

Información del proceso extrajudicial asociado a la ficha

Número de la ficha:	160078
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:	1538566
Jurisdicción:	ADMINISTRATIVA
Tipo de acción o medio de control:	Nulidad y restablecimiento del derecho
Procuraduría de conocimiento actual:	PROCURADURIA 119 JUDICIAL II ADMINISTRATIVA DE BOGOTA
Valor económico inicial:	\$228.103.327,00
Valor económico indexado:	\$228.103.327,00
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	8002514406	SANITAS EPS	CONVOCANTE

Hechos:

- 1.SANITAS EPS PRESTÓ 600 SERVICIOS Y TECNOLOGÍAS EN SALUD EN LA CANTIDAD DE ÍTEMS INDICADO PARA CADA SERVICIO PRESENTES EN LAS 600 CUENTAS DE RECOBRO LAS CUALES NO SE ENCONTRABAN INCLUIDOS EN EL PLAN DE BENEFICIOS (PBS – POS) FINANCIADO CON LA UPC.
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.
3. SANITAS EPS RADICÓ ANTE LA ADRES UN TOTAL DE 600 CUENTAS DE RECOBROS, POR 600 SERVICIOS PRESTADOS.
4. ADRES PUSO EN CONOCIMIENTO DE LA EPS SANITAS S.A.S. EL RESULTADO DE AUDITORÍA.
5. LUEGO DE SER SOMETIDOS AL PROCESO DE AUDITORÍA, LA ADRES GLOSÓ LAS 94 CUENTAS DE RECOBROS, INTERPONIENDO GLOSAS POR UN VALOR TOTAL DE \$207.366.661.

Causas y Subcausas:

Entidad	Causa	Subcausa
---------	-------	----------

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	207.366.661,00
	PESOS	20.736.666,00

Descripción adicional del proceso por parte del abogado

Hechos - Complemento a los descritos en el registro relacionado:

1.1. Sanitas EPS prestó 600 servicios y tecnologías en salud en la cantidad de ítems indicado para cada servicio presentes en las 600 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 600 cuentas de recobros, por 600 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

PAQUETE	COMUNICACIÓN	FECHA	COMUNICACIÓN
RE_MYT01_5G	20211600163531	19/04/2021	
RE_PC_2018_2019_01	120201600062231	9/11/2020	
RE_GT_2G	20211600758871	18/10/2021	
SAA_COO_08	20221600085161	17/02/2022	
APF_RNG_1021	20221600266861	19/04/2022	
RE_PC_2018_2019_02	120201600116131	14/12/2020	
RE_GT_2018_01	20221600347741	18/05/2022	

Fuente: Solicitud de conciliación 20236302743872.

1.5. Luego de ser sometidos al proceso de auditoría, la ADRES glosó las 94 cuentas de recobros, interponiendo glosas por un valor total de \$207.366.661.

Pruebas allegadas al caso por las partes:

1.1. Parte convocante:

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

PAQUETE	COMUNICACIÓN	FECHA	COMUNICACIÓN
RE_MYT01_5G	20211600163531	19/04/2021	
RE_PC_2018_2019_01	120201600062231	9/11/2020	
RE_GT_2G	20211600758871	18/10/2021	
SAA_COO_08	20221600085161	17/02/2022	
APF_RNG_1021	20221600266861	19/04/2022	
RE_PC_2018_2019_02	120201600116131	14/12/2020	
RE_GT_2018_01	20221600347741	18/05/2022	

Fuente: Solicitud de conciliación 20236302743872.

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_196.

3.1.3.4. Respuesta Recobros Formato MYT.

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 5415, 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	<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. Objeto de la conciliación:

2.1. Se declare la nulidad parcial de las comunicaciones referidas anteriormente, y que corresponden a 91 recobros, comprendidos por 600 ítems y cuyo valor costo asciende a la suma de \$207.366.661.

