Ficha de conciliación Judicial

Información del proceso judicial asociado a la ficha

Número de la ficha:	130766
Elaborada por:	CLAUDIA PAOLA PEREZ SUA (ADMINISTRADORA DE LOS RECURSOS DEL SISTEMA GENERAL DE SEGURIDAD SOCIAL EN SALUD)
Código único del proceso:	11001334104520220057100
Jurisdicción:	CONTENCIOSO ADMINISTRATIVA
Tipo de acción o medio de control:	NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO
Despacho actual:	JUZGADO 45 ADMINISTRATIVO DE LA SECCION PRIMERA DE BOGOTA
Valor económico inicial:	$3.333.241,00
Valor económico indexado:	$3.448.819,53
Última actuación:	AUTO QUE ADMITE DEMANDA

Partes del proceso o caso:

Tipo de parte procesal	Tipo de documento	Identificación	Nombre/Razón social	Calidad
OTRA PARTE	Número de identificación tributaria	8300035647	FAMISANAR SAS	DEMANDANTE
ENTIDAD	Número de identificación tributaria	860062187	SUPERINTENDENCIA NACIONAL DE SALUD	DEMANDADO
ENTIDAD	Número de identificación tributaria	901037916	ADMINISTRADORA DE LOS RECURSOS DEL SISTEMA GENERAL DE SEGURIDAD SOCIAL EN SALUD	DEMANDADO

Fecha de los hechos:	2022/03/17

Hechos:

1 En el marco de la Resolución 3361 de 2013, la Unión Temporal Fosyga 2014 mediante comunicación UTF2014-RNG-3731 recibida en la parte demandante solicitó aclaraciones por presunta apropiación o reconocimiento sin justa causa por concepto de la causal "Cruce de datos de la Base de Datos Única de Afiliados BDUA

2 La parte demandante dio respuesta a la solicitud de aclaración mediante comunicación del 28 de septiembre de 2016

3. La Unión Temporal Fosyga 2014 mediante comunicación UTF2014-RNG-7182del 18de mayo de 2017, radicada ante la entidad demandada la documentación que soporta el procedimiento adelantado a la parte demandante con miras al reintegro de los recursos involucrados en el pago de los recobros auditados por el concepto de la causal "Cruce de datos de la Base de Datos Única de Afiliados BDUA

4. La entidad demandada profirió la Resolución 010375 del 4 de diciembre de 2019, mediante la cual ordena el reintegro de los recursos apropiados de forma no justificada

5. La parte demandante presentó el recurso de reposición en contra de la Resolución 010375 del 4 de diciembre de 2019

6. La entidad demandada mediante Resolución 2022590000001083-6 de 2022 del 17 de marzo de 2022 resolvió negativamente el recurso

7 La parte demandante solicita revocar la obligación de reintegrar las sumas de dinero

Causas y Subcausas:

Entidad	Causa	Subcausa

Entidad	Causa	Subcausa
	ILEGALIDAD DEL ACTO ADMINISTRATIVO QUE DISPONE EL REINTEGRO DE RECURSOS A FAVOR DEL ESTADO	

Descripción adicional del proceso por parte del abogado

Hechos - Complemento a los descritos en el registro relacionado:

- La Unión Temporal Fosyga 2014 mediante comunicación UTF2014-RNG-83731 solicitó aclaraciones por posible apropiación o reconocimiento sin justa causa en el pago de recobros auditados, durante el periodo comprendido del 30 de septiembre al 24 de diciembre de 2015.

- Como resultado de la referida auditoria, la Unión Temporal Fosyga 2014 mediante comunicación UTF2014-RNG-6712 del 22 de marzo de 2017, remitió a EPS FAMISANAR S.A.S., el informe en donde se indica que existió apropiación o reconocimiento sin justa causa.

- La Unión Temporal Fosyga 2014 mediante comunicación UTF2014-RNG-7182 del 18 de mayo de 2017, remitió a la SNS la documentación que soportaba el procedimiento adelantado a la EPS FAMISANAR S.A.S., con miras al reintegro de los recursos involucrados en el pago de los recobros auditados por el concepto de la causal “Cruce de datos de la Base de Datos Única de Afiliados BDUA”.

- La Superintendencia Nacional de Salud profirió la Resolución 010375 del 04 de diciembre de 2019 mediante la cual ordenó el reintegro de recursos a la demandante por valor de $3.576.028 por capital y $276.496,31 por concepto del IPC.

- El 30 de diciembre de 2019 la EPS recurso de reposición en contra del aludido acto administrativo.

- Por consiguiente, la Superintendencia Nacional de Salud mediante Resolución 2022590000001083-6 del 17 de marzo de 2022, resolvió el recurso de Reposición interpuesto, mediante el cual se ordenó reintegrar a FAMISANAR EPS, la suma de $2.762.400 por concepto de capital involucrado y la suma de $570.841,43 por concepto de actualización del capital involucrado con corte del 25 de julio de 2020.

