Ficha de conciliación Extrajudicial

Información del proceso extrajudicial asociado a la ficha

Número de la ficha:	88138
Elaborada por:	LUISA CAMILA ENRIQUEZ LUNA (ADMINISTRADORA DE LOS RECURSOS DEL SISTEMA GENERAL DE SEGURIDAD SOCIAL EN SALUD)
Numero de la solicitud de conciliación extrajudicial:	1508065
Jurisdicción:	ADMINISTRATIVA
Tipo de acción o medio de control:	Reparacion Directa
Procuraduría de conocimiento actual:	PROCURADURIA (REPARTO)
Valor económico inicial:	$47.816.100,00
Valor económico indexado:	$47.816.100,00
Última actuación:	PRESENTACION DE LA SOLICITUD DE CONCILIACION EXTRAJUDICIAL

Partes del proceso o caso:

Tipo de parte procesal	Tipo de documento	Identificación	Nombre/Razón social	Calidad
ENTIDAD	Número de identificación tributaria	901037916	ADMINISTRADORA DE LOS RECURSOS DEL SISTEMA GENERAL DE SEGURIDAD SOCIAL EN SALUD	CONVOCADO
OTRA PARTE	Número de identificación tributaria	802016761	CLINICA JALLER SAS	CONVOCANTE

Hechos:

- EL 24 DE FEBRERO DE 20121 LA CLÍNICA JALLER S.A.S. FUE NOTIFICADA POR AVISO DE LA RESOLUCIÓN N° 2222 DEL 13 DE MARZO DE 2020 MEDIANTE LA CUAL SE DISPUSO, REINTEGRAR LA SUMA DE $453.749,00 POR CONCEPTO DE RECURSOS APROPIADOS O RECONOCIDOS SIN JUSTA CAUSA Y EL MONTO DE $24.412,01 PRODUCTO DE LA ACTUALIZACIÓN AL IPC CON CORTE A MARZO DE 2020.

- POR CONSIGUIENTE, SE INTERPUSO OPORTUNAMENTE RECURSO DE REPOSICIÓN EN CONTRA DEL ACTO ADMINISTRATIVO ENUNCIADO ANTERIORMENTE, EL CUAL FUE RESUELTO A TRAVÉS DE LA RESOLUCIÓN N°. 1286 DEL 1 DE SEPTIEMBRE DE 2021.

Causas y Subcausas:

Entidad	Causa	Subcausa
ADMINISTRADORA DE LOS RECURSOS DEL SISTEMA GENERAL DE SEGURIDAD SOCIAL EN SALUD	ILEGALIDAD DEL ACTO ADMINISTRATIVO QUE DISPONE EL REINTEGRO DE RECURSOS A FAVOR DEL ESTADO	

Valor económico del proceso o caso

Pretensiones:

Descripción	Unidad monetaria	Valor
	PESOS	47.816.100,00

Descripción adicional del proceso por parte del abogado

Hechos - Complemento a los descritos en el registro relacionado:

- El 24 de febrero de 20121 la Clínica Jaller S.A.S. fue notificada por aviso de la Resolución N° 2222 del 13 de marzo de 2020 mediante la cual se dispuso, reintegrar la suma de $453.749,00 por concepto de recursos apropiados o reconocidos sin justa causa y el monto de $24.412,01 producto de la actualización al IPC con corte a marzo de 2020.

- Por consiguiente, se interpuso oportunamente recurso de reposición en contra del acto administrativo enunciado anteriormente, el cual fue resuelto a través de la Resolución N°. 1286 del 1 de septiembre de 2021.

Pruebas allegadas al caso por las partes:

Parte convocante:

- Copia del correo electrónico con él envió de la solicitud de conciliación a la ADRES y a la ANDJE.
- Copia de la Resolución N° 2222 del 13 de marzo de 2020
- Copia del recurso de reposición y en subsidio de apelación interpuesto en contra de Resolución 2222 de 2020.
- Copia de la Resolución N° 1286 del 1 de septiembre de 2021.

Parte convocada:

- Concepto técnico emitido por la Dirección de Otras Prestaciones el 5 de septiembre de 2022.