2.2. Como consecuencia de lo anterior, se condene a la ADRES reintegrar el valor de \$207.366.661 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 \$20.736.666 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 600 ítems contenidos en 600 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 600 recobros se notificó entre el 09 de noviembre de 2020 al 21 de abril de 2022 y; la solicitud de conciliación se radicó el 15 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

PAQUETE	COMUNICACIÓN	FECHA COMUNICACIÓN
RE_MYTO1_5G	20211600163531	19/04/2021
RE_PC_2018_2019_01	120201600062231	9/11/2020
RE_GT_2G	20211600758871	18/10/2021
SAA_COO_08	20221600085161	17/02/2022
APF_RNG_1021	20221600266861	19/04/2022
RE_PC_2018_2019_02	120201600116131	14/12/2020
RE_GT_2018_01	20221600347741	18/05/2022

Fuente: Solicitud de conciliación 20236302743872.

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 600 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 período 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 21 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 4 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 600 recobros, que igualmente el apoyo técnico remitido por la Dirección de Gestión de Tecnologías de Información y Comunicaciones, referencia 600 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 600 recobros mediante el formato MYT01.

- ? 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
91	\$ 283.160.278,00	\$ 2.480.832,50	\$ 280.679.445,50

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

Tabla 3. Consolidado tipo de glosa

TIPO DE GLOSA	No. RADICADOS
GLOSAS COMBINADAS	10
GLOSAS UNICAS	591
TOTAL GENERAL	600

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

? Que se presentaron los siguientes resultados correspondiente a los 600 recobros:

Tabla 4. Estado de los recobros

CANTIDAD	ESTADO
----------	--------

NO APROBADO	20
-------------	----

APROBADO	10
----------	----

ANULADO	570
---------	-----

TOTAL	600
-------	-----

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

? Conforme al cuadro reseñado anteriormente, se puede establecer que la EPS radicó 600 recobros, los cuales obtuvieron un resultado de NO APROBADO respecto a 20 recobros, un estado de APROBADO para 10 recobros y para 570 recobros obtuvieron un estado de ANULADOS.

? 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 2015-2020:

Tabla 5. Normativa aplicable

NORMATIVA	OBJETO	PRESTACIÓN
RESOLUCIÓN 5161 DE 2015	Por la cual se modifican los artículos 8 y 17 de la Resolución 3166 de 2015	Resolución 4244 de 2015
Por la cual se establecen los términos, formatos y requisitos para el reconocimiento y pago de los recobros y las reclamaciones en virtud de lo dispuesto en el literal c) del artículo 73 de la Ley 1753 de 2015.		

PERIODO DE 2015-2016

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

RESOLUCION 5269 DE 2017 Por la cual se autoriza integralmente el Plan de Beneficios en Salud con Cargo a la unidad de Pago por Capitación (UPC) PERIODO 2017-2018

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

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	ANULACION	CANCELACION de la presentación de un recobro durante la AUDITORIA INTEGRAL	570
---------------------	-----------	--	-----

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

Falta de agotamiento de la vía administrativa

De acuerdo con el apoyo técnico suministrado por la Dirección de Gestión de Tecnologías de la Información y Comunicaciones de la ADRES, la totalidad de los recobros objeto de solicitud fueron glosados con fundamento en la “CANCELACION de la presentación de un recobro durante la AUDITORIA INTEGRAL.” Lo anterior implica que la EPS solicitante retiró la solicitud de recobro ante la ADRES.

?

Al respecto, se debe tener en cuenta que la actuación administrativa es un presupuesto procesal de carácter obligatorio para demandar a través del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho. Sobre el particular, el Consejo de Estado en sentencia 00845 de 2018 indicó lo siguiente:

?

“La normativa citada consagró la denominada actuación administrativa como un presupuesto procesal de carácter obligatorio para quien pretenda demandar la legalidad de un acto administrativo de contenido particular y concreto ante la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo.”

?

En virtud de ella, el ciudadano debe, antes de instaurar el medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, solicitar su reconocimiento ante la administración si esta no se ha pronunciado oficiosamente y, de haberlo hecho, debatir la validez del acto ante esta; lo que puede hacer a través de la interposición de los recursos que la ley establece como obligatorios. De esta manera, se logra que esta revise los argumentos fácticos y jurídicos de la decisión y si es del caso, la revoque, modifique o aclare. (Lo subrayado y negrilla fuera del texto)?

