Para: **CRISTIAN DAVID PÁEZ PÁEZ**
Coordinador de Representación Judicial

De: **ESTEFFANY PAOLA TABOADA REDONDO**
Abogada contratista Grupo de Representación Judicial Oficina Asesora Jurídica - ADRES

Asunto: **Informe para pago proceso identificado con radicación No. 11001333704020220039600**

Demandante: **SALUD TOTAL EPS**

Demandado: **ADMINISTRADORA DE LOS RECURSOS DEL SISTEMA GENERAL DE SEGURIDAD SOCIAL EN SALUD (ADRES)/SUPERINTENDENCIA NACIONAL DE SALUD**

Proceso: Nulidad y Restablecimiento del derecho

Despacho competente: Juzgado 40 Administrativo de la Sección Cuarta de Bogotá

CAPÍTULO I.
ANTECEDENTES

1. Admisión y notificación de la demanda:

La demanda fue radicada el 12 de diciembre de 2022 por parte de Salud Total EPS.

Mediante Auto de fecha 25 de agosto de 2023, el Juzgado 40 Administrativo del Circuito Bogotá – Sección Cuarta, admitió la demanda. Posterior al conflicto de competencia resuelto por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca.

El día 8 de septiembre de 2023, se efectúa la notificación de la demanda a la ADRES.

El día 28 de noviembre de 2024, el Juzgado admite la contestación de la demanda presentada por el apoderado de la ADRES.

2. Pretensiones: A continuación, se relacionan las pretensiones de la demanda:

1. *Que se declare la NULIDAD del Acto Administrativo complejo que se configura, entre otros, con la Resolución No. 8712 del 23 de septiembre de 2019 que ordena la restitución de recursos objeto de la presente litis, y la Resolución No. 2022590000001552-6 del 22 de abril de 2022 notificada electrónicamente el 25 de abril de 2022 que resuelve el recurso de reposición en contra de la primera, al ser expedidos (i) por falta de competencia, (ii) en forma irregular, (iii) con desconocimiento del derecho de audiencia y defensa y (iv) con falsa motivación.*

2. *Que se condene a LA NACIÓN – SUPERINTENDENCIA NACIONAL DE SALUD y ADMINISTRADORA DE LOS RECURSOS DEL SISTEMA GENERAL DE SEGURIDAD SOCIAL EN SALUD - ADRES, a título de restablecimiento del derecho, a reintegrar o devolver la suma equivalente a de DIECISIETE MILLONES CIENTO DIECISIETE MIL OCHENTA Y CINCO PESOS CON UN CENTAVO ($17.117.085,01 m/cte) por concepto de capital, más la suma de CUATRO MILLONES OCHENTA MIL NOVECIENTOS CUARENTA Y UN PESOS CON NOVENTA Y CUATRO CENTAVOS ($4.080.941,94 m/cte) por concepto de indexación, que fueron descontados en el proceso de compensación del régimen subsidiado del mes de octubre de 2022.*

3. *Que, sobre la suma anteriormente comentada, se condene a LA NACIÓN – SUPERINTENDENCIA NACIONAL DE SALUD y ADMINISTRADORA DE LOS RECURSOS DEL SISTEMA GENERAL DE SEGURIDAD SOCIAL EN SALUD - ADRES, al pago de la correspondiente INDEXACIÓN derivada de la pérdida del poder adquisitivo de la moneda, hasta tanto se verifique la devolución efectiva del valor objeto de demanda.*

4. *Que se condene a las demandadas en costas y agencias en derecho.*

3. Conforme a los Hechos descritos en la demanda:

1. *El CONSORCIO SAYP 2011 presentó ante SALUD TOTAL EPS-S solicitud de aclaraciones por posible apropiación o reconocimiento sin justa causa en el pago de UPC del régimen*

subsidiado reconocido, presuntamente, sin justa causa, por diferentes causales allí señaladas, en el periodo comprendido entre julio de 2013 a febrero de 2017, correspondiente a 1631 registros o periodos, por valor total de $56.013.025,34.

2. *El día 15 de junio de 2017, SALUD TOTAL EPS-S presentó solicitud de prórroga al escrito referido en el hecho anterior, la cual fue concedida por el Consorcio SAYP 2011 mediante oficio del 29 de junio del mismo año, luego de aclarar el término inicialmente concedido en oficio del 16 de junio de ese año.*

3. *SALUD TOTAL EPS-S presentó respuesta a la solicitud de aclaraciones el 19 de julio de 2017, exponiendo las razones y allegando los soportes correspondientes a cada una de las causales invocadas en la solicitud de aclaraciones, y aceptando el reintegro de la suma de $31.693.753,13 por concepto de capital, y la suma de $14.910.527,50 por concepto de intereses de mora.*

4. *El CONSORCIO SAYP 2011 emitió informe de cierre mediante oficio SLD-25399-17, mediante el cual declaro que existió una apropiación indebida o reconocimiento sin justa causa por valor de $53.402.309,88, y luego de descontar el valor reintegrado por la EPS-S, el capital adeudado ascendía a la suma de $24.319.272,21.*

5. *SALUD TOTAL EPS-S, mediante escrito radicado el 14 de marzo de 2018, dio respuesta al informe de cierre ante la ADRES, y aceptó el reintegro de la suma de $2.084.162,51, suma que fue consignada a esta Entidad. En ese sentido, la ADRES indicó que el monto de capital a reintegrar ascendía a la suma de $17.117.085,01, con sus respectivos intereses moratorios.*

6. *El CONSORCIO SAYP 2011 remitió la actuación a la Superintendencia Nacional de Salud para que continuara con el trámite legal que le correspondía, por lo que esta última expide la Resolución No. 8712 del 23 de septiembre de 2019 mediante la cual ordena a SALUD TOTAL EPS-S el reintegro de las sumas indicadas por el administrador fiduciario del FOSYGA.*

7. *SALUD TOTAL EPS-S, mediante escrito radicado el 18 de octubre de 2019 bajo el NURC 1-2019-657179 ante la Superintendencia Nacional de Salud, interpuso recurso de reposición contra la Resolución No. 8712 del 23 de septiembre de 2019.*

8. *Habiendo transcurrido más de un año desde la interposición del recurso contra la Resolución No. 8712 del 23 de septiembre de 2019, sin que hubiese decisión de fondo de la*

misma, SALUD TOTAL EPS-S procedió a protocolizar el silencio administrativo positivo mediante escritura pública No. 496 del 18 de febrero de 2021 otorgada por la Notaría 11 del Círculo de Bogotá.

