

## Información del proceso extrajudicial asociado a la ficha

|                                                              |                                                                                                              |
|--------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>Número de la ficha:</b>                                   | 160480                                                                                                       |
| <b>Elaborada por:</b>                                        | LUISA CAMILA ENRIQUEZ LUNA (ADMINISTRADORA DE LOS RECURSOS DEL SISTEMA GENERAL DE SEGURIDAD SOCIAL EN SALUD) |
| <b>Numero de la solicitud de conciliación extrajudicial:</b> | 1539040                                                                                                      |
| <b>Jurisdicción:</b>                                         | ADMINISTRATIVA                                                                                               |
| <b>Tipo de acción o medio de control:</b>                    | Nulidad y restablecimiento del derecho                                                                       |
| <b>Procuraduría de conocimiento actual:</b>                  | PROCURADURIA (REPARTO)                                                                                       |
| <b>Valor económico inicial:</b>                              | \$2.107.442.531,00                                                                                           |
| <b>Valor económico indexado:</b>                             | \$2.107.442.531,00                                                                                           |
| <b>Última actuación:</b>                                     | 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 | 800251440      | SANITAS EPS                                                                     | CONVOCANTE |

## Hechos:

1.1. SANITAS EPS PRESTÓ 1.000 SERVICIOS Y TECNOLOGÍAS EN SALUD EN LA CANTIDAD DE ÍTEMS INDICADO PARA CADA SERVICIO PRESENTES EN LAS 1.000 CUENTAS DE RECOBRO LAS CUALES NO SE ENCONTRABAN INCLUIDOS EN EL PLAN DE BENEFICIOS (PBS – POS) FINANCIADO CON LA UPC.

1.2. LOS SERVICIOS Y TECNOLOGÍAS EN SALUD OBJETO DE ESTA DEMANDA FUERON ORDENADOS Y SUMINISTRADOS DE ACUERDO CON LAS ÓRDENES DE JUECES DE TUTELAS O LO CONSIDERADO Y ESTABLECIDO POR COMITÉ TÉCNICO CIENTÍFICO (CTC), ASÍ COMO LAS PRESCRIPCIONES MIPRES DE ACUERDO CON LAS ORDENES DE LOS MÉDICOS TRATANTES.

1.3. SANITAS EPS RADICÓ ANTE LA ADRES UN TOTAL DE 1.000 CUENTAS DE RECOBROS, POR 1.00 SERVICIOS PRESTADOS.

1.4. ADRES PUSO EN CONOCIMIENTO DE LA EPS SANITAS S.A.S. EL RESULTADO DE AUDITORÍA, EN LAS SIGUIENTES

COMUNICACIONES:

TABLA 1. COMUNICACIONES DE AUDITORÍA.

| NÚMERO DE COMUNICACIÓN | PAQUETE | FECHA COMUNICACIÓN |
|------------------------|---------|--------------------|
|------------------------|---------|--------------------|

|                |               |            |
|----------------|---------------|------------|
| 20211601009201 | APF_0621-0721 | 16/06/2022 |
|----------------|---------------|------------|

|                |          |            |
|----------------|----------|------------|
| 20221600128551 | APF_0921 | 21/06/2022 |
|----------------|----------|------------|

|                |            |           |
|----------------|------------|-----------|
| 20221600318951 | CAPVI_1221 | 9/05/2022 |
|----------------|------------|-----------|

|                |               |           |
|----------------|---------------|-----------|
| 20221600319671 | CAPVI_0122_RE | 9/05/2022 |
|----------------|---------------|-----------|

|                |          |            |
|----------------|----------|------------|
| 20221600333871 | APF_0222 | 13/05/2022 |
|----------------|----------|------------|

|                |               |            |
|----------------|---------------|------------|
| 20221600603321 | CAPVI_0322_RE | 28/06/2022 |
|----------------|---------------|------------|

|                |               |            |
|----------------|---------------|------------|
| 20221600374701 | APF_0322_0422 | 31/05/2022 |
|----------------|---------------|------------|

|                |                 |            |
|----------------|-----------------|------------|
| 20221601173361 | APF_0422_0522_A | 19/08/2022 |
|----------------|-----------------|------------|

|                |            |            |
|----------------|------------|------------|
| 20221601513951 | CAPVI_0622 | 17/08/2022 |
|----------------|------------|------------|

|                |              |           |
|----------------|--------------|-----------|
| 20221601645061 | APF_RNG_0722 | 7/09/2022 |
|----------------|--------------|-----------|

|                |            |            |
|----------------|------------|------------|
| 20221601860161 | CAPVI_0822 | 10/11/2022 |
|----------------|------------|------------|

|                |                      |            |
|----------------|----------------------|------------|
| 20221601907471 | CAPVI_0922_SP2015_19 | 28/11/2022 |
|----------------|----------------------|------------|

|                |                   |            |
|----------------|-------------------|------------|
| 20231600162061 | APF_RNG_1022_1122 | 14/03/2023 |
|----------------|-------------------|------------|

FUENTE: SOLICITUD DE CONCILIACIÓN 20236302788102.

