



Al contestar por favor cite estos datos:

Radicado No.: 20251230124603

Fecha: 2025-12-04 16:46

Página 1 de 13

Bogotá D.C.,

PARA: **CRISTIAN DAVID PÁEZ PÁEZ**
Coordinador Grupo de Representación Judicial – Oficina Asesora Jurídica – ADRES

CLAUDIA PAOLA PEREZ SUA
Supervisora – Gestora de Operaciones - Oficina Asesora Jurídica - ADRES

DE: **ALLISON STEFANY TRUJILLO FERRARO**
Abogada contratista Grupo de Representación Judicial – Oficina Asesora Jurídica - ADRES

DEMANDANTE: **CAJA DE COMPENSACION FAMILIAR COMFENALCO ANTIOQUIA.**

DEMANDADO: **ADMINISTRADORA DE LOS RECURSOS DEL SISTEMA GENERAL DE SEGURIDAD SOCIAL EN SALUD (ADRES).**

ASUNTO: **Informe de fallo desfavorable en primera instancia en el proceso identificado con radicación No. 11001334104520230035400.**

Respetados Doctores,

En atención a que en el presente proceso se profirió sentencia desfavorable de primera instancia por parte del Juzgado 607 Administrativo del Circuito de Bogotá – Sección Primera, a continuación, se informa el sentido del fallo y los aspectos relevantes del asunto, en los siguientes términos:

I. ANTECEDENTES

1. LA DEMANDA, ADMISIÓN Y NOTIFICACIÓN:

La CAJA DE COMPENSACION FAMILIAR COMFENALCO ANTIOQUIA, a través de apoderado judicial el día 11 de mayo de 2023, presentó demanda de nulidad y restablecimiento del derecho en contra de la Superintendencia Nacional de Salud – SNS, en la cual pretende se declare la nulidad de la Resolución 10775 del 1 de octubre de 2020 "Por la cual se ordena la CAJA DE COMPENSACIÓN FAMILIAR COMFENALCO ANTIOQUIA identificada con el NIT 890.900.842-6, el reintegro de unos recursos a la Administradora de los Recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud –



Al contestar por favor cite estos datos:

Radicado No.: 20251230124603

Fecha: 2025-12-04 16:46

Página 2 de 13

ADRES" y la Resolución 2022590000007818-6 del 11 de noviembre de 2022 "Por la cual se resuelve el recurso de reposición interpuesto contra la resolución 10775 de 01 de octubre de 2020". A título de restablecimiento, pretende que se declare que COMFENALCO ANTIOQUIA no está obligada a pagar suma alguna de dinero por concepto de reintegro de recursos presuntamente apropiados sin justa causa y de ser el caso, pretende que se reintegren los dineros pagados por COMFENALCO ANTIOQUIA y se indexen las sumas conforme al IPC.

En este sentido, el proceso correspondió por reparto al Juzgado 042 Administrativo de la Sección Cuarta de Bogotá, bajo el radicado 11001333704220230013400 el 11 de mayo de 2023, quien mediante auto del 30 de junio de 2023 declaró su falta de competencia para conocer del asunto y ordenó la remisión del proceso a los Juzgados Administrativos de Bogotá de la Sección Primera.

El proceso fue asignado por reparto al Juzgado 045 Administrativo de la Sección Primera de Bogotá, bajo el radicado el 11001334104520230035400, quien mediante auto del 11 de agosto de 2023 admitió la demanda de nulidad y restablecimiento del derecho y ordenó su notificación personal a la Superintendencia Nacional de Salud, la cual se surtió el 24 de agosto de 2023.

Así las cosas, la Superintendencia Nacional de Salud dio contestación a la demanda y solicitó la vinculación de la Administradora de los Recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud – ADRES al proceso.

Mediante auto del 14 de abril de 2024, el Juzgado 045 Administrativo de la Sección Primera de Bogotá ordenó la vinculación al proceso de la Administradora de los Recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud, la cual se notificó hasta el 6 de septiembre de 2024.