9. *la Superintendencia Nacional de Salud profirió la Resolución No. 2022590000001552-6 del 22 de abril de 2022 mediante la cual resolvió el recurso de reposición y modificó la Resolución No. 8712 de 2019, en el sentido de señalar que el monto de capital ordenado debía indexarse, sin analizar los argumentos expuestos por la EPS-S en la totalidad de la actuación administrativa.*

10. *La ADRES descontó del proceso de compensación del régimen subsidiado – LMA del mes de octubre de 2022, el valor correspondiente a la Resolución que ordena el reintegro.*

4. Contestación de la demanda

La Administradora de los recursos del sistema general de seguridad social en Salud-ADRES contestó la demanda el 1 de noviembre de 2023, oponiéndose a las pretensiones del demandante. Argumentando lo siguiente:

> *"La imposibilidad de declarar la nulidad de las resoluciones No. 8712 del 23 de septiembre de 2019 que ordena la restitución de recursos objeto de la presente litis, y la Resolución No. 2022590000001552-6 del 22 de abril de 2022 notificada electrónicamente el 25 de abril de 2022 que resuelve el recurso de reposición en contra de la primera expedidas por la Superintendencia Nacional de Salud, teniendo que las mismas se encuentran ajustadas a derecho, conforme a las normas vigentes y aplicables especialmente a la materia, de donde se concluyó la necesidad de realizar el reintegro de recursos del sector salud, indebidamente apropiados bajo los parámetros de la normativa vigente, especialmente la ley 1122 de 2007, la ley 1438 de 2011, la Ley 1949 de 2019, el decreto ley 1281 de 2002 el decreto 2462 de 2013, la resolución 4358 de 2019 del Ministerio de Salud y Protección Social y las resoluciones 6341 de 2017 y 009737 de 2018 de la Superintendencia Nacional de Salud.*
>
> *Además, se opuso a que la ADRES deba reintegrar el valor del proceso LMA a la EPS DEMANDANTE, toda vez que esta resoluciones se encuentran conforme a las normas vigentes y aplicables especialmente a la materia, de donde se concluyó la necesidad de realizar el reintegro de recursos del sector salud, indebidamente apropiados bajo*

los parámetros de la normativa vigente, especialmente la ley 1122 de 2007, la ley 1438 de 2011, la Ley 1949 de 2019, el decreto ley 1281 de 2002 el decreto 2462 de 2013, la resolución 4358 de 2019 del Ministerio de Salud y Protección Social y las resoluciones 6341 de 2017 y 009737 de 2018 de la Superintendencia Nacional de Salud.

Por lo expuesto no es posible que se considere la existencia de algún daño y la procedencia de una reparación o un restablecimiento del derecho pues el actuar de la SUPERINTENDENCIA DE SALUD y de ADRES se rige por parámetros legales de obligatorio cumplimiento, que de no cumplirlos conllevaría no solo a un detrimento patrimonial del sistema, sino a la omisión en el cumplimiento de sus deberes y funciones.

De igual manera mediante comunicado 0000006834 del 8 de marzo de 2018, la ADRES remitió a la Superintendencia los documentos que soportan el procedimiento adelantado frente a la demandante con miras de obtener la restitución de recursos involucrados en las diferentes causales identificadas en la Auditoria ARS006, realizada por el pago de las UPC del régimen subsidiado, lo anterior fue objeto de alcance por medio del comunicado 000010244 de 09 de mayo de 2018. En atención a que el cobro ordenado en las resoluciones en mención, se encuentran respaldadas por unas auditorías previas que muestran que la EPS demandante en el procedimiento administrativo especial de reintegro de recursos del sector salud apropiados o reconocidos sin justa causa NO SUBSANÓ NI DESVIRTUÓ en su totalidad la apropiación o reconocimiento de los recursos del sistema de salud.

EXCEPCIONES

ADRES presentó las siguientes excepciones con la contestación de la demanda:

- *Legalidad del procedimiento adelantado*
- *Cobro de lo debido*
- *Ausencia de prueba del daño que se demanda reparar*
- *Ausencia de responsabilidad de la demandada*

PRUEBAS
Documentales
Testimoniales

CAPÍTULO II.
TRÁMITE PROCESAL

TRAMITE INICIAL:

- La demanda fue radicada el 12 de diciembre de 2022.
- La demanda es admitida el 25 de agosto de 2023.
- Es notificado la ADRES el 8 de septiembre de 2023.
- La administradora de los recursos de la seguridad social en salud ADRES, contesta la demanda el 1 de noviembre de 2023.
- Se fija fecha para audiencia del Artículo 180 del CPACA para el 21 de agosto de 2024.

AUDIENCIA DEL ARTÍCULO 180 CPACA

Atendida por el Dr. Luis Alejandro Tapias, por parte de la ADRES.

Se surte audiencia inicial del artículo 180 el 21 de agosto de 2024, donde se surten las siguientes etapas:

CONCILIACIÓN: Se declara fracasada.

EXCEPCIONES PREVIAS: Frente al proceso, se resolvieron las excepciones previas formuladas por la Superintendencia Nacional de Salud, el Consorcio SAYP 2011, y la sociedad Jahv Macgregor S.A. Auditores y Consultores. Formulados de la siguiente manera:

La Superintendencia Nacional de Salud propuso la excepción de "falta de legitimación en la causa por pasiva, alegando que, al no ser parte de ninguna de las etapas del proceso de reintegro, descritas en la Resolución 3361 de 2013 y al tratarse de contribuciones parafiscales Nulidad y Restablecimiento del Derecho Exp. 11 001 33 37 040 2022–00396-00. AUDIENCIA INICIAL No. 087 Página 5 de 17 que se encuentran en cabeza del SGSSS no es posible que la Supersalud disponga o determine la causación de los mismos.