1.5. LUEGO DE SER SOMETIDOS AL PROCESO DE AUDITORÍA, LA ADRES GLOSÓ LAS 1.000 CUENTAS DE RECOBROS, INTERPONIENDO GLOSAS POR UN VALOR TOTAL DE \$1.915.856.847.

## Causas y Subcausas:

| Entidad                                                                         | Causa                                                                                    | Subcausa |
|---------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------|----------|
| ADMINISTRADORA DE LOS RECURSOS DEL SISTEMA GENERAL DE SEGURIDAD SOCIAL EN SALUD | INCUMPLIMIENTO EN EL RECONOCIMIENTO DE MEDICAMENTOS Y SERVICIOS INCLUIDOS O NO EN EL POS |          |

## Valor económico del proceso o caso

### Pretensiones:

| Descripción | Unidad monetaria | Valor            |
|-------------|------------------|------------------|
|             | PESOS            | 2.107.442.531,00 |

## Descripción adicional del proceso por parte del abogado

### Pruebas allegadas al caso por las partes:

3.1.1. Comunicaciones a través de las cuales ADRES informó las glosas invocadas y su consecuente negativa de pago, a saber:

Tabla 1. Comunicaciones de auditoría.

NÚMERO DE COMUNICACIÓN PAQUETE FECHA COMUNICACIÓN

20211601009201 APF\_0621-0721 16/06/2022  
20221600128551 APF\_0921 21/06/2022  
20221600318951 CAPVI\_1221 9/05/2022  
20221600319671 CAPVI\_0122\_RE 9/05/2022  
20221600333871 APF\_0222 13/05/2022  
20221600603321 CAPVI\_0322\_RE 28/06/2022  
20221600374701 APF\_0322\_0422 31/05/2022  
20221601173361 APF\_0422\_0522\_A 19/08/2022  
20221601513951 CAPVI\_0622 17/08/2022  
20221601645061 APF\_RNG\_0722 7/09/2022  
20221601860161 CAPVI\_0822 10/11/2022  
20221601907471 CAPVI\_0922\_SP2015\_19 28/11/2022  
20231600162061 APF\_RNG\_1022\_1122 14/03/2023

Fuente: Solicitud de conciliación 20236302788102.

3.1.2. Bases de datos que contienen las comunicaciones mencionadas en el numeral que antecede. Asimismo, se encuentran los demás soportes probatorios que se allegan con la solicitud de conciliación.

3.1.3. Expediente administrativo que contiene:

- 3.1.3.1. Certificado de Existencia y Representación Legal de la demandante EPS Sanitas.
- 3.1.3.2. Certificado de Funcionamiento de EPS Sanitas.
- 3.1.3.3. Base de datos demanda 2023\_BASE\_064.
- 3.1.3.4. Respuesta Recobros Formato MYT.

**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                                                           |
| Demostración del Agotamiento de la vía gubernativa                                                                                            |
| 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                                                                                            |

**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                                                                                                                                                                                                                                                                                                                |
|-------------|--------------------------|---------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 1426322     |                          | No concilia         | El Comité por unanimidad resuelve no proponer fórmula de conciliación toda vez que los 787 recobros se encuentran afectados por el fenómeno jurídico de la caducidad. Frente a los demás no es viable su reconocimiento debido a la imposición de glosas con fundamento en la normativa vigente a la fecha de prestación del servicio. |

|         |  |             |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                        |
|---------|--|-------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 1455138 |  | No concilia | <p>No presentar fórmula conciliatoria, teniendo en cuenta que la información contenida en el FURPEN, por una parte generó duda razonable en virtud a que no es consistente con otras reclamaciones que se encuentran en trámite; adicionalmente, y comoquiera que la indemnización peticionada tiene sustento en una reclamación administrativa que se encuentra debidamente reglamentada en el Decreto 780 de 2016 y la Resolución 1645 de 2016 que disponen el agotamiento de una auditoria integral de carácter médico, jurídico y financiero, si se evidencia una atención medica que sustente la atención de la víctima debe aportarse, situación que no acaeció en el particular, por lo que la administración se encuentra impedida de efectuar el reconocimiento requerido.</p> <p>Es vital tener en cuenta que la convocante únicamente allegó una certificación de la EPS SALUD TOTAL, en la que se indica “no hay registro con atenciones en el servicio de urgencia ni en consulta externa como medicina general, medicina especializada, odontológica, en la unidades atención (UUAP, UAB, UOD, UME) de Salud Total”, la cual no se relaciona con la atención del accidente de tránsito, pero, en todo caso, en los soportes se enuncia una atención medica que requiere validarse y como se indicó, no fue aportada.</p> |
|---------|--|-------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|