Pruebas allegadas al caso por las partes:

- Copia de la respuesta de EPS FAMISANAR S.A.S. del 25 de abril de 2017 al oficio UTF 2014-RNG-6712.
- Copia simple de la Resolución 010375 del 4 de diciembre de 2019 proferida por la Superintendencia Nacional de Salud.
- Copia del recurso de Reposición radicado el 30 de diciembre de 2019.
- Copia simple de la Resolución 2021590000015498-6 de 2021, comunicada el 25 de noviembre de 2021.
- Copia del Oficio 2-2020-73135 del 25 de junio de 2021 emitido por la Superintendencia Nacional de Salud.
- Copia del Oficio 0000441696 del 28 de julio de 2020 emitido por la ADRES.
- Copia simple de la Resolución 2022590000001083-6 de 2022 del 17 de marzo de 2022, notificada electrónicamente el 22 de marzo de 2022.

Documentales solicitados:

- Oficiar a la Superintendencia Nacional de Salud con el fin de que remitan copia íntegra de la actuación administrativa adelantada en contra de la EPS y que culminó con las resoluciones demandadas.
- Oficiar a la ADRES con el fin de que remitan la auditoria a los recobros efectuada por la Unión Temporal Fosyga a EPS FAMISANAR S.A.S, auditoria que se identificada con el oficio UTF2014-RNG-3731 de 2016 por concepto de la causal “Cruce de Datos de la Base de Datos Única de Afiliados BDUA”.

• Parte demandada (ADRES):

- Los documentos aportados por el demandante al proceso y que atañen únicamente a las comunicaciones enviadas por la Unión Temporal Fosyga 2014, y las resoluciones de la Superintendencia Nacional de Salud.
- Resoluciones y comunicaciones del procedimiento adelantado por la Unión Temporal Fosyga 2014.
- Concepto Técnico emitido por la Dirección de Otras Prestaciones de la Entidad.

Valoración del riesgo

Fecha de la última calificación	2023/04/07
Provisión contable	$0,00

Valoración del riesgo del proceso o caso relacionado a la ficha

Criterio	Calificación del riesgo
Fortaleza probatoria	BAJO
Fortaleza de la demanda	MEDIO BAJO
Presencia de riesgos procesales	BAJO
Nivel de jurisprudencia	MEDIO BAJO

Decisiones del comité de conciliación relacionadas con el proceso objeto de estudio

Decisiones tomadas por el comité en casos similares:

Nro. Ekogui	Número de identificación	Decisión del comité	Conclusiones del comité
1297225	11001333400120180002000	No concilia	El Comité por unanimidad resuelve no presentar fórmula conciliatoria en razón a que el procedimiento de reintegro de recursos contra COOMEVA EPS se adelantó con observancia de las garantías establecidas a su favor y de las etapas y términos en el artículo 3 del Decreto Ley 1281 de 2002 y la Resolución 3361 de 2013

Análisis del proceso o caso

Principal problema jurídico

Determinar si es procedente que ADRES manifieste coadyuvancia al desistimiento total de las pretensiones de la demanda de nulidad y restablecimiento del derecho promovida por Famisanar EPS, en tal sentido establecer si, de la aceptación del desistimiento de la demanda, deviene automáticamente condena en costas y gastos procesales.

Concatenado a lo anterior, se requiere verificar si es procedente revocar las Resoluciones 010375 del 4 de diciembre de 2019 y No.2022590000001083-6 del 17 de marzo de 2022, expedidas por la Superintendencia Nacional de Salud, por haberse vulnerado el debido proceso de la EPS en la etapa preliminar cuando se emitió el informe final por parte del auditor y se trasladó a la SNS para lo de su competencia, lo cual implicó que los actos administrativos adolecieran de múltiples vicios, ya que según adujo la EPS, se emitió una decisión de fondo de primera instancia sin tener en cuenta el soporte probatorio allegado.

Análisis de la caducidad de la acción y/o la prescripción de los derechos

De acuerdo con la solicitud de conciliación elevada por el administrado, el medio de control presentado es el de nulidad y restablecimiento del derecho, 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 caducidad:

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; (…)”

En razón a lo anterior, es importante tener en cuenta:

- La Resolución No. 2022590000001083-6 de 2022 mediante la cual se resolvió el recurso de reposición interpuesto contra la Resolución 010375 del 4 de diciembre de 2019, fue notificada por correo electrónico el 22 de marzo de 2022, quedando en firme el 23 de marzo de 2022.
- El día 06 de julio de 2022 la EPS radicó solicitud de conciliación extrajudicial únicamente citando a la SNS, en aras de cumplir con el requisito de procedibilidad y suspender términos.
- El 09 de septiembre de 2022 la Procuraduría 192 Judicial I para asuntos Administrativos declaró fallido el intento conciliatorio ante la falta de ánimo conciliatorio por parte de la entidad convocada.
- La demanda fue radicada el día 23 de noviembre de 2022.