El Consorcio SAYP 2011, planteó la excepción de "falta de legitimación en la causa por pasiva del Consorcio SAYP 2011 en Liquidación por entrada en operación de la ADRES" y frente al llamamiento en garantía efectuado por la ADRES, la de "falta de legitimación en la causa por pasiva del CONSORCIO SAYP 2011 en liquidación– impredecibilidad del llamamiento en garantía respecto del CONSORCIO SAYP, por entrada en operación de ADRES- hechos ajenos a la operación del consorcio", argumentó que carece de legitimación en la causa por pasiva, porque fue administrador fiduciario del FOSYGA hasta el 31 de julio de 2017, pues a partir del 01 de agosto de ese año esas funciones fueron asumidas por la ADRES, conforme con lo dispuesto en el artículo 3° del Decreto 1429 de 2016.
La sociedad Jahv Macgregor S.A. Auditores y Consultores, propuso las excepciones de "falta de legitimación en la causa por activa de ADRES" y la de "falta de legitimación en pasiva por parte de Jahv Macgregor S.A. Auditores y Consultores".

Conforme lo anterior, advierte el Despacho que no se encentran los fundamentos de derecho para declarar las excepciones formuladas por las partes. En consecuencia, de lo anterior las declara no probadas.

SANEAMIENTO: No se advierten vicios o irregularidades que deban ser saneados.

FIJACIÓN DEL LITIGIO:

¿Se configuró el silencio administrativo positivo, conforme al artículo 52 del CPACA, en tanto la Supersalud tardó más de un año en resolver el recurso de reposición presentado el 18 de octubre de 2019, contra la Resolución No? 8712 de 23 de septiembre de 2019?

➢ ¿El proceso de giro y reconocimiento quedó en firme, en los términos del artículo 73 de la Ley 1753 de 2015, lo que impide que la demandante reintegre los recursos cobrados por la Supersalud?

➢ ¿La Supersalud tiene competencia para cobrar a la demandante el reintegro de los recursos apropiados sin justa causa en los períodos de julio de 2013 a febrero de 2017?

➢ ¿La Superintendencia de Salud y la ADRES vulneraron el derecho al debido proceso de la EPS Salud Total por demorar el proceso de auditoria más de dos años, resolver el recurso de reposición por fuera del término legal (2 meses) y soslayar el procedimiento contemplado en el artículo 3 del Decreto 1281 de 2002 y la Resolución 3361 de 2013?

➢ ¿La EPS Salud Total está obligada a reintegrar los recursos del FOSYGA, por pagos apropiados o reconocidos sin justa causa, que se generaron el Auditoria ARS006, en los períodos de julio de 2013 a febrero de 2017? ➢

¿Los actos acusados incurrieron en los vicios de nulidad de expedición irregular, falta de motivación, falsa motivación, violación al debido proceso e infracción de las normas en que deberían fundarse?

DECRETO DE PRUEBAS

DEMANDANTE:

EPS SALUD TOTAL SAS: solicitó las siguientes pruebas: i) expediente administrativo; ii) testimonios de DANNY MANUEL MOSCOTE ARAGÓN, secretario general y jurídico de la EPS, para que declare sobre el trámite surtido ante la EPS respecto de la restitución de recursos del FOSYGA. JAVIER CARREÑO SÁNCHEZ, Gerente de Operaciones Comerciales de SALUD TOTAL EPS-S S.A., para que deponga sobre la inexistencia de las causales correspondientes al proceso de compensación por la que se efectúan los descuentos, la falta de confiabilidad de las tablas de referencia de la ADRES y la imposibilidad de acceso a las pruebas completas. Y GLORIA YANETH VILLALOBOS PULECIO, Coordinadora de Operaciones LMA de SALUD TOTAL EPS-S S.A., para que deponga sobre la inexistencia de las causales correspondientes al proceso de compensación por la que se efectúan los descuentos, la falta de confiabilidad de las tablas de referencia de la ADRES, y la imposibilidad de acceso a las pruebas completas.

DEMANDADA ADRES:

ADRES: solicitó como pruebas los siguientes testimonios: de OSCAR EDUARDO SALINAS, Coordinador Grupo de Reintegros de la Dirección de Liquidaciones y Garantías de la

ADRES, y de JOSE LEONARDO HERRERA, Coordinador de Gestión de Operaciones de la Dirección de Gestión de Tecnologías e Información y Comunicaciones de la ADRES para que depongan respecto del procedimiento de reintegro de recursos – AUDITORIA ARS006, así como los cruces de información contra las diferentes bases de datos.

De igual forma se solicitó tener como prueba, el expediente administrativo correspondiente a las resoluciones objeto de la litis.

Finalmente, dentro de la misma diligencia, se resolvió por el Despacho prescindir de la Audiencia de pruebas, corriendo traslado a las partes para presentar sus alegatos de conclusión dentro de los 10 días siguientes a la celebración de esta audiencia.

AUDIENCIA CONTEMPLADA EN EL ARTÍCULO 181 DEL CPACA.

Se prescindió de esta diligencia.

ALEGATOS DE CONCLUSION

Presentados por el apoderado Dr. Luis Alejandro Tapias Quintero el 28 de agosto de 2024.

PARTE DEMANDANTE: no presentó alegatos de conclusión.

PARTE DEMANDADA ADRES: el apoderado de la ADRES, indicó lo siguiente;

Esta defensa se reafirma en lo formulado dentro del escrito de contestación de la demanda, en el sentido de oponerse a que se declare la nulidad de las resoluciones No. 8712 del 23 de septiembre de 2019 que ordena la restitución de recursos objeto de la presente litis, y la Resolución No. 2022590000001552-6 del 22 de abril de 2022 notificada electrónicamente el 25 de abril de 2022 que resuelve el recurso de reposición en contra de la primera, ambas expedidas por la Superintendencia Nacional de Salud. Al respecto, se debe indicar que estas resoluciones se encuentran ajustadas conforme a las normas vigentes y aplicables en la materia, y mediante las cuales se concluyó la necesidad de realizar el reintegro de recursos del sector salud, indebidamente apropiados

bajo los parámetros de dicho régimen, especialmente en lo ateniente a la ley 1122 de 2007, la ley 1438 de 2011, la Ley 1949 de 2019, el decreto ley 1281 de 2002 el decreto 2462 de 2013, la resolución 4358 de 2019 del Ministerio de Salud y Protección Social y las resoluciones 6341 de 2017 y 009737 de 2018 de la Superintendencia Nacional de Salud y demás normas concordantes y complementarias.