Fundamentos de derecho:

Tipo de norma	Número de norma	Fecha de expedición	Observación
Ley	1437	2011/01/18	

Requisitos con que cumple la solicitud de conciliación:

Designación del funcionario al que se dirige
Individualización de las partes y sus representantes
Aspectos que se quieren conciliar y los hechos en los que se fundamentan
Pretensiones que formula el convocante
Relación de las pruebas que se acompañan y de las que se harían valer en el proceso
Estimación razonada de la cuantía
Manifestación bajo la gravedad de juramento de no haber presentado demandas o solicitudes de conciliación con base en los mismos hechos
Indicación del lugar para que se surtan las notificaciones, el número o números telefónicos, número de fax y correo electrónico de las partes
Copia de la petición de conciliación enviada previamente al convocado
Firma del apoderado del solicitante o solicitantes

Análisis del proceso o caso

Objeto de la solicitud de conciliación

- Declarar la nulidad de las Resolución N° 2222 del 13 de marzo de 2020 y Resolución N° 1286 del 1 de septiembre de

2021.

- Con ocasión a la declaratoria de nulidad y a título de Restablecimiento del Derecho, se conmine a la ADRES, a dejar sin efecto la orden impuesta a la sociedad CLÍNICA JALLER S.A.S, de reintegrar los recursos del sector salud apropiados o reconocidos sin justa causa. .

Principal problema jurídico

Determinar si es procedente que se revoque las Resoluciones N° 2222 del 13 de marzo de 2020 y Resolución N° 1286 del 1 de septiembre de 2021 expedidas por la ADRES, por haber afectado presuntamente el debido proceso.

Análisis de caducidad y/o prescripción

De acuerdo con la solicitud de conciliación elevada por el administrado, el medio de control interpuesto es el de nulidad y restablecimiento del derecho, acto consagrado en el artículo 138 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo y el término de caducidad para su presentación se dispone en el literal d) del numeral segundo del artículo 164 ibidem, el cual prescribe:

"Artículo 164. Oportunidad para presentar la demanda. La demanda deberá ser presentada: (…)
2. En los siguientes términos, so pena de que opere la caducida:
d) Cuando se pretenda la nulidad y restablecimiento del derecho, la demanda deberá presentarse dentro del término de cuatro (4) meses contados a partir del día siguiente al de la comunicación, notificación, ejecución o publicación del acto administrativo, según el caso, salvo las excepciones establecidas en otras disposiciones legales; (…)"

Ahora bien, teniendo en cuenta que la Resolución N.º 1286 del 1 de septiembre de 2021, mediante la cual se resolvió el recurso de reposición interpuesto en contra de la Resolución N.º 2222 de 2020, fue notificada por aviso el 11 de abril de 2022, encontrándose en firme el 12 de abril de 2022, y la solicitud de conciliación fue radicada ante la Procuraduría General de la Nación el 09 de agosto de 2022, se puede concluir que no ha sido superado el término de caducidad de cuatro (4) meses del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho.

Análisis del caso

De los argumentos expuestos por la IPS

Con el fin de abordar los argumentos expuestos por la IPS, no solo desde una dimensión jurídica, sino también técnica, el 09 de agosto de 2022 se requirió concepto técnico a la Dirección de Otras Prestaciones a través de correo edinson.hernandez@adres.gov.co. Dependencia que el día 6 de septiembre de 2022 remitió el oficio 20221600057343 del 05 de septiembre de 2022, con el cual se emitió concepto técnico frente a la solicitud de conciliación prejudicial radicada por la CLÍNICA JALLER.

De acuerdo con lo esgrimido por la convocante, a continuación, se desvirtúa el cargo asociado a la violación del debido proceso derivado de la potestad sancionatoria en cabeza de la ADRES.

- Violación del debido proceso

Conforme a lo indicado por la Clínica Jaller dentro del escrito de conciliación, refiere que la orden contenida en las Resoluciones N° 2222 del 13 de marzo de 2020 y Resolución N°. 1286 del 1 de septiembre de 2021, vulneraron el derecho al debido proceso; por lo tanto, en el asunto que nos ocupa, se encuentra que este cargo no está llamado a prosperar toda vez que contrario a lo manifestado por la EPS, las resoluciones contienen de forma detallada las razones de hecho y de derecho que sustentan lo ordenado. Así mismo, se encuentra un análisis detallado de los argumentos expuestos por la EPS en el recurso de reposición interpuesto. Como prueba de lo anterior, se relaciona el siguiente extracto de la Resolución N.° 1286 del 1 de septiembre de 2021, por medio de la cual se resuelve el recurso interpuesto contra la Resolución N.° 2222 de 2020, como resultado de la auditoría integral a las reclamaciones presentadas por la convocante:

"Se debe tener en cuenta que, con el fin de adoptar decisiones debidamente motivadas, el Grupo de Gestión de Reconocimiento solicitó al Grupo Interno de Verificación y Auditoría de Cuentas, ambos de la Dirección de Otras Prestaciones de la ADRES, la elaboración de un concepto técnico en el que se analizaran los argumentos técnicos expuestos por el recurrente con el fin de controvertirlos o confirmarlos. Análisis que trajo consigo las siguientes conclusiones:

"Causal No. 1 PAGOS DOBLES RECLAMACIONES.
Esta causal contiene siete (7) ítems correspondientes a una (1) reclamación, donde se verificaron los soportes y se determinó:

Se verificaron los diferentes soportes e información disponible en el SII_ECAT evidenciando lo siguiente:

• Se consultó en el visor de imágenes SII_ECAT la reclamación No. 11213471 con el fin de verificar la consistencia de los soportes, como se ilustra en la imagen No. 1 a continuación:

• Se consultó en el visor de imágenes SII_ECAT la reclamación No. 10271259 con el fin de verificar la duplicidad de los soportes, como se ilustra en la imagen No. 2 a continuación:

Una vez revisados los soportes se evidenció que, aunque las facturas de venta y FURIPS de ambas reclamaciones son diferentes (103264 y 106264), registran la misma fecha de ocurrencia del Evento/Accidente (13/11/2015), las facturas de venta describen los mismos cargos y el mismo valor ($983.129), la epicrisis tiene la misma fecha y hora de atención médica (14/11/2015 04:33 a.m.) así como las fechas de resultados de toma de imágenes diagnósticas (14/11/2015). Clínica Jaller IPS en el recurso de reposición de fecha 10 de marzo de 2021 rechaza la Resolución 2222 de 2020.

Por lo anterior se concluyó que sí procede la solicitud de reintegro de recursos sin justa causa, al evidenciar la duplicidad del pago en las reclamaciones involucradas.

Se evaluó siete (7) ítems correspondientes a una (1) reclamación" (...)

Adicionalmente, se evidencia que el procedimiento desde su inicio garantizó en todo momento el derecho de contradicción y defensa de la EPS. Para lo cual, la Unión Temporal FOSYGA 2014 efectivamente comunicó la solicitud de aclaración mediante comunicación N°. UTF2014-RNG-12110 del 1 de noviembre de 2018, recibida por la IPS el 6 de noviembre de 2018 con número de radicado RA35262982CO. Al respecto, la IPS guardó silencio, por lo que la Unión Temporal Fosyga 2014 procedió a analizar el hallazgo, concluyendo que se había configurado un reconocimiento sin justa causa de recursos de la salud. Por consiguiente, previo al concepto de favorabilidad por parte de la Firma Interventora JHAV-MCGREGOR en virtud del contrato N°. 103 de 2012, la Unión Temporal emitió la comunicación UTF-2014-RNG-13274 del 27 de febrero de 2019, a través de la cual, se confirmó el reconocimiento de los recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud sin justa causa.

Así las cosas, se evidencia que la IPS convocante el día 10 de marzo de 2021 presentó recurso de reposición con lo cual, es aún más notorio que tuvo todas las garantías procesales con fundamento en las cuales ejerció su derecho de defensa, y posteriormente la ADRES procedió a resolverlo de fondo, indicando tanto las situaciones fácticas como jurídicas que sustentan y mantienen los hallazgos, con la expedición de la Resolución N.° 1286 del 1 de septiembre de 2021, quedando claro con ello que este cargo no está llamado a prosperar toda vez que durante todo el procedimiento se ha respetado el debido proceso como quiera que se atendieron cada uno de los argumentos a través de los actos administrativos que ordenaron el cobro y dejaron en firme la obligación. De tal suerte que la IPS contó con la oportunidad para ejercer su derecho de contradicción y defensa, en las etapas de respuesta a la solicitud de aclaración y radicación del recurso de reposición, como efectivamente acaeció.

Por otra parte, con relación a la interpretación equivocada que realiza la IPS del procedimiento especial de reintegros, es importante precisar que la conducta con la cual inicio el procedimiento de reintegros en la auditoria no es resultado de facultades sancionatorias en cabeza de la ADRES, por cuanto las conductas propias de la tipificación a una conducta son atribuibles a un marco de un juicio subjetivo que analiza aspectos propios de actuar con dolo, negligencia o imprudencia.

