Información del proceso extrajudicial asociado a la ficha

Número de la ficha:	160079
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:	1538568
Jurisdicción:	ADMINISTRATIVA
Tipo de acción o medio de control:	Nulidad y restablecimiento del derecho
Procuraduría de conocimiento actual:	PROCURADURIA (REPARTO)
Valor económico inicial:	$220.056.175,00
Valor económico indexado:	$220.056.175,00
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	800251440	SANITAS EPS	CONVOCANTE

Hechos:

5.1.E.P.S. SANITAS S.A.S. AUTORIZÓ Y CUBRIÓ LA PRESTACIÓN DE DIFERENTES SERVICIOS, MEDICAMENTOS E INSUMOS, LOS CUALES NO ESTÁN INCLUIDAS EN EL PLAN OBLIGATORIO DE SALUD (POS) ––HOY PLAN DE BENEFICIOS EN SALUD (PBS)––, A DIFERENTES USUARIOS EN VIRTUD DE FALLOS DE TUTELA, AUTORIZACIONES DEL COMITÉ TÉCNICO CIENTÍFICO (CTC) Y FORMULAC IÓN A TRAVÉS DE MIPRES3. TAL COMO SE DESCRIBE EN LA BASE DE DATOS ADJUNTA.

5.2. UNA VEZ PRESTADOS ESTOS SERVICIOS, LAS IPS AUTORIZADAS RADICARON ANTE E.P.S. SANITAS S.A.S. LAS CORRESPONDIENTES FACTURAS DE VENTA DE SERVICIOS, ACOMPAÑADAS DE LOS SOPORTES QUE ACREDITABAN LA EFECTIVA PRESTACIÓN DEL SERVICIO DEL MISMO PARA EFECTOS DE SU CANCELACIÓN.

5.3 POR RESULTAR PROCEDENTE, EPS SANITAS S.A.S EFECTUÓ EL PAGO DE CADA UNA DE LAS FACTURAS DESCRITAS EN LA BASE DE DATOS ADJUNTA A LAS IPS RECLAMANTES.

5.4. DEBIDO A QUE LOS SERVICIOS NO SE ENCONTRABAN INCLUIDOS EN EL PLAN OBLIGATORIO DE SALUD (POS) ––HOY PLAN DE BENEFICIOS EN SALUD (PBS) –– Y QUE EPS SANITAS S.A.S EFECTUÓ EL PAGO DE LOS MISMOS A LOS PRESTADORES, ÉSTA PROCEDIÓ A RECOBRARLOS ANTE ADRES, TENIENDO EN CUENTA LOS REQUISITOS EXIGIDOS EN EL ORDENAMIENTO JURÍDICO.

5.5. ASÍ, SE PRESENTARON ANTE ADRES UN TOTAL DE 1006 RECOBROS, COMPRENDIDOS POR 1006 ITEMS CON LOS CORRESPONDIENTES SOPORTES; LO CUAL SE EFECTUÓ CONFORME AL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO ESPECIAL DE RECOBRO, EN LAS SIGUIENTES FECHAS:5.6. LA ADMINISTRADORA DE LOS RECURSOS DEL SISTEMA GENERAL DE SEGURIDAD SOCIAL EN SALUD – ADRES NO HA DADO RESPUESTA A LA SOLICITUD DE LOS 909 RECOBROS QUE SE LE

PRESENTARON EN EL AÑO 2020.

5.7. LOS 1006 RECOBROS, COMPRENDIDOS POR 1006 ITEMS Y QUE SON OBJETO DE LA PRESENTE CONCILIACIÓN, REPRESENTAN UN DERECHO ECONÓMICO A FAVOR DE MI REPRESENTADA QUE ASCIENDE A LA SUMA DE DOSCIENTOS MILLONES CINCUENTA Y UN MIL SESENTA Y NUEVE PESOS ($200.051.069)

5.8. CON LA NEGATIVA POR PARTE DE ADRES CANCELAR LOS RECOBROS PRESENTADOS, SE PUSO A FIN A LA ACTUACIÓN ADMINISTRATIVA CORRESPONDIENTE.

5.9. EL SUMINISTRO DE LOS SERVICIOS ENUNCIADOS HA SIGNIFICADO PARA MI REPRESENTADA UN DESGASTE ECONÓMICO RELACIONADO CON LA GESTIÓN DE LOS MISMOS, DEBIENDO CONTAR CON UNA ESTRUCTURA ADMINISTRATIVA SUPERIOR PARA EFECTOS DE LOGRAR SU ATENCIÓN, GASTOS QUE NO FUERON PREVISTOS POR LA EPS Y QUE GENERAN UN PERJUICIO.