## Análisis del proceso o caso

### Objeto de la solicitud de conciliación

- 2.1. Se declare la nulidad parcial de las comunicaciones referidas anteriormente, y que corresponden a 1.000 recobros, comprendidos por 1.000 ítems y cuyo valor costo asciende a la suma de \$1.915.856.847.
- 2.2. Como consecuencia de lo anterior, se condene a la ADRES reintegrar el valor de \$1.915.856.847 respecto a los gastos en que incurrió Sanitas EPS debido a la cobertura efectiva de tecnologías no incorporadas en el Plan Obligatorio de Salud – POS.
- 2.3. En consecuencia, a las declaratorias de nulidad, se condene a la ADRES, a título de restablecimiento del derecho, al reintegro de los gastos administrativos en que incurrió Sanitas EPS, a pagar el valor de \$191.585.684 los cuales corresponden al 10% de los gastos en que incurrió Sanitas EPS.
- 2.4. Como consecuencia de las declaratorias de nulidad precedentes, que se ordene el pago de intereses moratorios.
- 2.5. Que se condene a la demandada en costas y agencias en derecho.

## Principal problema jurídico

Determinar si la ADRES debe revocar las comunicaciones que informaron el resultado de auditoría y, en consecuencia, establecer si es procedente reconocer y pagar los 1.000 ítems contenidos en 1.000 recobros indicados en la solicitud de conciliación. Así mismo, analizar si las comunicaciones referidas están viciadas de nulidad, y si los recobros cumplen con los requisitos establecidos en la normativa y en el Manual de Auditoría Vigente para la fecha de prestación de servicio.

## Análisis de caducidad y/o prescripción

El término de caducidad para el medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho se encuentra consagrado en el literal d) del numeral 2 del artículo 164 ibidem, el cual señala:

“2. 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”.

8.1. De conformidad con el apoyo técnico remitido por la DGTIC se puede establecer que el resultado de auditoría de los 915 recobros se notificó entre el 16 de noviembre de 2021 al 16 de marzo de 2023 y; la solicitud de conciliación se radicó el 19 de septiembre de 2023, por lo tanto se puede concluir que respecto a los mismos operó el fenómeno jurídico de la caducidad del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, ya que se superó el término de cuatro meses que dispone la norma para la presentación de la solicitud de conciliación.

8.2. Ahora bien, como quiera que la convocante está solicitando la nulidad de los actos administrativos que se relacionan a continuación:

Tabla 1. Comunicaciones de auditoría.

| NÚMERO DE COMUNICACIÓN | PAQUETE | FECHA COMUNICACIÓN |
|------------------------|---------|--------------------|
|------------------------|---------|--------------------|

|                |               |            |
|----------------|---------------|------------|
| 20211601009201 | APF_0621-0721 | 16/06/2022 |
|----------------|---------------|------------|

|                |          |            |
|----------------|----------|------------|
| 20221600128551 | APF_0921 | 21/06/2022 |
|----------------|----------|------------|

|                |            |           |
|----------------|------------|-----------|
| 20221600318951 | CAPVI_1221 | 9/05/2022 |
|----------------|------------|-----------|

|                |               |           |
|----------------|---------------|-----------|
| 20221600319671 | CAPVI_0122_RE | 9/05/2022 |
|----------------|---------------|-----------|

|                |          |            |
|----------------|----------|------------|
| 20221600333871 | APF_0222 | 13/05/2022 |
|----------------|----------|------------|

|                |               |            |
|----------------|---------------|------------|
| 20221600603321 | CAPVI_0322_RE | 28/06/2022 |
|----------------|---------------|------------|

|                |               |            |
|----------------|---------------|------------|
| 20221600374701 | APF_0322_0422 | 31/05/2022 |
|----------------|---------------|------------|

|                |                 |            |
|----------------|-----------------|------------|
| 20221601173361 | APF_0422_0522_A | 19/08/2022 |
|----------------|-----------------|------------|

|                |            |            |
|----------------|------------|------------|
| 20221601513951 | CAPVI_0622 | 17/08/2022 |
|----------------|------------|------------|

|                |              |           |
|----------------|--------------|-----------|
| 20221601645061 | APF_RNG_0722 | 7/09/2022 |
|----------------|--------------|-----------|

|                |            |            |
|----------------|------------|------------|
| 20221601860161 | CAPVI_0822 | 10/11/2022 |
|----------------|------------|------------|

|                |                      |            |
|----------------|----------------------|------------|
| 20221601907471 | CAPVI_0922_SP2015_19 | 28/11/2022 |
|----------------|----------------------|------------|

|                |                   |            |
|----------------|-------------------|------------|
| 20231600162061 | APF_RNG_1022_1122 | 14/03/2023 |
|----------------|-------------------|------------|

Fuente: Solicitud de conciliación 20236302788102.