?

Como se mencionó en líneas anteriores, las EPS debían seguir un procedimiento administrativo especial para el reconocimiento y pago de las solicitudes de recobro. Cumplido lo anterior, la ADRES o quien haga sus veces realizaba una auditoría integral sobre los recobros en la que verificaba que cada uno de los aspectos mínimos exigidos por el ordenamiento jurídico. Luego de lo cual, se expedía una decisión de fondo que podía ser favorable o desfavorable a la EPS, frente a la cual podía ejercer su derecho de contradicción y defensa mediante el mecanismo de objeción o subsanación a la glosa.

Así las cosas, el no agotamiento del procedimiento administrativo deviene en un impedimento para efectuar el estudio de la solicitud de recobro presentada por la EPS y, en consecuencia, se configura el incumplimiento de un presupuesto de carácter procesal para la presentación de la demanda de nulidad y restablecimiento del derecho.

Es decir que la mayoría de los recobros presentados por la EPS, cuya fecha de prestación de servicios oscila entre el 06 de abril de 2017 al 29 de enero de 2020, debían cumplir con los requisitos relacionados en la Resolución No. 1885 de 2018.

Así entonces, el artículo 37 de la Resolución 3511 del 2020, refiere:

“Artículo 37. Subsanación u objeción de cuentas por servicios y tecnologías no financiadas con la UPC que fueron prestados/suministrados entre el 25 de mayo de 2019 y el 29 de febrero de 2020. La subsanación u objeción de las cuentas por servicios y tecnologías en salud no financiadas con la UPC que fueron prestados/suministrados entre el 25 de mayo de 2019 y el 29 de febrero de 2020, que hayan resultado no aprobadas o aprobadas parcialmente en el proceso de verificación, control y pago realizado a los formatos MYT01 y MYT02, se realizará en los períodos de radicación que la ADRES informe previamente a las entidades recobrantes, sin que ésta pueda superar seis meses después de la comunicación del resultado de auditor.

Artículo 39. Imposibilidad de realizar nuevas radicaciones como mecanismo de objeción o subsanación. Tanto la objeción a las glosas como la subsanación de estas deberán efectuarse solamente mediante los mecanismos de que tratan los artículos anteriores y deberá incluir el número único de solicitud asignado inicialmente, sin que resulte posible realizar una nueva radiación.” (subrayado fuera del texto original)

Por último, resulta pertinente señalar que por parte de la OAJ fue consultado a la Dirección de Otras Prestaciones el alcance de la glosa impuesta, quien pudo determinar que los recobros objeto de solicitud fueron retirados y posteriormente presentado en otro paquete, lo que podría constituir mala fe de la entidad convocante.

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

7.5.1. 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.

7.5.2. 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.

7.5.3. 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.

7.5.4. 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, 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:

PAQUETE	COMUNICACIÓN	FECHA
COMUNICACIÓN	FECHA NOTIFICACIÓN	

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.

a. De las ventanillas de radicación y reingresos en el mecanismo de saneamiento definitivo (Acuerdo de Punto Final)

Ahora bien, tal y como se indicó previamente, frente a los recobros que no superaran las validaciones, la ADRES comunica el resultado a las entidades recobrantes, con el fin de que estas decidan si desean volver a presentar, por una única vez, los ítems que no hayan cumplido con estas validaciones. Este mecanismo permite a las cuentas que ingresaron por segunda vez en el Acuerdo de Punto Final, subsanarse a través de las ventanas de reingreso en los períodos que se habilitaron por ADRES.