En consecuencia, no es posible predicar el silencio administrativo en el caso concreto, puesto que solo puede invocarse donde sea reconocido de manera expresa, es decir, el silencio administrativo por regla es negativo y solo será positivo cuando una norma de manera expresa lo señala. Así que el procedimiento de reintegro no tiene señalado el silencio administrativo positivo.

CAPÍTULO III
SENTENCIA ANTICIPADA DE PRIMERA INSTANCIA

En sentencia de fecha 18 de septiembre de 2024, el Juzgado 40 Administrativo del Circuito de Bogotá D.C., resolvió negar las pretensiones principales de la demanda, declarando probadas las excepciones de fondo formuladas por la ADRES, en atención a lo siguiente:

TESIS DEL DESPACHO:

Se procede a realizar la transcripción del fallo de primera instancia:

> *"(…)Se negarán las pretensiones principales, porque Salud Total EPS no demostró la configuración de los vicios de nulidad de falsa motivación, infracción de las normas en que debería fundarse y violación al debido proceso, dado que no se acreditó que los recursos de aseguramiento en salud correspondiente a los periodos comprendidos entre julio de 2013 a febrero de 2017 quedarán en firme, en los términos exigidos por los artículos 73 de la Ley 1753 de 2015, 16 de la Ley 1797 de 2016 y 2.6.1.6.1 del Decreto 780 de 2016. Además, la ADRES respetó el derecho de defensa y contradicción de la demandante, bajo el entendido de que valoró los argumentos expuestos en sede administrativa y tuvo en cuenta las pruebas allegadas.*
>
> *Ahora bien, ante la falta de prosperidad de las pretensiones principales, el juzgado negará las pretensiones subsidiarias declarativas y de condena, ya que la accionante no probó la*

configuración de un daño antijurídico cierto, determinable y soportado causado por la Superintendencia Nacional de Salud y la ADRES, lo que implica que no hay lugar al reconocimiento del daño emergente discriminado.

Finalmente, considerando que las pretensiones de la demanda se negarán, no habrá necesidad de pronunciarse sobre los llamamientos en garantía que las demandadas hicieron a Consorcio SAYP 2011 y a JAVH.

(…)Con todo lo anterior, las consideraciones respecto a la configuración del silencio administrativo positivo por la falta de respuesta al recurso de reposición interpuesto por la EPS SALUD TOTAL el 19 de octubre de 2019 no son correctas, toda vez que el proceso de recobro de recursos por conceptos de UPC no es un procedimiento sancionatorio y, por ende, no es aplicable lo consagrado en el artículo 52 del CPACA sobre la caducidad de la facultad sancionatoria de la Superintendencia Nacional de Salud. Revisados las actos administrativos demandados la Resolución No. 8712 del 23 de septiembre de 2019 – que ordenó los reintegros por recursos apropiados o reconocidos sin justa causa por concepto de UPC a la EPS SALUD TOTAL por el valor de $17.117.085 por concepto de capital y $4.00.941,94 por concepto de IPC, y la Resolución No. 2022590000001552-6 del 22 de abril de 2022 – que resolvió el recurso de reposición interpuesto por la demandante el 19 de octubre de 2019, se observa no tienen vocación sancionatoria, sino que son actos de determinación que buscan que los recursos por concepto de UPC regresen al SGSSS.

En ese orden de ideas, como no se trata de un acto proferido dentro de un proceso sancionatorio, la regla aplicable es el artículo 86 de la Ley 1437 de 2011, el cual dispone que la Administración tiene dos meses para resolver los recursos de reposición o apelación que haya interpuesto el interesado y que, de no resolverse, se entenderá que la decisión es negativa. Lo anterior no implica que la autoridad pierda la competencia para resolver el recurso fuera del término previsto en la norma, siempre y cuando no se haya notificado el auto admisorio de la demanda, si el interesado acudió a la jurisdicción contencioso administrativa. Por lo anterior, no es factible aplicar la caducidad de la facultad sancionatoria ni tampoco que se alegue la configuración del silencio administrativo establecido en el artículo 52 del CPACA (relativa al proceso administrativo sancionatorio), pues no son las normas aplicables al caso concreto.

No existió violación al debido proceso de la EPS SALUD TOTAL, bajo el entendido de que este, desde el primer momento, el recurso de reposición se entendió por negado por la configuración del silencio administrativo del artículo 86 de la Ley 1437 de 2011. Y por si

aquello no bastara, la Superintendencia Nacional de Salud expidió la Resolución 2022590000001552-6 del 22 de abril de 2022, confirmando la decisión de reintegrar los recursos reclamados por dicha entidad.

En ese sentido, no le asiste la razón al demandante al mencionar que los cobros de dichos periodos estaban en firme, la EPS, tanto en las aclaraciones presentadas al ADRES, como el recurso de reposición y la presente acción de nulidad y restablecimiento del derecho, está realizando una interpretación incorrecta de las normas. Con todo lo anterior, se puede afirmar que la Superintendencia de Salud sí tenía la competencia para cobrar a SALUD TOTAL los pagos por conceptos de UPC de los periodos de julio de 2013 a febrero de 2017, pues la presentación de la Auditoría ARS006 del 30 de mayo de 2017 interrumpió su firmeza y, por ende, tenía completa autoridad para ordenar el reintegro de las sumas apropiadas sin justa causa.

Por otra parte, SALUD TOTAL EPS reclama que sus derechos al debido proceso y de defensa no fueron garantizados durante la actuación administrativa. Ante esto, debe tenerse en cuenta que, como quedó demostrado a lo largo del procedimiento de recobro por la Superintendencia de Salud, a la demandante se le permitió, desde el inicio del mismo, la presentación de las aclaraciones pertinentes ante la ADRES sobre los supuestos giros sin justificación, la presentación de pruebas, la aceptación y pago de los cobros por conceptos de UPC y la interposición del recurso de reposición en contra de la Resolución No. 8712 del 23 de septiembre de 2019 y el pronunciamiento sobre la incorporación de la comunicación No. 1-2020-248044 de la ADRES, para resolver el recurso de reposición interpuesto por la EPS. Por lo anterior, es claro que las demandadas garantizaron en todo momento el derecho al debido proceso y de defensa de SALUD TOTAL EPS.