Si se analizan desde las fechas relacionadas en el cuadro que precede, de igual forma, es factible concluir que trascurrieron los 4 meses establecidos en la norma, operando así el fenómeno jurídico de la caducidad.

Finalmente, es oportuno aclarar que conforme al Auto 1942 del 23 de agosto expedido por la Honorable Corte Constitucional, en el cual se establecieron ciertos casos de flexibilización del conteo de términos de caducidad adelantados ante la jurisdicción contencioso administrativo, no se efectúa el análisis dado que lo referido en dicho pronunciamiento, es aplicable en instancia judicial y no a la etapa extra judicial de conciliación.

## Análisis del caso

En este acápite se procede a estudiar las pretensiones incoadas por la EPS, dirigidas a obtener el reconocimiento y pago de 1.000 servicios o tecnologías en salud objeto de solicitud de conciliación.

7.1. Del procedimiento de reconocimiento y pago de recobros a las EPS por parte de la ADRES.

De acuerdo con la Ley 100 de 1993, las Entidades Promotoras de Salud (EPS) son las encargadas de organizar y garantizar la prestación de los servicios de salud, lo cual puede realizarse de forma directa o mediante la contratación con Instituciones Prestadoras de Salud (IPS). Lo anterior quiere decir que las EPS pueden celebrar contratos privados con las IPS para poder garantizar a sus afiliados la prestación de los servicios de salud. Ahora bien, como retribución por la organización y garantía de la prestación de los servicios de salud, la Ley 100 de 1993 establece que por cada usuario se reconoce a la EPS una Unidad de Pago por Capitación (UPC), giro que se encuentra a cargo de la ADRES de acuerdo con las

funciones otorgadas por el artículo 66 de la Ley 1753 de 2015.

En cuanto a los servicios y tecnologías en salud no financiados con la UPC y no excluidos de la financiación con recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud (SGSSS) de los que trata el artículo 240 de la Ley 1955 de 2019, se cuenta con la figura del presupuesto máximo. El cual corresponde a un monto anual que es definido por el Ministerio de Salud y Protección Social. Este presupuesto se transfiere mensualmente a las EPS por parte de la ADRES, luego de surtir un proceso de liquidación para determinar el monto asignado para el periodo en cuestión. Por lo tanto, se trata de un recurso que se asigna previa prestación del servicio a los usuarios y con lo cual se busca garantizar el suministro de los servicios y tecnologías en salud que no son financiados por la UPC.

Ahora bien, la figura de los presupuestos máximos entró en operación el 1 de marzo de 2020. Por lo que antes de esta fecha los servicios y tecnologías en salud no financiados con la UPC y no excluidos de la financiación con recursos del SGSSS se financiaban a través de la figura del recobro. El recobro consiste en un procedimiento administrativo en el que la EPS, como titular del derecho, presenta la cuenta médica a la ADRES o quien haga sus veces, cumpliendo con unos criterios de presentación y etapas previamente definidas. Al finalizar el procedimiento, se emite una decisión que puede ser favorable o desfavorable para la EPS. Frente a la cual, puede ejercer su derecho de contradicción y defensa mediante las figuras de la objeción o subsanación a la glosa.

Para emitir una decisión de fondo, se lleva a cabo una auditoría integral en la que se validan los siguientes requisitos esenciales:

1. Que el usuario exista y le asista derecho.
2. Que el servicio o tecnología en salud no se encuentre cubierta con la UPC.
3. Que el servicio o tecnología en salud haya sido prescrita por un profesional de la salud u ordenada mediante un fallo de tutela.
4. Que el servicio o la tecnología en salud haya sido efectivamente suministrada al usuario.
5. Que el reconocimiento y pago del servicio o la tecnología en salud corresponda a la ADRES y se presente por una única vez.
6. Que la solicitud del reconocimiento y pago del servicio o la tecnología en salud se realice ante la ADRES en el término establecido.
7. Que los datos registrados en los documentos que soportan el recobro/cobro son consistentes y se desarrollan de manera coherente respecto al usuario, la tecnología y las fechas, tanto en los soportes como en los medios magnéticos.
8. Que el valor recobrado se encuentra debidamente liquidado, soportado y conforme a la regulación vigente.

En este punto, se recalca que el procedimiento establecido para el reconocimiento y pago de los recobros presentados por las EPS y EOC, se da en procura de atender el principio de eficiencia consagrado en el artículo 2 de la Ley 100 de 1993, consistente en la mejor utilización social y económica de los recursos administrativos, técnicos y financieros disponibles, pues de no verificar la procedencia del reconocimiento existiría un alto riesgo de pagos indebidos o incorrectos lo que llevaría a una mala utilización de los recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud.