2. PRETENSIONES:

La parte demandante formuló las siguientes pretensiones:

"4.1. PRIMERA: Que, en ejercicio del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, se declare la NULIDAD de la Resolución No. 10775 de 2020, por medio de la cual se ordenó a la Caja de Compensación Familiar COMFENALCO ANTIOQUIA a reintegrar a favor de la Administradora de los Recursos del Sistema General de Seguridad Social – ADRES las siguientes sumas:

- Por concepto de la causal "**Mayor Valor Pagado**", la suma de **UN MILLÓN QUINIENTOS VEINTIDÓS MIL CIENTO DIEZ PESOS M/CTE (\$1.522.110,00) por concepto de capital involucrado y DOS MILLONES NOVECIENTOS VEINTISIETE MIL QUINIENTOS TREINTA Y TRES PESOS M/CTE (\$2.927.533,00) por concepto de intereses con corte al 20 de diciembre de 2016.**



Al contestar por favor cite estos datos:

Radicado No.: 20251230124603

Fecha: 2025-12-04 16:46

Página 3 de 13

4.2. SEGUNDA: Que, en ejercicio del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, se declare la NULIDAD de la Resolución No. 2022590000007818-6 del 11 de noviembre de 2022, mediante la cual se resolvió el recurso de reposición interpuesto por mi representada en contra de la Resolución No. No. 10775 de 2020, y se modificó la misma en el sentido de ordenar a la Caja de Compensación Familiar Comfenalco Antioquia reintegrar a favor de la Administradora de los Recursos del Sistema General de Seguridad Social – ADRES la suma de **UN MILLÓN QUINIENTOS VEINTIDÓS MIL CIENTO DIEZ PESOS M/CTE (\$1.522.110,00) corresponden a valor de capital y CUATRO MILLONES OCHOCIENTOS OCHENTA Y UN MIL QUINIENTOS TREINTA Y TRES PESOS CON DIECISÉIS CENTAVOS M/CTE (\$4.881.533,16)** por concepto de intereses moratorios los cuales fueron calculados en el módulo de liquidación automática de la ADRES con corte al 25 de octubre de 2021.

4.3. TERCERA: Que, como consecuencia de las pretensiones primera y segunda, y a título de restablecimiento del derecho, se **DECLARE** que **COMFENALCO** no está obligada a pagar suma alguna de dinero por concepto de reintegro de recursos presuntamente apropiados sin justa causa del sistema de salud a favor de la Administradora de los Recursos del Sistema General de Seguridad Social – ADRES.

4.4. CUARTA: En consecuencia con lo anterior, en el evento en que mi representada realice el pago por concepto de recursos presuntamente apropiados sin justa causa, de acuerdo con lo ordenado en las Resoluciones demandadas, se **CONDENE** a la Superintendencia Nacional de Salud a pagar a la Caja de Compensación Familiar **COMFENALCO ANTIOQUIA** la suma que hubiere pagado, la cual de acuerdo con lo previsto en la Resolución No. 2022590000007818-6 del 11 de noviembre de 2022, correspondiente a **UN MILLÓN QUINIENTOS VEINTIDÓS MIL CIENTO DIEZ PESOS M/CTE (\$1.522.110,00)** corresponden a valor de capital y **CUATRO MILLONES OCHOCIENTOS OCHENTA Y UN MIL QUINIENTOS TREINTA Y TRES PESOS CON DIECISÉIS CENTAVOS M/CTE (\$4.881.533,16)** por concepto de intereses moratorios calculados de acuerdo a la tasa establecida para los impuestos administrados por la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN), para un total de **SEIS MILLONES CUTROCIENTOS TRES MIL SEISCIENTOS CUARENTA Y TRES PESOS MONEDA CORRIENTE (\$6.403.643).**

4.5. QUINTA: Que, en consecuencia de la pretensión anterior, se **CONDENE** a la Superintendencia Nacional de Salud a indexar la condena conforme al IPC hasta la ejecutoria de la sentencia y, a partir de allí, se computen intereses a la tasa del DTF y del interés comercial moratorio según corresponda y a partir de que se haga exigible el pago de la obligación.

