Información del proceso extrajudicial asociado a la ficha

Número de la ficha:	161999
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:	1540758
Jurisdicción:	ADMINISTRATIVA
Tipo de acción o medio de control:	Nulidad y restablecimiento del derecho
Procuraduría de conocimiento actual:	PROCURADURIA (REPARTO)
Valor económico inicial:	$726.857.760,00
Valor económico indexado:	$726.857.760,00
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:

1.1. SANITAS EPS PRESTÓ 711 SERVICIOS Y TECNOLOGÍAS EN SALUD CONTENIDAS EN 711 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 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 711 CUENTAS DE RECOBROS, POR 711 SERVICIOS PRESTADOS.

1.4. LA ADRES NO HA DADO RESPUESTA A LA SOLICITUD DE LOS 711 RECOBROS QUE SE LE PRESENTARON EN EL AÑO 2020.

1.5. LOS 711 RECOBROS, COMPRENDIDOS POR 711 ITEMS ASCIENDE A LA SUMA DE $ 660.779.782

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	726.857.760,00

Descripción adicional del proceso por parte del abogado

Hechos - Complemento a los descritos en el registro relacionado:

1.1. Sanitas EPS prestó 711 servicios y tecnologías en salud contenidas en 711 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 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 711 cuentas de recobros, por 711 servicios prestados.

1.4. La ADRES no ha dado respuesta a la solicitud de los 711 recobros que se le presentaron en el año 2020.

1.5. Los 711 RECOBROS, comprendidos por 711 ITEMS asciende a la suma de $ 660.779.782

Pruebas allegadas al caso por las partes:

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_253.

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 6382, 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 711 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 $660.779.782 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 $66.077.97 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 ¿en el presente caso se configuró el silencio administrativo ficto o presunto por parte de ADRES frente a las comunicaciones del resultado de auditoría de los 711 recobros presentados por la EPS? Así mismo, establecer si es procedente reconocer y pagar los 711 ítems contenidos en 711 recobros indicados en la solicitud de conciliación por haberse aplicado indebidamente la normatividad de recobros, según lo enunció el convocante.

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 711 recobros se notificó el 19 de enero de 2021 y; la solicitud de conciliación se radicó el 06 de octubre 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

En este acápite se procede a estudiar las pretensiones incoadas por la EPS, dirigidas a obtener el reconocimiento y pago de 711 servicios o tecnologías en salud objeto de solicitud de conciliación.

7.1. Configuración del silencio administrativo negativo

En primer lugar, es importante indicar que la Ley 1437 de 2011 en su artículo 83 estableció que el silencio administrativo se configura pasado tres (3) meses contados a partir de la presentación de la petición que no fue resuelta por la administración. Lo anterior de la siguiente manera:

"ARTÍCULO 83. SILENCIO NEGATIVO. Transcurridos tres (3) meses contados a partir de la presentación de una petición sin que se haya notificado decisión que la resuelva, se entenderá que esta es negativa.

En los casos en que la ley señale un plazo superior a los tres (3) meses para resolver la petición sin que esta se hubiere decidido, el silencio administrativo se producirá al cabo de un (1) mes contado a partir de la fecha en que debió adoptarse la decisión.

La ocurrencia del silencio administrativo negativo no eximirá de responsabilidad a las autoridades. Tampoco las excusará del deber de decidir sobre la petición inicial, salvo que el interesado haya hecho uso de los recursos contra el acto

presunto, o que habiendo acudido ante la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo se haya notificado auto admisorio de la demanda."

De lo anterior se colige que, el silencio administrativo negativo tiene ocurrencia cuando transcurre el tiempo irrogado por la normativa, sin que se haya notificado una decisión expresa al peticionario, para lo cual se debe entender que las peticiones fueron resueltas de manera negativa. Sin embargo, ha de precisarse que, aunque se haya configurado un acto administrativo ficto o presunto producto del silencio, la administración aún cuenta con la competencia para emitir el acto expreso a través del cual resuelva la petición correspondiente.

