 2.6.4.2.1.24 de la misma norma. De esta forma, tal como señala el decreto, debe tenerse en cuenta que los recursos del SGSSS por su naturaleza, no hacen parte de la masa de liquidación, por lo cual previo a la constitución de la masa deben descontarse todos los recursos que tengan dicha calidad.

Para estos efectos, los procesos de reintegro de recursos deben ajustarse a lo dispuesto en el artículo 5° de la Resolución 784 de 2024 y al artículo 14 de la Resolución 1716 de 2019 (modificado por el artículo 4 de la Resolución 995 de 2022), cuando corresponda.

- iv) Los procesos de compensación, reintegros o descuentos de recursos del SGSSS deben desarrollarse en el plazo establecido en el artículo 8 de la Resolución 784 de 2024. En el evento en que de este ejercicio se obtengan sumas a favor de la ADRES, las entidades deberán reintegrar los recursos correspondientes en dicho plazo. De igual forma, si el ejercicio arroja saldo a favor de las entidades en liquidación, la ADRES debe efectuar el pago de las sumas correspondientes dentro del mismo plazo, para que estas integren la masa y se garantice la eficacia del proceso liquidatorio.

5. Obligaciones del liquidador

El liquidador debe dar cumplimiento a las obligaciones dispuestas en el artículo 8 de la Resolución 784 de 2024 bajo la rigurosa observancia del plazo allí indicado. Así, deberá identificar y reconocer los recursos que

	GESTIÓN JURÍDICA	CÓDIGO	GJFT09
	CIRCULAR EXTERNA	VERSIÓN	1
		FECHA	29/05/2023

RA_NOTI_S

pertenecen al Sistema General de Seguridad Social en Salud; y que, por lo tanto, serán sumas excluidas de la masa de liquidación, para su reintegro a la ADRES en aplicación del proceso de compensación, en los términos atrás descritos.

Finalizado el plazo de 6 meses señalado por la norma en mención, el liquidador deberá informar a esta superintendencia del cumplimiento, dentro de los cinco (5) días hábiles siguientes. De esta comunicación deberá enviarse copia a la ADRES, sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 9 de la Resolución 784 de 2024.

Si durante el proceso de compensación, reintegro o descuento de recursos del SGSSS con la ADRES, el liquidador no estuviere de acuerdo con las liquidaciones o decisiones adoptadas por dicha entidad, le corresponderá presentar los recursos o acciones judiciales a que haya lugar.

6. A la terminación del proceso de liquidación

El liquidador debe garantizar el estricto cumplimiento de las obligaciones contenidas en el artículo 21 de la Resolución 784 de 2024, previo al cierre definitivo de la liquidación, sin que se pueda delegar dichas responsabilidades en mandatarios o terceros.

El informe final del liquidador a esta superintendencia deberá dar cuenta del cumplimiento de esas obligaciones, anexando evidencia de las entregas documentales a la ADRES y a la UGPP, según corresponda.

III.SANCIONES

De conformidad con lo establecido los artículos 130, numeral 17, y 131 de la Ley 1438 de 2011, modificados por los artículos 2 y 3 de la Ley 1949 de 2019, la inobservancia e incumplimiento de las instrucciones impartidas en esta Circular, dará lugar al inicio de procesos administrativos sancionatorios, sin perjuicio de las demás responsabilidades disciplinarias, fiscales, penales o civiles que puedan derivarse y las sanciones que puedan imponer otras autoridades judiciales o administrativas.

IV. VIGENCIA

La presente Circular Externa rige a partir de la fecha de su publicación en el Diario Oficial y deroga la Circular Externa 2022151000000001-5 de septiembre de 2022.

Dada en Bogotá D.C., a los DIA_S días del mes MES_S de ANHO_S.

#{FIRMA}

USUA_NOMB_S
Cargo

Proyectó: María del Pilar Parra Villamil- Contratista oficina de liquidaciones
Fredy Alberto Guarín Cotrino- Profesional oficina de liquidaciones
Revisó: Jenner Alonso Tobar Torres- Asesor Despacho del Superintendente.
Aprobó: José Manuel Suarez Delgado- Jefe Oficina de Liquidaciones