4.6. SEXTA: Que se **CONDENE** en costas a la Superintendencia Nacional de Salud.”

3. PRUEBAS:

Las pruebas aportadas por la parte demandante, **COMFENALCO ANTIOQUIA**, fueron las siguientes:

Documentales:



Al contestar por favor cite estos datos:

Radicado No.: 20251230124603

Fecha: 2025-12-04 16:46

Página 4 de 13

1. Resolución No. 167 del 16 de marzo de 1995, mediante la cual la Superintendencia Nacional de Salud autorizó el funcionamiento del PROGRAMA DE ENTIDAD PROMOTORA DE SALUD DEL RÉGIMEN CONTRIBUTIVO DE LA CAJA DE COMPENSACIÓN FAMILIAR COMFENALCO ANTIOQUIA.
2. Resolución No 00808 del 2 de abril de 2012, mediante la cual la Superintendencia Nacional de Salud ordenó la revocatoria del certificado de habilitación para la operación y administración del régimen subsidiado, la toma de posesión inmediata de los bienes, haberes y negocios, y la intervención forzosa administrativa para liquidar Programa De Entidad Promotora De Salud Del Régimen Subsidiado De La Caja De Compensación Familiar Comfenalco Antioquia.
3. Resolución No 153 del 11 de mayo de 2016, mediante la cual el Agente Especial Liquidador declaró terminada la existencia legal del Programa De Entidad Promotora De Salud Del Régimen Subsidiado De La Caja De Compensación Familiar Comfenalco Antioquia.
4. Resolución No. 000361 del 12 de febrero de 2014, mediante la cual la Superintendencia Nacional de Salud ordenó la toma de posesión inmediata de los bienes, haberes y negocios y la intervención forzosa administrativa para liquidar el Programa De Entidad Promotora De Salud Del Régimen Contributivo De La Caja De Compensación Familiar Comfenalco Antioquia.
5. Resolución No 00933 del 12 de abril de 2017, mediante la cual el Agente Liquidador declaró que no existen bienes muebles e inmuebles provenientes del Sistema General de Seguridad Social en Salud y declaró la configuración del desequilibrio financiero del proceso de liquidación forzosa administrativa de los PROGRAMAS DE ENTIDAD PROMOTORA DE SALUD DEL RÉGIMEN CONTRIBUTIVO Y SUBSIDIADO DE LA CAJA DE COMPENSACIÓN FAMILIAR COMFENALCO ANTIOQUIA al no ser suficientes los activos para cubrir el pasivo.
6. Resolución No. 10775 de 2020, mediante la cual la Superintendencia Nacional de Salud ordenó a la Caja de Compensación Familiar COMFENALCO ANTIOQUIA el reintegro de unos recursos del sistema de seguridad social en salud a favor de la Administradora de los Recursos del Sistema General de Seguridad Social – ADRES.
7. Notificación electrónica de la Resolución No. 10775 del 1 de octubre 2020.
8. Recurso de reposición en contra de la Resolución No. 10775 del 1 de octubre de 2020.
9. Resolución No. 202259000007818-6 del 11 de noviembre de 2022 mediante la cual la Superintendencia Nacional de Salud resolvió el recurso de interpuesto por la Caja de Compensación Familiar COMFENALCO ANTIOQUIA en contra de la Resolución No. 10775 de 2020, y modificó la mencionada Resolución.



Al contestar por favor cite estos datos:

Radicado No.: 20251230124603

Fecha: 2025-12-04 16:46

Página 5 de 13

10. Constancia de notificación por aviso electrónico de la Resolución No. 2022590000007818-6 del 11 de noviembre de 2022, fechada del 28 de noviembre de 2022.