Es oportuno resaltar que las ventanas de radicación fueron comunicadas de manera taxativa en cada una de las Circulares emitidas por la ADRES, siendo estas lo suficientemente claras en señalar los periodos habilitados para radicar. Por tal motivo, se ilustran las fechas periódicas que han sido informadas y habilitadas así:

? Circular N.º 047 de 07 de octubre de 2020:

Finalización Proceso de Corrección R. Contributivo OCTUBRE 01 al 03 de octubre 2020

APF 1er Segmento 05 al 11 de octubre 2020

Prestaciones del 25-may-19 a 29-feb-20 R. Contributivo 1er Segmento 13 al 17 de octubre 2020

APF 2º Segmento 19 al 24 de octubre 2020

APF Procesos Judiciales 26 al 31 de octubre 2020

Prestaciones del 01-ene-20 al 29-feb-20 R. Subsidiado 1er y 2º segmento NOVIEMBRE 02 al 05 de noviembre 2020

Prestaciones del 25-may-19 a 29-feb-20 R. Contributivo 1er Segmento 07 al 12 de noviembre 2020

Prestaciones del 25-may-19 a 29-feb-20 R. Contributivo 2o segmento 18 al 23 de noviembre 2020

APF 2o segmento 25 al 30 de noviembre 2020

? Circular N.º 056 de 17 de noviembre de 2020:

17 de noviembre de 2020 APF Procesos Judiciales DICIEMBRE 02 al 10 de diciembre 2020

Prestaciones no financiadas con presupuestos máximos y REE 14 al 17 de diciembre 2020

Prestaciones del 01-ene-20 al 29-feb-20 R. Subsidiado 21 al 28 de diciembre 2020

? Circular N.º 062 de 23 de diciembre de 2020:

23/12/2021 Acuerdo de punto final ENERO 18 de enero al 28 de enero del 2021

Acuerdo de punto final - Procesos Judiciales FEBRERO 01 de febrero al 11 de febrero del 2021

Acuerdo de punto final - Reclamaciones Administrativas 15 de febrero al 25 de febrero del 2021

? Circular N.º 07 de 8 de marzo de 2021:

Acuerdo de punto final ABRIL 5 de abril al 16 de abril del 2021

Prestaciones entre el 25-mayo-2019 y el 29-febrero-2020 19 de abril al 29 de abril del 2021

? Circular N.º 013 de 6 de mayo de 2021:

Acuerdo de punto final MAYO 3 de mayo al 13 de mayo del 2021
Acuerdo de punto final - Procesos Judiciales 18 de mayo al 24 de mayo del 2021
Acuerdo de punto final - Reclamaciones Administrativas 26 de mayo al 28 de mayo del 2021

? Circular N.º 016 de 10 de junio de 2021:

Acuerdo de punto final JUNIO 1 de junio al 14 de junio del 2021
APF MIPRES - Enfermedad huérfana 16 de junio al 19 de junio del 2021
Prestaciones entre el 25-mayo-2019 y el 29-febrero-2020 21 de junio al 25 de junio del 2021
Prestaciones no financiadas con presupuestos máximos y REE 28 de junio al 30 de junio del 2021

? Circular N.º 017 de 24 de junio de 2021:

Acuerdo de Punto Final JULIO 01 al 09 de julio 2021
Prestaciones entre el 25 de mayo de 2019 a 29 de febrero de 2020 13 al 23 de julio 2021
Acuerdo de Punto Final - Reclamaciones Administrativas 27 al 30 de julio 2021
Acuerdo de Punto Final AGOSTO 03 al 12 de agosto 2021
Prestaciones entre el 25 de mayo de 2019 a 29 de febrero de 2020 17 al 23 de agosto 2021
Acuerdo de punto final - Procesos Judiciales Complemento 25 al 31 de agosto 2021
SEPTIEMBRE 01 al 07 de septiembre 2021
Acuerdo de Punto Final 09 al 20 de septiembre 2021
Prestaciones no financiadas con presupuestos máximos y REE 22 al 27 de septiembre 2021

Es de precisar que no se trata de ventanillas independientes, sino que en estas se podían radicar también cuentas que se presentaban por primera vez. Instrucción que se emitió en las Circulares N.º 62 de 2020, 007 y 017 de 2021.