Por lo anterior, en el presente asunto no sobrevino el fenómeno jurídico de la caducidad:

Análisis del proceso

"(…) los motivos del acto administrativo, comúnmente llamados "considerandos", deberán dar cuenta de las razones de hecho, precisamente circunstanciadas, y de derecho, que sustenten de manera suficiente la adopción de determinada decisión por parte de la administración pública, así como el razonamiento causal entre las razones expuestas y la decisión adoptada."

Por su parte la Corte Constitucional mediante Sentencia No. C-166 de 1995 respecto al error de derecho señalo que:

" Tiene lugar cuando se desconocen los supuestos jurídicos que debían servir de fundamento a los actos demandados, situación que se presenta por: i) inexistencia de las normas en que se basó la Administración; ii) ausencia de relación entre los preceptos que sirvieron de fundamento a la manifestación de voluntad de la Administración y los supuestos de hecho objeto de decisión; y finalmente iii) cuando se invocan las disposiciones adecuadas pero se hace una interpretación errónea de las mismas."

Para el caso en concreto, el procedimiento especial de reintegro se encontraba previsto en el Decreto Ley 1281 reglamentado por la Resolución 3361 de 2013, norma que disponía en igual sentido que, si la persona requerida no presentaba las aclaraciones o estas no eran satisfactorias o no existía aceptación para realizar la restitución de los recursos, quien hubiera iniciado el proceso de aclaración debía remitir la documentación que soportaba el hallazgo a la Superintendencia Nacional de Salud para el ejercicio de su competencia.

De esta manera, no es cierto que la Superintendencia Nacional de Salud haya desconocido el procedimiento administrativo especial previsto en la normativa vigente para la fecha, ya que éste no llevaba implícita la obligación de la SNS en adelantar nuevamente la primera etapa, concerniente en la determinación de la apropiación o reconocimiento sin justa causa.

Aunado a lo anterior, se debe tener presente que el Decreto Ley 1281 de 2002 fue expedido con la finalidad de regular la utilización oportuna y eficiente de los recursos del sector salud. En esa medida, sostener que la Superintendencia Nacional de Salud debía nuevamente adelantar el procedimiento para determinar la apropiación o reconocimiento sin justa causa el cual fue desarrollado por la ADRES, no cumpliría con el propósito de eficiencia en la utilización de los recursos por el cual fue expedida la mencionada norma. Igualmente, dicha actuación iría en contravía de los principios de economía, celeridad y eficiencia que deben gobernar la función administrativa.

De otra parte, frente al cuestionamiento realizado por la EPS en donde indicó que no procedía el hallazgo efectuado a la usuaria Piñeros Bermúdez Myriam Luz identificada con cédula de ciudadanía No.40371851, se revisó el expediente administrativo a fin de evidenciar el hallazgo efectuado por la UT. Del anterior ejercicio se encontró:

- Soporte del hallazgo:

- Aclaración del hallazgo en virtud de la respuesta que brindó la EPS:

De lo anterior se colige, que la EPS en la respuesta a la solicitud de aclaración aceptó el hallazgo. Por tanto, la UT procedió a confirmarlo en razón a que en la auditoria se evidenció que para la fecha de prestación del servicio el paciente se encontraba en estado "fallecido" en BDUA.

• Vulneración al principio de legalidad

Contrario a lo manifestado por la demandante, es importante indicar que todo acto administrativo se presume legal según lo establecido en el artículo 88 del Código Contencioso Administrativo el cual reza:
?
“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. Cuando fueren suspendidos, no podrán ejecutarse hasta tanto se resuelva definitivamente sobre su legalidad o se levante dicha medida cautelar”.
?
Para ello, debe tenerse?en cuenta?la sentencia emitida por el Honorable Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo bajo el radicado número 25000-23-27-000-2009-00056-01(18414)?de fecha 07 de noviembre de 2012 que indicó lo siguiente:
?
(…)
“si bien los actos administrativos, como decisiones unilaterales de la Administración encaminadas a producir efectos jurídicos, son susceptibles de judicialización por parte de esta jurisdicción a través de las acciones establecidas en los artículos 84 y 85 del C. A. A., lo cierto es que se encuentran amparados por la presunción de legalidad derivada del sometimiento coercitivo de la?actividad administrativa al ordenamiento jurídico, propio de los Estados Sociales de Derecho y, por lo mismo, su control judicial se encuentra sujeto a una carga procesal de alegación por parte de quien pretenda desvirtuar la presunción, demarcando de esa forma tanto el terreno de defensa para el demandado como el ámbito de análisis para el juez y el alcance de su decisión”.(…)??