En conclusión, las EPS deben seguir un procedimiento administrativo para el reconocimiento y pago de las solicitudes de recobro. Hecho lo anterior, la ADRES o quien haga sus veces lleva a cabo una auditoría integral sobre los recobros en la que verifica cada uno de los aspectos mínimos previamente enunciados. Luego de lo cual, se emite una decisión de fondo que puede ser favorable o desfavorable a la EPS, frente a la cual puede ejercer su derecho de contradicción y defensa mediante el mecanismo de objeción o subsanación a la glosa.

#### 7.2. De los mecanismos de radicación para solicitudes de recobros

Ahora bien, se debe poner de presente que históricamente se han implementado distintos mecanismos de radicación. Los cuales pueden dividirse inicialmente en ordinarios y extraordinarios. Los primeros hacen referencia a los procedimientos administrativos regulares que se han implementado para la verificación, reconocimiento y pago de los recobros que son presentados por las EPS. Se trata, entonces, del procedimiento estándar que deben ejercer las entidades para agotar la vía administrativa. Los mecanismos extraordinarios hacen referencia a procedimientos administrativos y complementarios que se apertura para conocer de forma excepcional sobre recobros que generalmente ya contienen una decisión dentro de un mecanismo ordinario. De ahí que el uso de los mecanismos extraordinarios no agote la vía administrativa que deben ejercer las EPS. Conllevando a que no interrumpan o suspendan términos. Como análogamente ocurre con las figuras de la revocatoria directa o pérdida de fuerza de ejecutoria.

Ahora bien, para la época que refiere la EPS en la solicitud de conciliación, encontramos que eran aplicables diferentes normas aplicables al caso según la fecha de prestación del servicio. Normas que señalaban un término claro para la presentación de la subsanación u objeción al resultado de auditoría. Así las cosas, encontramos que en dichos actos administrativos se estableció el procedimiento administrativo especial de los recobros el cual surte unas etapas de

presentación, pre-radicación, radicación, verificación, pre-auditoría, auditoría integral y pago.

7.3. Acuerdo de Punto Final

Como se explicó previamente, se han implementado mecanismos extraordinarios de radicación, de los cuales se destaca el de saneamiento definitivo (Acuerdo de Punto Final). Nació como una política que tiene por objeto preservar la sostenibilidad del Sistema General de Seguridad Social en Salud (artículo 237 de la Ley 1955 de 2019), y se encuentra reglamentado por el Decreto 521 de 2021 y modificado por el Decreto 507 de 2022. Ahora bien, para que las EPS puedan acogerse a lo indicado en el acuerdo de punto final deben cumplir con las condiciones indicadas en la Ley 1955 de 2019, entre las cuales resaltan entre otras:

- “1. Como requisito indispensable la entidad recobrante y la ADRES suscriban un contrato de transacción en el que la primera se obligue como mínimo a:
- 1.1 Aceptar los resultados producto del proceso de auditoría;
  - 1.2 Renunciar a instaurar o desistir de cualquier acción judicial o administrativa relacionada con la solicitud de pago elevada;
  - 1.3 Renunciar expresamente al cobro de cualquier tipo de interés y otros gastos, independientemente de su denominación sobre las cuentas presentadas, al momento de radicarlas por este mecanismo;
  - 1.4 No celebrar negocio jurídico alguno asociado a los valores que se reconozcan;
  - 1.5 Revelar y depurar en sus estados financieros los resultados del proceso de verificación y control.”

Adicionalmente, el artículo 4 del Decreto 521 de 2020 dispuso que los recobros prestados antes del 25 de mayo de 2019 que no hayan sido cancelados por la ADRES podrían someterse al proceso de saneamiento. Para tal efecto, las EPS debían cumplir con los siguientes requisitos:

- ? Las facturas que se encuentren radicadas ante la ADRES, frente a la cuales no se ha dado a conocer el resultado de la auditoría.
- ? Las facturas que fueron radicadas ante la ADRES y cuentan con resultado de auditoría donde se aplicó glosa total o parcial.
- ? Las facturas que no han sido radicadas ante la ADRES.
- ? Las facturas cuyos ítems hagan parte de las demandas judiciales. En caso, la entidad recobrante deberá someter al proceso de saneamiento todos los ítems objeto de la misma demanda.

Esta radicación estuvo habilitada hasta el 30 de mayo de 2022 en virtud de lo estipulado en el Decreto 507 de 2022.

7.4. Del insumo técnico proferido por la Dirección de Gestión de Tecnologías de Información y Comunicaciones.

El día 26 de septiembre de 2023 la Oficina Asesora Jurídica a través de la herramienta Portal de Autogestión de servicios misionales en la página web mesa de servicios, solicitó el insumo técnico a la Dirección de Gestión de Tecnologías de la Información y Comunicaciones de la ADRES el cual fue gestionado por la funcionaria Yuly Otalora el 09 de octubre de 2023.