No obstante, lo anterior no significa que se haya cercenado el derecho de defensa y contradicción de la EPS. Como se pudo apreciar previamente, se habilitaron de forma continua ventanas de radicación para que la EPS pudiera presentar las subsanaciones de las cuentas que ya contaban con resultado de auditoría en el mecanismo de saneamiento definitivo (Acuerdo de Punto Final). Es decir que, si una cuenta no la pudo radicar en uno de los períodos habilitados, podía volver a intentar su reingreso en el periodo inmediatamente siguiente.

Así entonces, los periodos de radicación estaban habilitados en todas las fechas que se referenciaron anteriormente. Por lo tanto, es claro que la EPS tuvo todas las garantías procesales para presentar la objeción o subsanación a la glosa.

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

10.1. Auto 389 del 22 de julio de 2021

La Corte Constitucional en el Auto 389 del 22 de julio de 2021, en el cual resolvió el conflicto de competencia suscitado entre el Juzgado 6º Laboral del Circuito de Bogotá y el Juzgado 61 Administrativo del Circuito de Bogotá, relativo a una demanda presentada por Sanitas S.A. en contra de esta Administradora con el propósito de obtener: i) el reconocimiento de los servicios y tecnologías en salud no financiados con la UPC que suministró la EPS a sus afiliados en cumplimiento de decisiones de los comités técnicos científicos y de fallos de tutela que fueron glosados y ii) el reconocimiento de los perjuicios ocasionados por el desgaste administrativo en el que incurrió la EPS.

En el auto en mención, la Corte Constitucional determinó que el conocimiento de los asuntos relacionados con los recobros de servicios y tecnologías en salud no financiados con la UPC correspondía a los jueces administrativos, debido a que se cuestiona un acto administrativo emitido por parte de la ADRES. Así mismo, señaló que este tipo de controversias no corresponde a las previstas en el numeral 4º del artículo 2 del Código Procesal del Trabajo y de la Seguridad Social, debido a que no se relacionan con la prestación de los servicios de la seguridad social. Sobre el particular, la Corte precisó lo siguiente:

La Sala encuentra, en primer lugar, que el proceso judicial de recobro no corresponde, en estricto sentido, a una

controversia relativa a la prestación de servicios de la seguridad social. Dicho procedimiento se adelanta cuando ya la entidad prestó el servicio (el tratamiento o el suministro del insumo excluido del PBS), en virtud de la orden proferida por un comité técnico científico –en su momento– o por un juez de tutela; es decir, no tiene por objeto decidir sobre la prestación del servicio sino sobre su financiación. En este sentido, el recobro busca resolver un desequilibrio económico entre el Estado y una EPS, de manera que esta última lo que pretende es recuperar los recursos que debió destinar para cubrir asistencias a las que no se considera obligada por estimar que no hacen parte de la cobertura del Plan de Beneficios en Salud. En ese orden, el recobro no pretende garantizar en forma directa que el servicio o la tecnología en salud efectivamente sean prestados.

No se debe olvidar que los recobros tienen la virtualidad de permitir que los recursos del sistema fluyan adecuadamente y que, de esta forma, tienen repercusiones en el Sistema General de Seguridad Social en Salud. Sin embargo, esta relación es meramente indirecta y condicional (circunstancial), pues materialmente el procedimiento de recobro constituye una controversia económica, no de salud en estricto sentido, que formula la EPS ante el Estado por haber asumido obligaciones que considera ajenas a lo que estaba legal y reglamentariamente obligada a cumplir.

En segundo lugar, las controversias relacionadas con el pago de recobros judiciales al Estado por prestaciones no incluidas en el PBS y por las devoluciones o glosas a las facturas entre entidades del Sistema General de Seguridad Social en Salud vinculan, en principio, a las Entidades Promotoras de Salud (EPS) y a la Administradora de los Recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud, ADRES. En este tipo de controversias, en consecuencia, no intervienen afiliados, beneficiarios, usuarios ni empleadores.