De conformidad con las razones expuestas, no se desvirtuó la legalidad de los actos administrativos demandados: Resolución 8712 del 23 de septiembre de 2019, por medio de la cual ordenó el pago de la suma de $17.117.085,01 a SALUD TOTAL por concepto de capital, por los cobros realizados por los periodos de julio de 2013 a febrero de 2017 y Resolución No. 2022590000001552-6 del 22 de abril de 2022, que modificó la suma adeudada por la EPS al SGSSS, por los valores de $17.117.085,01 por capital y $4.080.941,94 por concepto de intereses.
Por ende, se negarán las pretensiones de la demanda, incluida la que buscaba la devolución indexada de $21.198.027 que fue descontado en el proceso de LMA de julio de 2013 a febrero de 2017.

En el caso estudiado, el juzgado no encuentra probado que la ADRES y la Supersalud hayan causado un daño antijurídico a la EPS, puesto que su derecho de defensa y debido proceso fue garantizado durante las dos etapas del proceso administrativo de reintegro de cobros por conceptos de UPC, iniciado con la Auditoría ARS006 del 30 de mayo de 2017. Además, como quedó demostrado en el análisis sobre la firmeza de los cobros por los periodos de julio de 2013 a febrero de 2017, su firmeza se interrumpió al momento en que el Consorcio SAYP 2011 (administrador fiduciario del FOSYGA, hoy ADRES) envió la citada auditoría.

En consecuencia, la EPS Salud Total EPS no demostró los elementos de la responsabilidad extracontractual: daño antijurídico e imputación fáctica y jurídica, por lo cual, las accionadas no deben indemnizar por daño emergente a la interesada. Colorario de este hecho probado, es claro que sin daño no hay perjuicio indemnizable, independiente de que los elementos de prueba demuestren los costos en los que incurrió la EPS, pues el daño emergente se predica de las pérdidas patrimoniales causados por el daño antijurídico, que como no se configuró, no es viable que las accionadas deban pagar a la accionante las sumas que se señalan en las pretensiones subsidiarias de condena.(…)"

FALLO

El 18 de septiembre de 2024, el Juez profirió fallo de primera instancia, en la cual se extrae:

*«**RESUELVE:***

***PRIMERO:** NEGAR las pretensiones principales de la demanda, encausada en ejercicio del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, promovida por la EPS SALUD TOTAL SAS, en contra de la ADRES Y LA SUPERINTENDENCIA NACIONAL DE SALUD, por las razones expuestas en la parte motiva del presente fallo.*

***SEGUNDO:** DECLARAR PROBADAS las excepciones de fondo de: "La legalidad del procedimiento adelantado" propuesta por la ADRES; y "Respeto de los derechos fundamentales al debido proceso y a la defensa dentro del trámite administrativo para el reintegro de recursos del sector salud – falta de competencia de la Superintendencia Nacional de Salud para disponer de los recursos del sector salud" y "Falta de competencia por parte de Superintendencia Nacional de Salud para realizar el pago de los recursos del SGSSS apropiados o reconocidos sin justa causa y reintegrados a la ADRES" expuestos por la Superintendencia Nacional de Salud.*

TERCERO: *NEGAR las pretensiones subsidiarias declarativas y de condena de la demanda, encausada en ejercicio del medio de reparación directa, promovida por la EPS SALUD TOTAL SAS, en contra del LA ADRES Y LA SUPERINTENDENCIA NACIONAL DE SALUD; conforme con lo expuesto en la sentencia.*

CUARTO: *DECLARAR PROBADAS las excepciones de mérito de: Ausencia de prueba del daño que se demanda reparar y ausencia de responsabilidad de la demandada" y "Cobro de lo no debido" referidas por la ADRES; e Inexistencia de la obligación indemnizatoria ausencia, de nexo causal frente a la imputación del daño antijurídico del estado" formulada por el CONSORCIO SAYP 2011.*

QUINTO: *Sin costas en esta instancia, por lo expuesto en la parte considerativa.*

SEXTO: *Ejecutoriada esta providencia, liquídense los gastos del proceso, devuélvanse los remanentes si los hubiere y archívense las diligencias, previas las anotaciones pertinentes en el expediente virtual.*

RECURSOS: Ante la presente decisión interpone recurso de apelación:

DEMANDANTE:

Salud Total EPS, apeló el fallo e indicó lo siguiente:

"(…)Resulta imperioso reiterar que el derecho al debido proceso, ligado al adecuado ejercicio de contradicción y de defensa, no se satisface solamente con el seguimiento de la ritualidad propia de cada procedimiento especial, es decir, con la verificación de las diferentes etapas que lo componen, sino que el mismo comporta un grado adicional propio del derecho sustancial, y que corresponde al verdadero análisis de fondo, con la valoración debida de los argumentos y las pruebas allegadas por el administrado, lo que no ocurre con la simple cita de ellos en el acto administrativo

Según se evidencia en los actos administrativos que ordenan el reintegro y resuelve el recurso de reposición, esto es las Resoluciones No. 1067 de 2021 y 2879 de 2021 respectivamente, la ADRES motiva sus decisiones y realiza las validaciones, única y exclusivamente con 4 puntos de validación, a saber: "(…) Que, con ocasión del recurso de reposición, se procedió a analizar nuevamente los registros que continúan en curso del procedimiento, del citado acto administrativo, realizando las siguientes

validaciones: 4.1. Si presenta restituciones en procesos de LMA posteriores a la auditoría. 4.2. Si fue identificado como hallazgo en auditorías anteriores. 4.3. Si presentó cambios o actualizaciones en las tablas de referencia. 4.4. Si realizó reintegro de recursos o autorizó descuentos en los procesos de reconocimiento a favor de la EPS. (…)" Siendo este el fundamento para adoptar la decisión de fondo de declarar la apropiación indebida de recursos parafiscales del SGSSS, es claro y se encuentra probado que los argumentos y pruebas que allegó la EPS demandante en las diferentes etapas de la actuación (respuesta a la solicitud de aclaraciones y recurso de reposición), no fueron valoradas ni tenidas en cuenta al momento de proferir la decisión.