LA ADMINISTRADORA DE LOS RECURSOS DEL SISTEMA GENERAL DE SEGURIDAD SOCIAL EN SALUD – ADRES solicitó las siguientes pruebas:

Documentales:

1. Resolución 10775 del 01 de octubre de 2020 expedida por la Superintendencia Nacional de Salud.
2. Validación técnica- recurso de reposición contra órdenes de reintegro a la ADRES Radicado: 20201420433412.
3. Radicado No.: 20211600959741 Fecha: 2021-11-05 14:20
4. Resolución número 2022590000007818-6 DE 2022 expedida por la Superintendencia Nacional de Salud.

4. CONTESTACIÓN DEMANDA:

Mediante escrito presentado el 22 de octubre de 2024, la ADRES a través de apoderado judicial, dio contestación a la demanda. En dicha oportunidad se opuso a las pretensiones, se pronunció sobre los hechos expuestos en la demanda y propuso como excepciones de fondo la legalidad de los actos administrativos demandados, la ausencia de responsabilidad de la entidad y la garantía del debido proceso.

En su respuesta, la ADRES señaló que, durante el procedimiento de reintegro de los recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud – SGSSS reconocidos o apropiados sin justa causa, Comfenalco Antioquia contó con la oportunidad de presentar aclaraciones y justificar la apropiación de los recursos. No obstante, la entidad guardó silencio, lo que dio lugar a la continuación del proceso de cobro por parte de la Superintendencia Nacional de Salud.

Las decisiones adoptadas por la ADRES se sustentaron en los resultados de la auditoría por concepto de “Mayor Valor Pagado” correspondiente al periodo comprendido entre diciembre de 2005 y septiembre de 2011, en la cual se determinó la existencia de recursos apropiados sin justa causa, dentro del procedimiento de recobros que, debían ser reintegrados. Dicho procedimiento se adelantó conforme a lo dispuesto en el Decreto Ley 1281 de 2002 y la Resolución 3361 de 2013.

Como resultado de lo anterior, se indicó que el Programa de Salud de la Caja de Compensación Familiar no se extinguió en sentido estricto, dado que la Caja de Compensación a la cual pertenecía



Al contestar por favor cite estos datos:

Radicado No.: 20251230124603

Fecha: 2025-12-04 16:46

Página 6 de 13

continuó existiendo. En consecuencia, la CCF mantiene su calidad de sujeto de derechos y obligaciones. Este aspecto resulta relevante, puesto que para la operación del programa el interesado debe contar con un capital mínimo que incluye, entre otros componentes, el capital propio de la Caja.

Así mismo, la ADRES precisó que, conforme al artículo 633 del Código Civil, la Caja de Compensación Familiar ostenta la calidad de persona jurídica con capacidad para ejercer derechos y contraer obligaciones, criterio que se armoniza con lo señalado por el Consejo de Estado en sentencia del 16 de noviembre de 2016, radicado 76001-23-31-000-2011-00558-01. En dicha providencia se distinguió la extinción de la personalidad jurídica de la extinción del patrimonio social: mientras la disolución alude a la desaparición de la personalidad jurídica, la liquidación corresponde a la extinción del patrimonio social. En tal medida, una entidad conserva su capacidad para ser sujeto de derechos y obligaciones —y, por ende, para ser parte en un proceso— hasta que se liquide y se apruebe la cuenta final de su liquidación, momento en el cual se extingue definitivamente su personalidad jurídica.

De acuerdo con lo establecido en la Resolución 3361 de 3 de septiembre de 2013, dentro del trámite administrativo se formula una solicitud de aclaraciones a la persona jurídica requerida, con el fin de que aporte los soportes y pruebas que desvirtúen la apropiación o reconocimiento sin justa causa de recursos. En el caso concreto, aunque la entidad demandante alegó que sus argumentos no fueron valorados, lo cierto es que no presentó respuesta dentro del término otorgado para ello.

Este procedimiento se ajusta a lo previsto en el artículo 29 de la Constitución Política, pues garantiza el derecho al debido proceso al otorgar una etapa de aclaraciones en la cual el requerido puede ejercer su defensa. El operador de la decisión analiza y fundamenta su evaluación sobre la respuesta allegada —o su ausencia—, lo que asegura que no se vulneran los derechos de la entidad requerida.