Adicionalmente, la Corte Constitucional mencionó que el procedimiento de recobro constituye un procedimiento administrativo, así:

Actualmente, los artículos 35 a 71 de la Resolución 1885 de 2018, permiten confirmar que el recobro es un procedimiento administrativo que se surte en las etapas de presentación, pre-radicación, radicación, verificación, preauditoria, auditoría integral y pago. En el marco de dicho procedimiento o trámite, la ADRES puede adoptar una de las siguientes decisiones: (i) aprobar totalmente los ítems del recobro, (ii) aprobar con reliquidación o (iii) aprobar parcialmente (art. 53, Resolución 1885 de 2018).

10.2. Auto 1942 del 23 de agosto de 2023

La Corte Constitucional en el Auto 1942 del 23 de agosto de 2023, dirimió el conflicto de competencia suscitado entre el Juzgado 28 Laboral del Circuito de Bogotá y el Juzgado 60 Administrativo del Circuito de Bogotá Sección Tercera, frente a una demanda presentada por la EPS Coomeva en contra de la ADRES, por asuntos relacionados con los recobros judiciales al Estado por prestaciones de servicios médicos no incluidos en el plan obligatorio de salud (hoy servicios PBS) señalados en el Auto 389 del 22 de julio de 2021 proferido por la misma H. Corte.

En dicho pronunciamiento, la Corte señaló que el derecho de acceso a la administración de justicia implica la garantía de la confianza legítima en la actividad del Estado como administrador de justicia, la cual no se ve garantizada tan solo con la publicidad del texto de la ley, ni con la adscripción nominal del principio de legalidad toda vez que debe también salvaguardar las expectativas legítimas de las personas de que la interpretación y la ley por parte de quienes imparten justicia sea razonable, consistente y uniforme.

“sobre todo cuando la modificación supone imponer nuevas cargas procesales, argumentativas o probatorias, así como también cuando esta tiene incidencia directa en los términos procesales, notificaciones que se están surtiendo o términos que ya habrían empezado a correr, entre otros eventos en los que se ha creado para las partes y terceros una expectativa de actuar de una determinada manera o de no hacerlo”.

En atención a lo anterior, la Corte Constitucional consideró que las autoridades judiciales deben: (I) verificar si la aplicación de la nueva regla afectó significativamente los derechos de los ciudadanos; (ii) aplicar los principios constitucionales en la interpretación de la nueva regla; y (III) tomar medidas para proteger el derecho de acceso a la justicia para los demandantes que confiaron en la regla anterior y que necesitan tiempo para adaptarse a las nuevas reglas.

En consecuencia, la Corte estableció casos de flexibilización del conteo de los términos del fenómeno jurídico de la caducidad vía jurisprudencial de aspectos procedimentales de los trámites judiciales adelantados ante la jurisdicción contencioso administrativo en aras de minimizar el impacto negativo en los principios de seguridad jurídica, confianza legítima, y la igualdad de las partes, mediante el establecimiento de reglas de transición de la siguiente forma:

Caso Flexibilización

Ingreso a la transición de 06 meses

Se encontraba en trámite ante la jurisdicción ordinaria laboral al momento de la expedición del Auto 389 de 2021, tras el cambio de precedente se remitieron a la jurisdicción de lo contencioso administrativo y en esta sede judicial se adoptó una decisión de rechazo o inadmisión.

Formular la demanda dentro del término de la prescripción (03 años), no se tiene en cuenta la caducidad del medio de control

Sin requisito de agotamiento de conciliación extrajudicial. Desde el AUTO 389 DE 2021

Se encontraban en trámite ante la jurisdicción ordinaria laboral al momento de la expedición del Auto 389 de 2021 y/o se encuentran en trámite al expedir el Auto 1942 de 2023 y como consecuencia el juez ordene su remisión a la jurisdicción contencioso administrativo.

Se formularon con posterioridad al Auto 389 de 2021 ante la jurisdicción contencioso administrativa y fueron inadmitidas o rechazadas por incumplir los requisitos de procedibilidad según el medio de control elegido por el accionante El Juez deberá considerar si el referido incumplimiento de los requisitos de procedibilidad y/o el presupuesto procesal de la caducidad deviene de la confianza legítima que ostentaría el demandante frente a la observancia del precedente que remitía el asunto a la jurisdicción ordinaria laboral. Desde la Certificación que realice el Consejo Superior de la Judicatura

Se formularon ante la jurisdicción contenciosa administrativa con posterioridad al Auto 389 de 2021 y se encuentran en trámite.