Contrario a lo afirmado por el a quo, los actos administrativos demandados y expedidos por la ADRES no contienen ningún análisis de las pruebas ni argumentos esbozados, pues su análisis y criterios para adoptar la decisión de fondo se centraron en la validación de cuatro (4) causales, tal como fue citado en precedencia, y que tienen en común que todas ellas se tratan de validaciones automáticas mediante cruces en bases de datos. Empero, la garantía del debido proceso y del derecho de contradicción y de defensa no se cumple con el simple hecho de que, en apariencia o en cumplimiento de la formalidad, se permita a la EPS investigada presentar aclaraciones e interponer recursos, si los mismos no van a ser valorados ni tenidos en cuenta, por lo que nos encontramos ante una apariencia de respeto del debido proceso, que sustancialmente no se garantiza, viciando así de nulidad la actuación y los actos administrativos.

En este sentido, no puede considerarse que se respetó el debido proceso por el solo hecho de permitir a la EPS demandante rendir las respectivas aclaraciones e interponer el recurso de reposición contra el acto administrativo, pues estos se traducen en una mera formalidad y apariencia cuando los argumentos que se exponen por el administrado y las pruebas que se allegan no son tenidas en cuenta ni son estudiadas al momento de decidir de fondo.

(…)Indica el Despacho en la sentencia de primera instancia que no resulta procedente la declaratoria de firmeza por cuanto la reclamación fue efectuada, para el caso que nos ocupa, el 30 de mayo de 2017, y conforme el periodo de transición de la Ley 1753 de 2015, se presenta la reclamación dentro de los dos (2) años siguientes a su entrada en vigencia, por tratarse de reconocimiento de UPC por registros de julio de 2013 a enero de 2017. Pues bien, tal como lo indica el artículo 2.6.1.6.1 del Decreto 780 de 2016, la reclamación o solicitud de aclaraciones con la que inicia el proceso de

restitución de recursos del SGSSS tiene el efecto de interrumpir el término de firmeza, es decir que con la notificación de dicha reclamación presentada dentro del término de 2 años siguientes a la entrada en vigencia de la citada Ley, el efecto que esta conlleva es que se vuelva a iniciar su conteo de firmeza, lo que conlleva a que en este nuevo término de interrupción de 2 años, la administración deba proferir la decisión de fondo, ejecutoriada y en firme que declare la apropiación indebida o el reconocimiento sin justa causa, y ordene el reintegro de los recursos cuestionados. Quiere decir que, a partir del mayo 30 de 2017 las demandadas contaban con el término de 2 años para proferir la decisión de fondo que correspondiera, que no es otra que los actos administrativos que, por competencia otorgada legalmente, en su momento, a la Superintendencia Nacional de Salud, aquí se demandan, pero la Resolución 8712 de 2019 emitida por parte de la Superintendencia demandada fue notificada hasta el 8 de octubre de 2019, es decir con posterioridad a los 2 años de la interrupción de la firmeza. Sin embargo, esta Resolución quedó ejecutoriada y en firme con la notificación de la Resolución No. 2022590000001552-6 de 2022, la cual fue notificada el 28 de abril de 2022, superando incluso los 4 años de la interrupción. Todo esto nos lleva a concluir la existencia de una falsa motivación, por una indebida y errónea interpretación en la aplicación de la firmeza, así como de las normas que se invocan para sustentar la orden de reintegro, sobre las cuales existe una aplicación e interpretación indebida, y paralelamente la materialización de un daño antijurídico, si se toman los actos administrativos demandados como de simple ejecución, de acuerdo con la naturaleza que le quiere imprimir la Superintendencia Nacional de Salud, sin serlos."

CAPÍTULO IV
TRAMITE SEGUNDA INSTANCIA

El Juzgado 40 Administrativo del Circuito Bogotá – Sección Cuarta remite expediente al Honorable TRIBUNAL CONTENCIOSO 000 ADMINISTRATIVO SECCION CUARTA CUNDINAMARCA el 21 de noviembre de 2024, para lo de su competencia.

ADMISION DEL RECURSO DE APELACIÓN

El día 11 de diciembre de 2024, el Tribunal Contencioso Administrativo- Sección Cuarta de Cundinamarca admite el recurso de apelación en contra de la sentencia proferida en primera instancia.

- **Consideraciones del Tribunal Contencioso Administrativo- Sección Cuarta de Cundinamarca.**

El despacho indicó que el proceso se centra en determinar si la EPS Salud Total se encuentra obligada a restituir las sumas de dinero pagadas presuntamente sin justa causa del sector salud. Así las cosas, el despacho planteó el siguiente problema jurídico.

El debate jurídico se centra en determinar, conforme los argumentos de apelación formulados por la parte demandante, la legalidad de la Resolución No. 008712 del 23 de septiembre de 2019, por la cual la Superintendencia Nacional de Salud ordena a la demandante el reintegro de unos recursos a la Administradora de los Recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud – ADRES, y de la Resolución No. 2022590000001552-6 del 22 de abril de 2022, por la cual se resolvió el recurso de reposición interpuesto contra la primera; para lo cual se hace necesario establecer: (i) si era procedente o no el cobro por concepto de capital e intereses moratorios por recursos apropiados o reconocidos sin justa causa; y (ii) si operó la caducidad de la facultad de la Superintendencia Nacional de Salud.

Ahora bien, si era procedente o no el cobro por concepto de capital e intereses moratorios por recursos apropiados o reconocidos sin justa causa, el despacho efectuó un recuentro normativo aplicado al caso concreto. Y, precisó que para el reintegro de recursos del sector salud apropiados sin justa causa, se encontraba dividido en dos etapas: La primera que debe ser adelantada por el administrador fiduciario del Fosyga y, la segunda, por la Superintendencia Nacional de Salud, entidad de inspección, vigilancia y control. En hilo con lo anterior, la Resolución 3361 del 3 de septiembre de 20132 fijó las facultades del administrador fiduciario del Fondo de Solidaridad y Garantía – FOSYGA, de las cuales se destacan: (i) Establecer la posible apropiación o reconocimiento sin justa causa de los recursos del sector salud, así como recopilar la información correspondiente que soporte el hallazgo y comunicar del mismo al presunto responsable. (artículo 4); (ii) En caso de no obtener respuesta al requerimiento, el contenido del hallazgo y la información soporte se enviará a la Superintendencia Nacional de Salud. (parágrafo artículo 5); (iii) Cuando se reciba una respuesta a la comunicación mencionada, se determinará si hubo o no apropiación o reconocimiento sin justa causa de los recursos y se elaborará un informe en el que se plasmen las razones que sustentan el resultado del análisis, el cual será nuevamente comunicado al responsable a quien se le solicitará el reintegro respectivo. (artículo 7); y (iv) Si el responsable no expresa alguna posibilidad de reintegro, la documentación que soporta el hallazgo se enviará a la Superintendencia de Salud, para que

esa entidad adelante las actuaciones correspondientes orientadas al reintegro de los recursos. (artículo 15).