Para el caso en concreto, la apoderada de la convocante afirmó que presentó las cuentas de cobro en el año 2020 sin que, a la fecha la ADRES hubiese dado una respuesta, configurándose de este modo el silencio administrativo negativo.

A continuación, se precisa lo siguiente:

a. Frente al reconocimiento y pago de las cuentas de cobro por concepto de suministro de medicamentos, servicios médicos y prestaciones de salud no incluidos en el POS, autorizados por el Comité Técnico Científico o por fallos de tutela, se debe seguir con el procedimiento administrativo especial establecido en la normatividad vigente al momento de prestación de los servicios, tales como la Resolución 3512 de 2019, Resolución 2481 de 2020, Resolución No. 1885 de 2018 y Resolución 3511 del 2020 y demás normas concordantes. Motivo por el cual, la convocante no puede pretender que por medio de una la solicitud de conciliación extrajudicial se reconozcan tales cuentas, si no se ha surtido el procedimiento administrativo especial para su reconocimiento.

b. 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, por lo que, si pretende el pago de estos 711 recobros estarían caducos.

En todo caso, se debe precisar que la convocante tenía conocimiento del resultado del trámite de auditoría y el estado de las glosas. Por consiguiente, 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, tal como se expondrá adelante en el desarrollo de la glosa mayoritaria.

7.2. 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 buscar 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.

7.3. 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 perdida de fuerza de ejecutoria.

Ahora bien, para la época que refiere la EPS en la solicitud de conciliación (20 de mayo de 2019 al 29 de febrero de 2020), encontramos que eran aplicables diferentes normas 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 lo recobros el cual surte unas etapas de presentación, pre-radicación, radicación, verificación, pre-auditoría, auditoría integral y pago.

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

El día 11 de octubre 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 en principio el 19 de octubre de 2023 por la por la funcionaria Yuly Otalora, no obstante fue necesario solicitar un nuevo alcance para finalmente obtener el reporte el día 24 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 666 recobros, que igualmente el apoyo técnico remitido por la Dirección de Gestión de Tecnologías de Información y Comunicaciones, referencia 711 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 711 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 1. Consolidado valor de los recobros
No. RADICADO VALOR RADICADO PRIMERA PRESENTACIÓN VALOR APROBADO VALOR GLOSADO
711 $ 660.779.782,26 $ 0,00 $ 660.779.782,26
Fuente: Elaboración equipo prejudicial a partir del apoyo técnico de la DGTIC.

Tabla 2. Consolidado tipo de glosa
TIPO DE GLOSA No. RADICADOS
GLOSAS UNICAS 711
TOTAL GENERAL 711

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

? Que se presentaron los siguientes resultados correspondiente a los 711 recobros:

Tabla 3. Estado de los recobros
CANTIDAD ESTADO
ANULADOS 711
TOTAL 711

Fuente: Elaboración equipo prejudicial a partir del apoyo técnico de la DGTIC.
? Conforme al cuadro reseñado anteriormente, se puede establecer que la EPS radicó 711 recobros, los cuales obtuvieron un resultado de ANULADO que fue notificado a la convocante el 19 de enero de 2021.

? 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 2019-2020:
Tabla 4. Normativa aplicable
NORMATIVA OBJETO PRESTACIÓN
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
Fuente: Elaboración equipo prejudicial.

a) Glosas impuestas como resultado de la auditoría:
Del anexo técnico se encontró como glosa mayoritaria:
Tabla 5. 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 711
Fuente: Elaboración equipo prejudicial a partir del apoyo técnico de la DGTIC.

CANCELACION de la presentación de un recobro durante la AUDITORIA INTEGRAL

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 20 de mayo de 2019 al 29 de febrero 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.

7.6. 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 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 711 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 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 711 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.