Finalmente, la ADRES recordó que la etapa probatoria se desarrolla en los términos del Decreto Ley 1281 de 2002, que asigna al Administrador Fiduciario del FOSYGA, hoy ADRES, la facultad para determinar los montos a reintegrar. Esta regulación implica que la Superintendencia no administra las bases de datos ni realiza operaciones financieras relacionadas con liquidez o pagos. En consecuencia, la definición de la obligación —capital e intereses— corresponde al Administrador Fiduciario, quien cuenta con la competencia técnica para efectuar dicho análisis.

Por lo anterior, la ADRES concluyó que el procedimiento de reintegro se ajustó a los principios del debido proceso y respetó plenamente las garantías previstas en el artículo 29 de la Constitución Política.



Al contestar por favor cite estos datos:

Radicado No.: 20251230124603

Fecha: 2025-12-04 16:46

Página 7 de 13

II. TRÁMITE PROCESAL

El 12 de marzo de 2025 el Juzgado 045 Administrativo de la Sección Primera de Bogotá ordenó por redistribución, la remisión del expediente al Juzgado 607 Administrativo de la Sección Primera de Bogotá, en cumplimiento de lo dispuesto en el Acuerdo No. CSJBTA25-14 del 5 de marzo de 2025, quien el 22 de abril de 2025 avocó conocimiento del proceso y agotó las siguientes etapas procesales mediante auto de esta fecha:

- **Saneamiento del Proceso:** El Despacho efectuó un control de legalidad, encontrando que las etapas surtidas se agotaron en debida forma.
- **Fijación del litigio:** El Despacho fijó el litigio de la siguiente manera:

"¿La Resolución No 010755 del 1 de octubre de 2020, que fue modificada en forma parcial por la Resolución No 2022590000007818-6 de 11 de noviembre de 2022, proferida por la Superintendencia Nacional de Salud, por la cual se ordenó a la caja de compensación demandante reintegrar a la ADRES el valor de unas sumas de dinero que le habían sido reconocidas dentro del marco de un procedimiento de recobro, es nula por haber sido proferida con infracción de las normas en las que debía fundarse, encontrarse falsamente motivada, haber sido expedida en forma irregular por una autoridad que carecía de competencia y proferida con desconocimiento del derecho de audiencia y de defensa?"

- **Decreto de Pruebas:** El Juzgado decretó como pruebas las documentales aportadas por la parte actora en su escrito de demanda y las aportadas por la Superintendencia Nacional de Salud y la Administradora de los Recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud – ADRES en sus escritos de contestación.
- **Traslado para alegar por escrito por sentencia anticipada:** Se dio aplicación al artículo 182A del CPACA, con el objetivo de dictar sentencia anticipada antes de la audiencia inicial, en cuando no hay pruebas por practicar. Por ello, el Despacho corrió traslado para alegar por escrito.

III. ALEGATOS DE CONCLUSIÓN

El 7 de mayo de 2025, la apoderada de la ADRES presentó sus alegatos de conclusión, donde sostuvo que el procedimiento de reintegro de recursos se desarrolló conforme a la normativa vigente, particularmente el artículo 3 del Decreto Ley 1281 de 2002 y la Resolución 3361 de 2013. Aclaró que este procedimiento constituye un trámite administrativo especial, no sancionatorio,



Al contestar por favor cite estos datos:

Radicado No.: 20251230124603

Fecha: 2025-12-04 16:46

Página 8 de 13

cuya finalidad es la recuperación de los recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud (SGSSS) que hayan sido apropiados o reconocidos sin justa causa, y no la imposición de sanciones a las entidades involucradas.

Además, al ser solicitadas las aclaraciones se le indicó a la demandante cual fue la metodología utilizada para las auditorías e informó la manera en la que se efectuaron los hallazgos, lo que desvirtúa lo manifestado en el escrito de demanda, donde se señaló que, desconocía la fuente de los hallazgos.