En ese entendido, la Sala evidenció que los planteamientos expuestos por Salud Total EPS controvierten las actuaciones que adelantó la Union Temporal Fosyga, hoy ADRES, para definir si se presentó una apropiación de los recursos sin justa causa, determinar su monto y solicitar su reintegro. Igualmente, señaló que los argumentos resultan impertinentes frente al objeto perseguido en las pretensiones de la demanda, es decir, que se declare la nulidad de los actos administrativos expedidos por la Superintendencia Nacional de Salud, pues si la EPS no se encontraba de acuerdo, debió cuestionar dichos actos a través de los mecanismos legales dispuestos por el legislador para ello, antes de que la Superintendencia continuara con el trámite correspondiente.

Aunado a lo anterior, precisó que le asiste razón al A quo al indicar que a lo largo del procedimiento de recobro por la Superintendencia de Salud, a la demandante se le permitió, desde el inicio del mismo, la presentación de las aclaraciones pertinentes ante la ADRES sobre los supuestos giros sin justificación, la presentación de pruebas, la aceptación y pago de los cobros por conceptos de UPC y la interposición del recurso de reposición en contra de la Resolución No. 8712 del 23 de septiembre de 2019 y el pronunciamiento sobre la incorporación de la comunicación No. 1-2020 248044 de la ADRES, para resolver el recurso de reposición interpuesto por la EPS. Por lo que no prospera el argumento de apelación.

Ahora bien, con respecto a que, si operó la caducidad de la facultad de la Superintendencia Nacional de Salud, el despacho efectuó un recuentro normativo e indicó que la reclamación o solicitud de aclaración tienen el efecto de interrumpir la firmeza, por ende, debe tenerse en cuenta que se reinicia los términos para predicar la firmeza en los giros de los recursos de la salud, pues de otro modo se afectaría la seguridad jurídica. Así las cosas, en cumplimiento de lo establecido en la Ley 1797 de 2016, los giros que se hayan realizado entre el 9 de junio de 2013 y el 8 de junio de 2015, quedarán en firme dos años contados desde la entrada en vigor de la Ley 1797 de 2016, esto es, dos años contados a partir del 13 de julio de 2016. Para el caso concreto de los períodos de julio de 2013 a junio de 2015, su firmeza se hubiera adquirido a partir 13 de julio de 2018, sin embargo, esta firmeza se vio interrumpida por la presentación de la Auditoría ARS006 notificada el 30 de mayo de 2017 por parte del Consorcio SAYP 2011 (administrador fiduciario del FOSYGA), contabilizándose nuevamente el término (2 años) hasta el 30 de mayo de 2019.

Conforme lo anterior, los reconocimientos y giros de los recursos en aseguramiento en salud por los períodos de julio de 2013 a febrero de 2017 cobrados por la Supersalud a través de

los actos demandados, quedaron en firme el 30 de mayo de 2019, de ahí que, para el presente caso la entidad demandada no podía cobrarlos, puesto que ya habían adquirido firmeza, máxime cuando la decisión de fondo que ordenó el reintegro de los recursos cuestionados, Resolución No. 8712, fue proferida el 23 de septiembre de 2019 y notificada el 8 de octubre de 2019, es decir con posterioridad a los 2 años de la interrupción de la firmeza.

Indicó, además, que la Superintendencia Nacional de Salud, desconoció el debido proceso de Salud Total EPS, ya que no valoró de firma adecuado el argumento de la firmeza desarrollado en el recurso de reposición, lo que implica que no podía realizar ningún cobro, en los términos del artículo 2.6.1.6.2 del Decreto 1829 de 2016.

Conforme a lo anterior, la sala declaró la nulidad de los actos demandados, y la (ii) firmeza de los recursos en salud cobrados por la Supersalud en los actos administrativos demandados, de forma que, el argumento de apelación analizado tiene vocación de prosperidad.

R E S U E L V E:

El Tribunal Contencioso Administrativo de Cundinamarca mediante fallo del 24 de julio 2025, notificada el 28 de julio de 2025, resuelve:

*"**PRIMERO**: REVOCAR la sentencia proferida el 18 de septiembre de 2024, por el Juzgado Cuarenta (40) Administrativo Oral del Circuito Judicial de Bogotá D.C. y en su lugar se dispone:*

PRIMERO: DECLARAR LA NULIDAD de la Resolución No. 008712 del 23 de septiembre de 2019, por la cual la Superintendencia Nacional de Salud ordena a la demandante el reintegro de unos recursos a la Administradora de los Recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud – ADRES, y de la Resolución No. 2022590000001552-6 del 22 de abril de 2022, por la cual se resolvió el recurso de reposición interpuesto contra la primera conforme con los argumentos expuestos en esta providencia.

SEGUNDO: A título de restablecimiento del derecho, se DECLARAR que la EPS SALUD TOTAL no tiene el deber legal de pagar $17.117.085,01 por capital de recursos en salud recibidos sin justa causa del período de julio de 2013 a febrero de 2017 y $4.408.941,94 por actualización con IPC, conforme los argumentos expuestos en esta providencia.

TERCERO: ORDENAR a la ADRES DEVOLVER a SALUD TOTAL EPS S.A. ($21.198.026,46), suma que fue compensada, la cual se deberá actualizar conforme el IPC, desde que se realizó la compensación por parte del ADRES hasta tanto se verifique la devolución efectiva del valor objeto de demanda, conforme con los argumentos expuestos en esta providencia.

CUARTO: NO CONDENAR a devolución de dineros a los llamados en garantía: CONSORCIO SAYP 2011 y JAHV MCGREGOR S.A. AUDITORES Y CONSULTORES.

QUINTO: Sin condena en costas.