Conforme a lo anotado, es oportuno aclarar que, para el análisis del caso examinado, no es aplicable lo referido en dicho pronunciamiento, dado que las reglas son aplicables en instancia judicial y no a la etapa extra judicial de conciliación.

10.3. Sentencia Consejo de Estado – Sala de lo contencioso administrativo, sección tercera expediente 25000-23-26-000-2005-01546-01

El Consejo de Estado mediante providencia del 10 de junio de 2022, resolvió el recurso de apelación interpuesto por Suramericana de Seguros en contra de la sentencia proferida por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca – Sala de Descongestión, en el cual indicó que:

“3) Por consiguiente, se entiende que las decisiones de «glosar o rechazar» las solicitudes de recobro por servicios, medicamentos o tratamientos no incluidos en el Plan Obligatorio de Salud no POS fueron adoptadas por el Ministerio de Protección Social a través de la fiduciaria y, en tal virtud, constituyeron actos unilaterales susceptibles de ser impugnadas ante la jurisdicción de lo contencioso administrativa a través de la acción procesal específicamente preestablecida para el efecto”. (...)

4) La jurisprudencia de la Corporación ha sido pacífica en señalar que “(...) la fuente del daño determina la acción procedente para analizar los supuestos que fundan la controversia y esta, a su vez, determina la técnica apropiada para la formulación de las pretensiones de la demanda y la oportunidad en el tiempo para hacerlas valer por la vía jurisdiccional”; así las cosas, las normas que regulan las condiciones para el ejercicio de cada medio de control no están al arbitrio de la escogencia del interesado, pues, se trata de normas de orden público y de imperativo cumplimiento.

5) Finalmente, se hace hincapié en que los daños reclamados en esta causa provienen de actos administrativos que el demandante cuestiona, básicamente, porque el pago debía ser del 100% y no del 50% de los medicamentos recobrados y se aplicó analógicamente una normativa para otro tipo de recobros, lo cual, sin duda, pone en evidencia que el demandante no hace otra cosa que censurar la legalidad de las decisiones administrativas proferidas por el Ministerio del Protección Social a través del encargo fiduciario, razón por la cual no es procedente la acción de reparación directa incoada en esta oportunidad.

Conclusión “No prospera el recurso de apelación por cuanto se encuentra demostrado que la acción de reparación directa no es la idónea para reclamar los perjuicios aquí demandados, por cuanto, el daño proviene de actos administrativos expedidos por el Ministerio de Protección Social y el consorcio Fisalud en los cuales se le negó a la parte demandante el reconocimiento del 50% de los medicamentos recobrados, luego, la parte actora debía demandar tales actos administrativos. De esta forma, la Sala revocará la sentencia del 23 de noviembre de 2012 del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Tercera, Subsección C de Descongestión mediante la cual se negaron las pretensiones de la demanda, para en su lugar declarar de oficio la excepción de ineptitud sustantiva de la demanda por indebida escogencia de la acción y, por consiguiente, se inhibirá de pronunciarse sobre el fondo de la Litis, en aplicación de lo dispuesto en el artículo 164 del Código Contencioso Administrativo. (negrilla fuera de texto)

De acuerdo con las consideraciones relacionadas, el despacho declaró de oficio la excepción de ineptitud sustantiva de la demanda por indebida escogencia de la acción y, en consecuencia, inhibió de pronunciamiento sobre el fondo de las pretensiones de la parte demandante.

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 siete (7) 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 auditoria vigente.

Adicionalmente, de los 600 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 20 recobros, un estado de APROBADO para 10 recobros y 570 recobros en estado ANULADOS; trámite que se realizó acorde a la normatividad vigente para la fecha de la prestación de servicios y Manual de auditoria vigente. Por tanto, se trata de resultados que están debidamente soportados.

Por último, se pudo verificar que sobre los 600 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.