Destacó que el artículo 73 de la Ley 1753 de 2015 solo se refiere a la competencia de que goza el Fosyga hoy la ADRES frente a la aplicación de la firmeza de los giros efectuados a las EPS no de la Supersalud para efectuar la orden de reintegro y que tampoco resulta aplicable al caso el artículo 2.6.1.6.2 del Decreto 1829 de 2017 pues este hace referencia a los giros o desembolsos que fueron efectuados entre el 9 de junio de 2013 y el 8 de junio de 2015 y a la demandante le fueron desembolsados estos recursos entre diciembre de 2005 y septiembre de 2011.

Por otra parte, señaló que tratándose de un programa de EPS desarrollado por una Caja de Compensación Familiar, debe concluirse que la personalidad jurídica no se ha extinguido, en tanto subsista la Caja de Compensación Familiar, y por tanto, la entidad continúa siendo sujeto de derechos y obligaciones. Este aspecto es particularmente relevante si se considera que la operación del programa exige un capital mínimo, que incluye el patrimonio de la CCF.

Finalmente, frente a los argumentos de violación al debido proceso y falsa motivación de los actos administrativos, la apoderada de la ADRES argumentó que la EPS contó con la oportunidad de pronunciarse y aclarar los hallazgos antes de la expedición de la resolución, garantizándose así su derecho de defensa. Además, la SNS fundamentó sus decisiones en las pruebas recaudadas, las validaciones técnicas y los resultados de la auditoría, lo que demuestra que los actos fueron debidamente motivados y emitidos con plena observancia del procedimiento legal, desvirtuando la alegada vulneración de derechos por parte de la demandante.

IV. SENTENCIA DE PRIMERA INSTANCIA

El 4 de noviembre de 2025, el Juzgado 607 Administrativo de la Sección Primera de Bogotá, notificó mediante correo electrónico, la sentencia desfavorable de primera instancia proferida el 31 de octubre de 2025, en donde determinó que los actos administrativos demandados fueron expedidos con falsa motivación, infringen las normas en que debían fundarse y violan el debido proceso.

En virtud de ello, manifiesta que conforme los artículos 41 adicionado por el artículo 16 de la Ley 789 de 2002 y 62 de la Ley 21 de 1982, las Cajas de Compensación Familiar -CCF pueden ejecutar, con otras Cajas, o mediante la vinculación con organismos y entidades públicas o privadas que



Al contestar por favor cite estos datos:

Radicado No.: 20251230124603

Fecha: 2025-12-04 16:46

Página 9 de 13

desarrollen actividades de seguridad social, programas de servicios, dentro del orden de prioridades señalado por la Ley, entre ellos programas de salud. Así mismo, el artículo 39 de la Ley 21 de 1982 dispone que las Cajas de Compensación Familiar administran los aportes parafiscales del 4% pagados por los empleadores y por las cooperativas de trabajo asociado y perciben ingresos de otras fuentes, cuya destinación corresponde a los fines de ley, en armonía con la naturaleza corporativa que les corresponde, en consonancia con lo establecido en el artículo 65 de la Ley 633 de 2000, que establece la destinación específica que tienen los recursos del aporte del 4%.

Para el caso en concreto, el Despacho señala que con la Resolución No 932 de 2017 el Agente Liquidador declaró la configuración del desequilibrio económico del proceso de liquidación forzosa administrativa EPS-C y con Resolución No 0933 de 12 de abril de 2017 declaró terminada la existencia legal del programa e indicó que, no existirá subrogación legal sustitución o sucesión procesal, mandato con representación patrimonio autónomo o cualquier otra figura jurídico procesal, en este sentido la Caja de Compensación Familiar no podía ser ejecutada por obligaciones del Programa de Salud, en los términos del artículo 40 de la Ley 1430 de 2010, que modificó el artículo 65 de la Ley 633 de 2000.