Ahora bien, conforme a la base de datos allegada por la EPS en la hoja BD GRAL se relacionan un total de 1.00 recobros, y sin embargo, el apoyo técnico remitido por la Dirección de Gestión de Tecnologías de Información y Comunicaciones, referencia 1.000 recobros efectivamente radicados, de los cuales se desprende la siguiente información:

- ? Que ante el ente auditor del Fosyga (hoy ADRES), la EPS efectuó la radicación de los 1.000 recobros así: 960 recobros mediante el formato MYT01 y 40 recobros mediante formato MYT02.

- ? Que de acuerdo con la información suministrada por la citada Dirección se glosó los siguientes valores a la EPS:

Tabla 2. Consolidado valor de los recobros

| No. RADICADO | VALOR RADICADO PRIMERA PRESENTACIÓN | VALOR APROBADO    | VALOR GLOSADO       |
|--------------|-------------------------------------|-------------------|---------------------|
| 1.000        | \$ 1.987.543.772,70                 | \$ 209.977.160,42 | \$ 1.777.566.612,28 |

Fuente: Elaboración equipo prejudicial a partir del apoyo técnico de la DGTIC.

Tabla 3. Consolidado tipo de glosa

| TIPO DE GLOSA | No. RADICADOS |
|---------------|---------------|
| GLOSAS UNICAS | 1.000         |
| TOTAL GENERAL | 1.000         |

Fuente: Elaboración equipo prejudicial a partir del apoyo técnico de la DGTIC

? Que se presentaron los siguientes resultados correspondiente a los 1.000 recobros:

Tabla 4. Estado de los recobros

| CANTIDAD    | ESTADO |
|-------------|--------|
| NO APROBADO | 436    |
| APROBADO    | 564    |
| TOTAL       | 1.000  |

Fuente: Elaboración equipo prejudicial a partir del apoyo técnico de la DGTIC.

? Conforme al cuadro reseñado anteriormente, se puede establecer que la EPS radicó 1.00 recobros, los cuales obtuvieron un resultado de NO APROBADO respecto a 436 recobros y un estado de APROBADO para 564 recobros.

? Normativa vigente aplicada al caso de la referencia:

La normativa que se relaciona a continuación se cita en concordancia con la fecha de prestación del servicio que corresponde al periodo comprendido entre el 2011-2020:

Tabla 5. Normativa aplicable

| NORMATIVA | OBJETO | PRESTACIÓN |
|-----------|--------|------------|
|-----------|--------|------------|

|                     |                                                                                             |                 |
|---------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------|
| ACUERDO 008 DE 2009 | Por el cual se corrigen aclaran y actualizan integralmente los Planes Obligatorios de Salud | PERIODO DE 2009 |
|---------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------|

|                         |                                                                                                                                                                                         |                 |
|-------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------|
| RESOLUCIÓN 1089 DE 2010 | Modificó las resoluciones anteriores en materia de recobros, adicionó causales de devolución de las solicitudes de recobro e incluyó disposiciones aplicables a partir de junio de 2011 | PERIODO DE 2010 |
|-------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------|

|                         |                                                                                                                          |                 |
|-------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------|
| RESOLUCIÓN 4377 DE 2010 | Modificó las Resoluciones 3099 y 3754 e incluyó disposiciones relacionadas principalmente con el recobro de medicamentos | PERIODO DE 2010 |
|-------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------|

|                         |                                                                                                                                                                                          |                 |
|-------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------|
| RESOLUCIÓN 4752 DE 2011 | Por la cual se modificó la Resolución 3099 de 2008, y se efectuaron modificaciones respecto a los requisitos de admisión de las solicitudes de recobros, así como las causales de glosa. | PERIODO DE 2011 |
|-------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------|

|                         |                                                                                                                                      |                      |
|-------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------|
| RESOLUCIÓN 5395 DE 2013 | Por la cual se establece el procedimiento de recobro ante el Fondo de Solidaridad y Garantía -FOSYGA y se dictan otras disposiciones | PERIODO DE 2013-2014 |
|-------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------|

|                         |                                                                                                                                                                                                                |                      |
|-------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------|
| RESOLUCIÓN 5592 DE 2015 | Por la cual se actualiza integralmente el Plan de Beneficios en Salud con cargo a la Unidad de Pago por Capitación-UPC del Sistema General de Seguridad Social en Salud —SGSSS y se dictan otras disposiciones | PERIODO DE 2015-2016 |
|-------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------|

|                         |                                                                                                            |                   |
|-------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------|
| RESOLUCIÓN 6408 DE 2016 | Por la cual se modifica el Plan de Beneficios en Salud con cargo a la Unidad de Pago por Capitación (UPC). | PERIODO 2016-2017 |
|-------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------|