Así entonces, es posible concluir que las Resoluciones proferidas por la SNS gozan de presunción de legalidad mientras no hayan sido suspendidas ni anuladas por la jurisdicción de lo contencioso administrativo y mientras conserven su vigencia, deben ser cumplidas y ejecutadas por sus destinatarios.

Dicho de otra manera, del sometimiento del Estado al derecho se deriva un principio fundamental: la presunción de legalidad de los actos de la administración y su obligatorio acatamiento.

De otra parte, respecto a la inconformidad que suscita la demandante al indicar que la SNS emitió la orden de reintegro basando su pronunciamiento en una valoración meramente material de los documentos y no realizó un análisis de fondo, se debe indicar que 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 se indicó en cada parte motiva que sustentan la orden de reintegro. Tanto, que contiene un acápite específico en el cual se ilustran las validaciones posteriores al recurso de reposición interpuesto y un capítulo independiente, en el que se controvierte uno a uno los argumentos expuestos por parte de la EPS y se explica el porqué de la decisión adoptada.

Adicionalmente, es oportuno reiterar lo manifestado por la Corte Constitucional en Sentencia C-607 de 2012, del cual se destaca que el procedimiento de reintegro llevado a cabo por el FOSYGA hoy ADRES, se ejecutaba en dos etapas, a saber:

“la primera, que se desarrolla por los participantes en el flujo de caja, específicamente la norma dispone que (i) 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, (ii) detecte que se presentó apropiación sin justa causa de recursos del sector salud, en los eventos que señale el reglamento,(iii) solicitará en forma inmediata las aclaraciones respectivas o su reintegro, (iv) el cual procederá a más tardar dentro de los veinte días hábiles siguientes a la comunicación del hecho, (v) 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.

En una segunda etapa, procede la intervención de la Superintendencia Nacional de Salud quien ordenará el reintegro inmediato de los recursos y adelantará las acciones que considere pertinentes. (subrayado fuera de texto)

En consecuencia, la SNS realizó las actuaciones pertinentes. Por consiguiente, no son procedentes los alegatos dados por la EPS frente a este concepto de violación.

Declaraciones y pretensiones de la demanda

- Se declare la nulidad de las Resoluciones N.º 010375 del 4 de diciembre de 2019 y No.2022590000001083-6 del 17 de marzo de 2022, que ordenaron el reintegro de recursos apropiados o reconocidos sin justa causa en el SGSSS.

- Como consecuencia, se restablezca el derecho de FAMISANAR EPS y se revoque la obligación contenida en las precitadas

Resoluciones.

- Se ordene a la SNS cancelar los procedimientos de reintegro de créditos en los actos administrativos atacados.

Síntesis de la contestación de la demanda

La Entidad ADRES presentó contestación de la demanda oponiéndose a las pretensiones de la demanda, aportando las pruebas que permiten demostrar que existieron unos hallazgos e inconsistencias que dieron lugar a la restitución los recursos que corresponde al sistema de Salud.

Análisis del precedente judicial

N/A

Aplica directriz institucional o nacional:	NO
¿El proceso tiene fallo?	NO

Recomendaciones del abogado

Recomendación al comité	No conciliar

Conclusiones

La Oficina Asesora Jurídica en virtud de los argumentos expuestos, considera que en el presente caso ES VIABLE coadyuvar la solicitud de terminación del proceso en virtud al desistimiento total de las pretensiones de la demanda de nulidad y restablecimiento del derecho promovida en contra de ADRES; lo anterior sujeto al memorial que allegará la Famisanar al Juzgado 45 Administrativo de Bogotá.

Dado que, el curso del proceso se encuentra en etapa preliminar de contestación sin Auto que señale fecha y hora para la audiencia inicial, motivo por el cual es procedente el desistimiento de las pretensiones de la demanda por no haberse dictado sentencia definitiva.

Ahora bien, para el caso sub examine no se vislumbran probadas en el expediente la acusación de costas procesales, toda vez que como ya se aclaró, el presente proceso se encuentra en etapa inicial sin que se haya fijado de audiencia. Por lo demás, la Superintendencia Nacional de Salud, en calidad de sujeto pasivo principal, manifestó coadyuvancia del desistimiento total de las pretensiones.

Finalmente, en lo concerniente al procedimiento de reintegro de recursos apropiados o reconocidos sin justa causa contra FAMISANAR EPS, el mismo se adelantó en observancia de las garantías establecidas a su favor y de las etapas y términos establecidos en Decreto Ley 1281 de 2002, la Resolución 3361 de 2013, derogada por la Resolución 4358 de 2018, en prevalencia en todo caso de los derechos al debido proceso, defensa y contradicción de los que es titular la EPS demandante