5.10 PARA LA PRESTACIÓN DE LOS SERVICIOS QUE ORIGINARON LOS TRÁMITES ADMINISTRATIVOS Y JUDICIALES DE LOS RECOBROS, LA EPS SE VIO OBLIGADA A DESPLEGAR UNOS GASTOS DE ÍNDOLE ADMINISTRATIVOS ADICIONALES QUE NO DEBÍA SOPORTAR Y QUE NO SE ENCONTRABAN CONTENIDOS DENTRO DE LOS PRESUPUESTOS TÉCNICOS-FINANCIEROS DE LA UPC.

5.11 LOS GASTOS ADMINISTRATIVOS SE VIERON CONCRETADOS EN TODO EL DESPLIEGUE DE PERSONAL, LOCATIVO, LOGÍSTICO Y TÉCNICO-CIENTÍFICO QUE PERMITIERA A LA EPS, PODER CUMPLIR LAS ÓRDENES CONTENIDAS EN LOS FALLOS DE TUTELA, QUE DESBORDABAN FINANCIERAMENTE LAS ESTIMACIONES ACTUARIALES DE LA UPC.

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	220.056.175,00

Descripción adicional del proceso por parte del abogado

Hechos - Complemento a los descritos en el registro relacionado:

1.1. Sanitas EPS prestó 1006 servicios y tecnologías en salud en la cantidad de ítems indicado para cada servicio presentes en las 1006 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 1006 cuentas de recobros, por 1006 servicios prestados.

1.4. La ADRES no ha dado respuesta a la solicitud de los 909 recobros que se le presentaron en el año 2020.

1.5. Los 1006 RECOBROS, comprendidos por 1006 ITEMS asciende a la suma de $200.051.069.

Pruebas allegadas al caso por las partes:

3.1. Parte convocante:

3.1.1. Expediente administrativo de los recobros que contiene, además de los antecedentes, las facturas, los fallos de tutela, soportes MIPRES, las autorizaciones del CTC.

3.1.2. Expediente administrativo.

3.1.3. Carpeta nombrada 2023_BASE_257.

3.2. Parte convocada:

3.2.1. Apoyo técnico emitido por la Dirección de Gestión de Tecnologías de la Información y Comunicaciones, conforme al ticket 6183, archivo que estaba sin información.

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	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. 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.

Análisis del proceso o caso

Objeto de la solicitud de conciliación

2.1. Se declare la configuración del silencio administrativo negativo por no haber dado respuesta a la reclamación de reconocimiento y pago de los 1006 recobros que se presentaron para auditoria.

2.2. Se declare la nulidad del acto administrativo ficto o presunto.

2.3. Como consecuencia de lo anterior, se condene a la ADRES reintegrar el valor de $200.051.069 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.

2.4. 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 $ 20.005.106 los cuales corresponden al 10% de los gastos en que incurrió Sanitas EPS.

2.5. Como consecuencia de las declaratorias de nulidad precedentes, que se ordene el pago de intereses moratorios.

2.6. Que se condene a la demandada en costas y agencias en derecho.

Principal problema jurídico

Determinar si la ADRES debe revocar el acto ficto o presunto por haberse configurado el silencio administrativo en las comunicaciones del resultado de auditoría y, en consecuencia, establecer si es procedente reconocer y pagar los 1006 ítems contenidos en 1006 recobros indicados en la solicitud de conciliación. Así mismo, analizar si la comunicación referida está viciada 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 1006 recobros se notificó entre el 19 de enero de 2021 y; la solicitud de conciliación se radicó el 27 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 solicitó la nulidad del acto administrativo ficto o presunto, el cual como se indicó en el acápite de cuestión previa no se configuró. Sin perjuicio de esto, se debe indicar que, la precitada Ley en el literal d) del numeral 01 sobre el tema estableció:

"ARTÍCULO 164. OPORTUNIDAD PARA PRESENTAR LA DEMANDA. La demanda deberá ser presentada:

1.En cualquier tiempo, cuando: (…)
d) Se dirija contra actos producto del silencio administrativo;

Lo anterior significa que, en los casos en los que se configura un acto ficto o presunto producto de un silencio de la Administración, no existe término para el fenómeno de la caducidad. Motivo por el cual, no es viable su análisis.