|                         |                                                                                                            |              |
|-------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------|
| RESOLUCIÓN 5269 DE 2017 | Por la cual se modifica el Plan de Beneficios en Salud con cargo a la Unidad de Pago por Capitación (UPC). | PERIODO 2017 |
|-------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------|

|                         |                                                                                                                          |              |
|-------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------|
| RESOLUCIÓN 5857 DE 2018 | Por la cual se actualiza íntegramente el Plan de Beneficios en Salud con cargo a la Unidad de Pago por Capitación (UPC). | PERIODO 2018 |
|-------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------|

|                         |                                                                                                                                                                                                                                                                                 |              |
|-------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------|
| RESOLUCIÓN 1885 DE 2018 | Por la cual se establece el procedimiento de acceso, reporte de prescripción, suministro, verificación, control, pago y análisis de la información de tecnologías en salud no financiadas con recursos de la UPC, de servicios complementarios y se dictan otras disposiciones. | PERIODO 2018 |
|-------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------|

RESOLUCIÓN 3512 DE 2019 Por la cual se actualizan los servicios y tecnologías de salud financiados con recursos de la Unidad de Pago por Capitación (UPC). PERIODO 2019  
RESOLUCIÓN 2481 DE 2020 Por la cual actualiza Integralmente los servicios y tecnologías de salud financiados con recursos de la Unidad de Pago por Capitación (UPC) PERIODO 2020  
RESOLUCIÓN 2152 DE 2020

Por la cual se establece el proceso de verificación, control y pago de algunos de los servicios y tecnologías no financiados con cargo al presupuesto máximo, de que tratan los artículos 9º y 10 de la Resolución número 205 de 2020 expedida por el Ministerio de Salud y Protección Social. PERIODO 2020

Fuente: Elaboración equipo prejudicial.

a) Glosas impuestas como resultado de la auditoría:

Del anexo técnico se encontró como glosa mayoritaria:

Tabla 6. Descripción de glosas

TIPO DE GLOSA ID GLOSAS DESCRIPCION GLOSA NUMERO\_GLOSAS

OTRAS GLOSAS UNICAS

AUD70004

El resultado de la operación matemática del cálculo del comparador administrativo del medicamento recobrado presenta errores y por lo tanto se glosa la diferencia. 265

Fuente: Elaboración equipo prejudicial a partir del apoyo técnico de la DGTIC.

El resultado de la operación matemática del cálculo del comparador administrativo del medicamento recobrado presenta errores y por lo tanto se glosa la diferencia.

El sustento normativo de la glosa mencionada se encuentra establecido en el artículo 35 de la Resolución 3951 de 2016, disposición que manifiesta que:

“Artículo 35. Requisitos esenciales para la etapa de auditoría integral. Para demostrar la existencia de la respectiva obligación y que por lo tanto, procede el reconocimiento y pago de la solicitud del recobro/cobro por el FOSYGA o quien haga sus veces, la entidad recobrante deberá acreditar el cumplimiento de los siguientes requisitos esenciales:

(...)

8. El valor recobrado se encuentra debidamente liquidado, soportado y conforme a la regulación vigente”. (Negrilla y subrayado fuera de texto)

Así mismo, el Manual de Auditoría (versión 5), vigente para la fecha de prestación del servicio, en lo que respecta al tema estableció:

Imagen 1. Codificación glosa AUD70004

Fuente: Manual operativo y de auditoría a los servicios y tecnologías en salud no financiadas con recursos de la UPC.

A continuación, a manera de ejemplo se relaciona el medicamento que fue glosado por esta causal y el resultado de la auditoría de algunos recobros:

| RADICACION_FS | CODIGO_MEDICAMENTO | NOMBRE_MEDICAMENTO | VALOR_RECROBO | VALOR_APROBADO_ITEM |
|---------------|--------------------|--------------------|---------------|---------------------|
| 182077385     | 20028798-02        | VICTOZA 6MG/ML     | \$ 524.697,00 | \$ 460.902,00       |
| 182078956     | 20028798-02        | VICTOZA 6MG/ML     | \$ 874.655,00 | \$ 810.860,00       |
| 182077896     | 20028798-02        | VICTOZA 6MG/ML     | \$ 699.676,00 | \$ 635.881,00       |

Evidenciado lo anterior, al identificarse diferencias en los valores recobrados con respecto al comparador administrativo, indicado en el fallo de tutela y homologo. Se glosó la diferencia a la EPS dado que era un precio mayor el que estaba presentando en la auditoría resultando así diferencias en los valores para reconocimiento y pago.