Con base en ello, afirma que los programas EPS-S y EPS-C terminaron su existencia legal el 11 de mayo de 2016 y 12 de abril de 2017, de manera que, las obligaciones de un Programa EPS no pueden trasladarse a la Caja de Compensación Familiar, pues a esta última no le corresponde asumir obligaciones de programas liquidados pues para ello no solo tendría que hacer uso de los recursos del subsidio familiar o de los fondos de destinación específica, lo que se encuentra proscrito, sino que, en todo caso, el agente liquidador debe garantizar que los recursos del programa de salud cubran sus propias obligaciones, sin afectar los recursos del subsidio familiar.

Así las cosas, si la ADRES no presentó reclamación oportuna de acreencia excluida de la masa conforme el artículo 9.1.3.2.4 del Decreto 2555 de 2010 con base en la documental que tenía en su poder y que en su criterio demostraba la posible existencia de una apropiación injusta, o si los recursos reclamados no fueron reconocidos y si no demandó el acto administrativo del agente liquidador, no puede imponer la obligación de reintegro a la Caja de Compensación Familiar - CCF, pues ello violaría la separación patrimonial que exige la ley, comprometería recursos parafiscales con destinación específica y, desconocería la extinción legal de los programas, como se ha establecido en la sentencia del 19 de junio de 2025 proferida por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca dentro del radicado No 11001333704320220013801 y la sentencia del 25 de enero de 2024 dentro del radicado 11001333704120220001101.

Adicionalmente, advierte que dentro de los actos administrativos no se expresó con claridad en cuál de los dos regímenes ocurrió la presunta apropiación injusta, en aras de identificar con precisión el origen de los recursos, vulnerando así el artículo 16.3 de la Resolución 3361 de 2013.



Al contestar por favor cite estos datos:

Radicado No.: 20251230124603

Fecha: 2025-12-04 16:46

Página 10 de 13

En este sentido, el Despacho considera que la Resolución No 010775 del 1 de octubre de 2020 y la Resolución No 2022590000007818-6 de 11 de noviembre 2022, son nulas y por ello, declaró que la parte actora no está obligada a pagar suma alguna por concepto de reintegros apropiados o reconocidos sin justa causa.

Así mismo, dispuso que en caso de haberse efectuado el pago o compensado los valores, la ADRES como destinataria de los recursos, deberá restituir el valor correspondiente a la demandante, debidamente indexado.

Finalmente, atendiendo lo establecido en el artículo 188 de la Ley 1437 de 2011, adicionado por el artículo 47 de la Ley 2080 de 2021, a juicio del Despacho la demanda no se presentó con manifiesta carencia de fundamento legal, de manera que no condenó en costas a la parte vencida.

De conformidad con lo expuesto, resolvió:

"RESUELVE

PRIMERO: DECLARAR LA NULIDAD de la Resolución No. 010775 del 1 de octubre de 2020 y de la Resolución No 2022590000007818-6 de 11 de noviembre de 2022 proferidas por las SUPERINTENDENCIA NACIONAL DE SALUD, por las cuales se ordenó a la CAJA DE COMPENSACION FAMILIAR COMFENALCO ANTIOQUIA reintegrar unos recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud, conforme lo expuesto en la parte motiva de esta providencia.

SEGUNDO: DECLARAR a título de restablecimiento del derecho que la CAJA DE COMPENSACION FAMILIAR COMFENALCO ANTIOQUIA no está obligada a pagar suma alguna de dinero por concepto de reintegro de recursos presuntamente apropiados sin justa causa del Sistema General de Seguridad Social en Salud.

En caso de haberse efectuado el pago o compensado los valores, la ADRES como destinataria de los recursos, deberá restituir el valor correspondiente a la demandante, debidamente indexado desde el momento en que se realizó el pago hasta la fecha de ejecutoria de esta providencia, conforme lo expuesto en la parte motiva.

TERCERO: SIN COSTAS según lo expuesto en la parte considerativa. (...)"

V. APELACIÓN DE LA SENTENCIA

Contra la sentencia de primera instancia, la apoderada de la Administradora de los Recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud – ADRES, presentó el 19 de noviembre de 2025 un recurso de apelación, en el cual precisó que se aparta totalmente de la sentencia emitida, ya que la sentencia incurre en error de hecho y de derecho por indebida apreciación del expediente administrativo.