Así entonces, el procedimiento de reintegros no hace parte del ius puniendi del estado, pues su propósito es distinto al de sancionar una conducta que para nada se encuentra inmersa en los elementos de tipificación al actuar desplegado por parte de la IPS. De ser así, en el juicio de responsabilidad subjetiva al que aduce la convocante, eventualmente entra a valorar aspectos básicos para que se configure la conducta aludida como antijurídica ante la ley, se trata de identificar los parámetros sustanciales del principio de tipicidad.

De acuerdo con el artículo 29 de la Constitución Política, respecto a los elementos propios de la tipicidad, la Corte Constitucional en sentencia del 19 de septiembre de 2018, expediente 11001031500020180233200, indicó los siguientes:

"I) Que la ley describa expresamente el comportamiento reprochable y punible (lex scripta). II) Que la ley que describa el comportamiento sea anterior (lex praevia) a la conducta que se va a sancionar. III) Que la conducta reprochada esté

definida con cierto grado de certeza para que resulte entendible (lex certa). “

Para el caso en concreto no está en cuestión esos comportamientos, pues es claro que a través del procedimiento administrativo de reintegro no se analizan aspectos subjetivos relacionados con el actuar del agente requerido. En este, se busca determinar si el reconocimiento viene precedido de una causa legal que lo justifique, so pena de que sea procedente su reintegro.

Con fundamento en lo anterior, en el del procedimiento administrativo de reintegro, se busca determinar si el reconocimiento viene precedido de una causa legal que lo justifique, so pena de que sea procedente su reintegro. Así entonces, busca la recuperación de recursos del SGSSS que fueron apropiados o reconocidos sin justa causa. En consecuencia, su naturaleza jurídica tiene soporte en la figura del pago de lo no debido como se anotó anteriormente, en el Código Civil en su artículo 2313 señala lo siguiente: Si el que por error ha hecho un pago, prueba que no lo debía, tiene derecho para repetir lo pagado.

Al respecto, la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado, en concepto, 2235 y 2235, 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”

De tal manera que la orden de reintegro contenida en las Resoluciones N° 2222 del 13 de marzo de 2020 y Resolución N°. 1286 del 1 de septiembre de 2021 buscan la recuperación de los dineros auditados en los periodos señalados y actualizados hasta la fecha efectiva de reintegro. En todo caso, el procedimiento de reintegro pretende establecer si la causa legal del reconocimiento realmente existió, lo que quiere decir que se retrotrae al momento de su reconocimiento para determinar si los fundamentos que regían en dicho espacio temporal eran los correctos.

En igual sentido, la aplicación del procedimiento de auditoría enmarcado en la Ley 1949 de 2019 y las Resoluciones 1716 de 2019, no constituyen una vulneración al debido proceso. Contrario a lo manifestado, el procedimiento adelantado se enmarca en las facultades de administración y garantía al manejo especifico de los recursos que financian la salud, y sin perjuicio de las competencias de los organismos de control, de la autoridad de inspección, vigilancia y control del sector salud y de las entidades territoriales, el ordenamiento jurídico ha facultado a la ADRES para adelantar las actividades necesarias que den cumplimiento de las finalidad estatales y objeto principal de la Administradora de los Recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud, razón por la cual no son procedentes las consideraciones de la IPS convocante.

Finalmente, es claro que lo ordenado en los actos administrativos atacados son el resultado de los hallazgos efectuados y una serie de actividades previas a la expedición del acto administrativo. La participación de la ADRES no refleja el ejercicio del poder punitivo del Estado (ius puniendi) como un procedimiento sancionatorio al cual se pretende aludir. Contrario a lo manifestado, el procedimiento adelantado se enmarca en las facultades de administración y garantía al manejo especifico de los recursos que financian la salud.

Análisis del precedente judicial

N/A

Aplica directriz institucional o nacional:	NO

Recomendaciones del abogado

Recomendación al comité	No conciliar

Conclusiones

La Oficina Asesora Jurídica considera que en el presente caso NO ES VIABLE presentar fórmula conciliatoria teniendo en cuenta que el procedimiento de reintegro de recursos apropiados o reconocidos sin justa causa adelantado en contra de la Clínica Jaller se realizó en observancia de las garantías establecidas a su favor y de las etapas y términos establecidos en el Decreto Ley 1281 de 2002 modificado por el artículo 7 de la Ley 1949 de 2019 y la Resolución 1716 de 2019, en

prevalencia en todo caso de los derechos al debido proceso, defensa y contradicción de los que es titular la IPS convocante.