7.5. De los argumentos expuestos por la EPS - Causales de nulidad del acto administrativo.

7.5.1. Desconocimiento del artículo 29 Constitución Política de 1991.

En el caso concreto, como se indicó a lo largo del estudio de la presente ficha, se observa que los recobros en cuestión no cumplieron con los requisitos exigidos por la normativa aplicable. En ese orden de ideas, la imposición de la glosa se

encuentra debidamente fundamentada, por lo que no procede reconocer ni efectuar el pago de los servicios y/o tecnologías solicitadas en el escrito de conciliación.

Sobre este argumento, es relevante enfatizar que el recobro constituye un procedimiento administrativo especial que involucra diversas etapas, que incluyen la presentación, pre-radicación, radicación, verificación, preauditoría, auditoría integral y pago. Como resultado de dicho procedimiento, la ADRES se encontrará facultada para aprobar totalmente los ítems del recobro, aprobar con reliquidación, aprobar parcialmente o no aprobarlo.

En concordancia con el principio de publicidad, la decisión adoptada se comunica al representante legal de la entidad recobrante. Este acto administrativo proporcionará la información relacionada principalmente con: la fecha de expedición de la comunicación, la cantidad y valor de recobros, las causales de glosa, el resultado de la auditoría integral, la relación de los ítems aprobados parcialmente y las causales de no aprobación.

A manera de ejemplo a continuación se ilustran algunas de las comunicaciones que actualmente son motivo de controversia, sin embargo, contrario a lo manifestado por el apoderado de la convocante, estas comunicaciones fueron efectivamente recibidas por la EPS, en donde se informó lo relacionado con el resultado de auditoría y así mismo, se indicó la posibilidad que tenía la entidad recobrante para presentar objeción a la glosa impuesta:

| NÚMERO DE COMUNICACIÓN | PAQUETE           | FECHA COMUNICACIÓN | FECHA DE NOTIFICACIÓN |
|------------------------|-------------------|--------------------|-----------------------|
| 20221600333871         | APF_0222          | 13/05/2022         | 26/05/2023            |
| 20231600162061         | APF_RNG_1022_1122 | 14/03/2023         | 21/03/2023            |

Ahora bien, la objeción a la glosa es entendida como la posibilidad que se tiene para impugnar la decisión de la administración, así fue entendido por la Corte Constitucional en Auto No. 389 de 2021:

“Dicha declaración de voluntad de la ADRES, pese a que no tiene la denominación formal de resolución o decreto, materialmente presenta las características de un acto administrativo, pues produce efectos jurídicos, en la medida en que :

(i) es expedida por la autoridad competente; (ii) cuenta con una motivación respecto a la información de cantidad y valor de los recobros, las causales de la glosa, el resultado de la auditoría integral, la relación de los ítems aprobados parcialmente y las causales de no aprobación; (iii) respeta el principio de publicidad pues debe ser puesto en conocimiento de la EPS autorizada, a través de una notificación, y (iv) puede ser impugnada a través del trámite de objeción. Aunque la objeción tiene un término especial para su presentación (dos meses), ello no excluye necesariamente la posibilidad de entender la comunicación como un acto administrativo.” (Negrilla fuera de texto).

Respecto a los recobros sometidos a saneamiento definitivo en el marco de lo establecido en el artículo 237 de la Ley 1955 de 2019 y que son objeto de solicitud de conciliación, la comunicación del resultado de auditoría se realiza con el propósito de que las entidades recobrantes decidan si desean volver a presentar los ítems que no hayan cumplido con las validaciones (artículo 11 del Decreto 521 de 2020), sin que la norma prevea la posibilidad de interponer recursos contra dicha decisión, pues se trata de un mecanismo extraordinario en la medida que permite conocer de forma excepcional los recobros que generalmente ya tienen una decisión dentro de un mecanismo ordinario.

## 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 de la ADRES en virtud de los argumentos expuestos, recomienda que en el presente caso NO ES VIABLE presentar fórmula conciliatoria respecto a la pretensiones de solicitud de conciliación, teniendo en cuenta que para las trece (13) comunicaciones pretendidas en el escrito de conciliación, no se configura las causales de nulidad, dado que la ADRES estudió, validó y analizó los soportes de cada recobro acorde con lo dispuesto en el literal c) del artículo 237 de la Ley 1955 de 2019, Decreto 521 de 2020 y Manual de auditoría vigente.

Adicionalmente, de los 1.000 recobros sobre los cuales se persigue el reconocimiento y pago, la totalidad de las cuentas de cobro tiene un resultado de NO APROBADO respecto a 4363 recobros y un estado de APROBADO para 564 recobros; trámite que se realizó acorde a la normatividad vigente para la fecha de la prestación de servicios y Manual de auditoría

vigente. Por tanto, se trata de resultados que están debidamente soportados.

Por último, se pudo verificar que sobre los 1.000 recobros objeto de conciliación, operó el fenómeno jurídico de caducidad del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, ya que se superó el término de cuatro meses que dispone la norma para la presentación de la solicitud de conciliación y eventual demanda.