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

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

7.6.1. Desconocimiento de las normas relacionadas con la cobertura de la UPC

Frente a lo manifestado por el convocante, vale la pena indicar que como se demostró en líneas anteriores, las glosas impuestas guardan relación con la normativa aplicable, ya que cuando el recobro presente un error, una inconsistencia o la ausencia de algunos de los documentos, requisitos o datos previstos en la normativa vigente, este será sujeto a la imposición de glosa por la no conformidad, lo que afecta en forma parcial o total el reconocimiento y pago del recobro pretendido.
En el presente asunto se observa que los recobros sobre los cuales se persigue el reconocimiento y pago no cumplieron con los requisitos exigidos por la normativa aplicable al caso, por tanto, la glosa impuesta se encuentra debidamente justificada y no hay lugar a reconocer y pagar los servicios y/o tecnologías objeto de conciliación.
7.6.2. Desconocimiento de la normatividad en materia de recobros

Como se ha expuesto previamente, cuando el recobro presente un error, una inconsistencia o la ausencia de algunos de los documentos, requisitos o datos previstos en la normativa vigente, este será sujeto a la imposición de glosa por la no conformidad. Los requisitos y documentos exigidos para la presentación de las solicitudes de recobro se encontraban

regulados por el Decreto 780 de 2016, la Resolución 5395 de 2013, Resolución 3951 de 2016, Resolución 1885 de 2018 y los manuales de auditoría correspondientes, por lo que no es cierto que la ADRES haya aplicado la normativa vigente estableciendo requisitos rigurosos o estrictos, pues como se evidenció en el análisis de las glosas realizado en líneas anteriores, estas están respaldadas por la normativa referida anteriormente así como también los sucesivos Manuales de Auditoría vigentes según las prestaciones de los servicios.
7.6.3. Falsa motivación en la expedición de los actos administrativos que negaron los recobros

Ahora bien, en cuanto a la falsa motivación del acto administrativo, cabe aclarar que la jurisprudencia del Consejo de Estado Sección Segunda, en Sentencia radicada 23001233300020140009101 (496116), señaló que:
"(…) la falsa motivación es entonces el vicio que afecta el elemento causal del acto administrativo, referente a los antecedentes legales y de hecho previstos en el ordenamiento jurídico para provocarlo. En ese sentido, se presenta cuando las razones expuestas por la Administración al tomar la decisión son contrarias a la realidad.

En este sentido, esta irregularidad puede configurarse ante alguno de los siguientes eventos:

i) Se presenta inexistencia de fundamentos de hecho o de derecho en la manifestación de voluntad de la Administración Pública;
ii) Los supuestos de hecho esgrimidos en el acto son contrarios a la realidad, bien por error o por razones engañosas o simuladas;
iii) El autor del acto le ha dado a los motivos de hecho o de derecho un alcance que no tienen y;
iv) Los motivos que sirven de fundamento al acto no justifican la decisión."

Expuesto lo anterior y contrario a lo sustentado por la convocante, la ADRES dentro del trámite de auditoría realizó todas las validaciones de los soportes, evidencias, Cruces de bases de datos entre otros aspectos; para determinar si la EPS SANITAS tenía derecho al recobro de las tecnologías en salud suministradas.
En ese orden de ideas, los recobros sobre los cuales se persigue el reconocimiento y pago no cumplieron con los requisitos exigidos por la normativa aplicable al caso, lo que justificó la imposición de las glosas y el no reconocimiento del derecho.
7.6.4. 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, preauditoria, 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.
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.

En conclusión, los argumentos de la EPS no están llamados a prosperar, pues como se indicó en líneas anteriores, la ADRES actuó conforme a la normativa vigente para el proceso de saneamiento y valoró la información y soportes aportados por la EPS.

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 las pretensiones de solicitud de conciliación, teniendo en cuenta que no se configura el silencio administrativo negativo dado que la EPS tenía conocimiento del estado de los recobros desde el 19 de enero de 2021 tal y como se evidencia apoyo técnico suministrado por la DGTIC.
Adicionalmente, de los 1006 recobros sobre los cuales se persigue el reconocimiento y pago, la totalidad de las cuentas de cobro tiene un resultado de ANULADO; trámite que se realizó acorde a la normatividad vigente para la fecha de la prestación de servicios Resolución 3512 de 2019, Resolución 2481 de 2020, Resolución No. 1885 de 2018 y Resolución 3511 del 2020 y Manual de auditoria vigente, procedimiento en el cual la convocante debió hacer uso del mecanismo dispuesto en el artículo 37 de la Resolución 3511 del 2020 ejerciendo el derecho de defensa y contradicción que le asiste objetando o subsanando la glosa. Por tanto, se trata de resultados que están debidamente soportados.
Por último, se pudo verificar que sobre los 1006 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.