***SEGUNDO**: No se condena en costas en esta instancia, conforme lo expuesto en la parte motiva de la presente providencia.*

CAPITULO VI:

EJECUTORIA DE LA SENTENCIA:

En este punto, es necesario traer a colación lo establecido en el Código General del Proceso, el cual dispone en su artículo 307 lo siguiente:

*"**ARTÍCULO 307. EJECUCIÓN CONTRA ENTIDADES DE DERECHO PÚBLICO**. Cuando la Nación o una entidad territorial sea condenada al pago de una suma de dinero, podrá ser ejecutada pasados diez (10) meses desde la ejecutoria de la respectiva providencia o de la que resuelva sobre su complementación o aclaración."*

De la mentada norma se obtiene que, el término con el que cuenta la entidad para proceder con el cumplimiento y pago de una sentencia judicial es de diez (10) meses a partir de la ejecutoria de la sentencia, entendiéndose que es diferente a la fecha en que se profirió la sentencia y la notificación de esta.

Así mismo, para determinar la fecha a partir de la cual queda ejecutoriada una sentencia, es necesario resaltar el artículo 302 del Código General del Proceso, así:

*"**ARTÍCULO 302. EJECUTORIA**. Las providencias proferidas en audiencia adquieren ejecutoria una vez notificadas, cuando no sean impugnadas o no admitan recursos.*

No obstante, cuando se pida aclaración o complementación de una providencia, solo quedará ejecutoriada una vez resuelta la solicitud.

Las que sean proferidas por fuera de audiencia quedan ejecutoriadas tres (3) días después de notificadas, cuando carecen de recursos o han vencido los términos sin haberse interpuesto los recursos que fueren procedentes, o cuando queda ejecutoriada la providencia que resuelva los interpuestos."

En este sentido, una sentencia queda ejecutoriada a los tres (3) días siguientes a la fecha de su notificación por edicto, o, en su defecto, a partir del auto que resuelva la solicitud de aclaración o corrección aritmética del fallo, o desde la notificación de la sentencia que decida el recurso extraordinario de casación, o del auto que acepte su desistimiento. En el presente caso, las partes no solicitaron aclaración, complementación ni corrección alguna respecto de la providencia.

De conformidad con lo expuesto, se advierte que la sentencia de segunda instancia se encuentra ejecutoriada de conformidad con lo siguiente:

Fecha de la sentencia	24 de julio de 2025
Fecha de notificación de la sentencia	28 de julio de 2025
Fecha de ejecutoria de la sentencia	**01 de agosto de 2025**

CAPITULO VII:

RECOMENDACIÓN DE PAGO

Conforme con el fallo emitido por el Juzgado 40 Administrativo del Circuito Bogotá – Sección Cuarta, Revocado por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca- Sección Cuarta, es claro que la entidad debe cancelar:

CAPITAL:

Se condena a la entidad demandada, a devolver a SALUD TOTAL EPS la suma de $21.198.026,46, suma que fue compensada y se deberá actualizar conforme al IPC, desde que se realizó la compensación por parte de la ADRES, hasta tanto se verifique la

devolución efectiva del valor objeto de la demanda.

CONDENA EN AGENCIAS EN DERECHO Y EN COSTAS

Sin condena en costas en ambas instancias.

En virtud de lo anterior, se solicita dar trámite al pago conforme a lo dispuesto en la Sentencia de Segunda Instancia proferida por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca- Sección Cuarta, la cual se encuentra debidamente ejecutoriada.

En los anteriores términos rindo el informe del asunto.

DEL PROCESO DE COMPENSACION EFECTUADO POR LA ADRES:

Teniendo en cuenta que el fallo emitido por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca- Sección Cuarta, ordena que la entidad debe cancelar la suma de $21.198.026,46, suma que fue compensada y se deberá actualizar conforme al IPC, desde que se realizó la compensación por parte de la ADRES.

En ese sentido, se informa que en el proceso Liquidación Mensual de Afiliados del mes de octubre de 2022, se compensó a SALUD TOTAL EPS en giro del 7 de octubre de 2022, la suma de $840.801.391,95. como consecuencia de las distintas auditorias, entre ellas, la compensación de la Auditoría ARS006 por valor de $21.198.026,46; en virtud de la Resolución 8712/2019 como se observa a continuación:

ADRES

LIQUIDACIÓN MENSUAL DE AFILIADOS - GIRO A ENTIDADES PROMOTORAS DE SALUD
OCTUBRE 2022

MINISTERIO DE SALUD Y PROTECCIÓN SOCIAL

Fecha de giro: 7/10/2022

Código EPS	EPS	Liquidación del proceso			Giros y descuentos aplicados en el proceso						Observación
		UPC Apropiada	UPC Restituida	UPC Neta	Valor a girar (Fuentes de financiación nivel territorial)	Descuento de Auditorías RS	Descuento de Compra de Cartera	Descuento de Cuenta de Alto Costo	Descuento de Tasa Compensada	Giro Directo a IPS y/o proveedores - Proceso*	Giro Neto a EPS	
EPSS02	SALUD TOTAL	122.497.818.047,69	6.683.555.511,04	115.814.262.536,65	115.772.049.033,20	840.801.391,95	0,00	0,00	0,00	82.444.045.202,00	32.487.202.439,25	Del "Giro Neto a EPS" no se aplicó $902.211.260,28, en virtud de la Resolución 2022320030005874-6 del 14/09/2022 expedida por la DNS y lo establecido en el Acta de asignación de usuarios de la EPS Comida, suscrita el 21/09/2022, en la cual se definió que este giro será aplicado una vez la EPS Comida reintegre los recursos de la UPC del periodo 27 al 30/09/2022.

** El giro directo se realiza de acuerdo con los valores programados por las EPS, en virtud de la Resolución 1587 y 4621 de 2016 y la Resolución 3110 de 2018.*

Elaboró

ESTEFFANY PAOLA TABOADA REDONDO
Abogada – Contratista
Oficina Asesora Jurídica de la Adres

Revisó

CARRILLO TRUJILLO ANDRES ZAHIR
Firmado digitalmente por CARRILLO TRUJILLO ANDRES ZAHIR
Fecha: 2025.08.06 17:04:40 -05'00'

ANDRES ZAHIR CARRILLO TRUJILLO
Gestor de operaciones
Supervisor del contrato.