Al contestar por favor cite estos datos:

Radicado No.: 20251230124603

Fecha: 2025-12-04 16:46

Página 11 de 13

En primer lugar, se evidencia un error de hecho porque el Juez de primera instancia concluyó equivocadamente que no se identificó la Subcuenta del FOSYGA afectada, pese a que dicha información obra de manera expresa en el expediente administrativo, en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 16.3 de la Resolución 3361 de 2013. El procedimiento adelantado fue regular y respetuoso del debido proceso: se realizó la auditoría por mayor valor pagado entre 2005 y 2011; se remitió la comunicación del 11 de mayo de 2016 en la que se solicitó a Comfenalco Antioquia aclarar presuntas apropiaciones sin justa causa; la entidad guardó silencio dentro del término legal; se elaboró el informe técnico-jurídico del 22 de noviembre de 2016 que determinó el reintegro del mayor valor; se remitió el hallazgo a la Superintendencia Nacional de Salud; y posteriormente se expidieron las Resoluciones 10775 de 2020 y 2022590000007818-6 de 2022, con trámite de los recursos y plena garantía del derecho de contradicción. Todo ello demuestra que no existió omisión alguna en el procedimiento ni defecto en la formación del acto administrativo.

Debe resaltarse que los actos anulados integran un acto administrativo complejo, pues su formación requirió actuaciones concatenadas y complementarias tanto del FOSYGA —hoy ADRES— en la identificación del hallazgo, la determinación del monto a reintegrar y la identificación de la Subcuenta afectada, como de la Superintendencia Nacional de Salud, encargada de ordenar el reintegro y resolver los recursos. Ambas etapas comparten unidad de objeto y finalidad: lograr la recuperación de recursos apropiados sin justa causa del Sistema General de Seguridad Social en Salud.

Pese a ello, el a quo desconoció que el expediente deja clara la identificación de la Subcuenta de Compensación afectada, según la comunicación 201733201060881 del 2 de junio de 2017, el informe técnico del 2016 y los documentos remitidos por el Administrador Fiduciario. Conforme a la Ley 100 de 1993 y al Decreto 780 de 2016, esta Subcuenta corresponde al Régimen Contributivo; en consecuencia, no era necesario que la autoridad empleara literalmente la expresión “régimen contributivo”, exigencia que no se encuentra prevista en la normativa y que constituye una carga formal inexistente. La conclusión del juez desconoce el contenido probatorio y configura un error de hecho por indebida apreciación del material obrante.

Por su parte, el fallo también incurre en un error de derecho al interpretar que, con la liquidación del programa de salud de Comfenalco Antioquia mediante la Resolución 933 de 2017, la Superintendencia Nacional de Salud carecía de competencia para ordenar el reintegro o que la Caja había perdido capacidad jurídica. Tal conclusión desconoce que la liquidación recayó únicamente sobre un programa interno, no sobre la persona jurídica de la Caja. En virtud de lo expuesto, se evidenció que Comfenalco Antioquia continuó existiendo como persona jurídica, lo que preserva su calidad de sujeto de derechos y obligaciones, y la habilita para ser llamada al cumplimiento de obligaciones derivadas de actuaciones anteriores de su programa de salud.



Al contestar por favor cite estos datos:

Radicado No.: 20251230124603

Fecha: 2025-12-04 16:46

Página 12 de 13

Igualmente, la Superintendencia Nacional de Salud actuó dentro de su competencia legal, pues la normativa aplicable — Decreto 1281 de 2002— le atribuye la función de ordenar el reintegro de recursos apropiados sin justa causa. Las funciones de la ADRES son distintas, pues administra los recursos del sistema, pero no tiene potestades sancionatorias ni coercitivas. Además, debe tenerse en cuenta que el procedimiento de reintegro se inició antes de la liquidación del programa, mediante actuaciones realizadas en 2016, de manera que dicha liquidación no podía paralizar ni extinguir obligaciones ya determinadas, las cuales debían ser identificadas y atendidas por el liquidador conforme a la Resolución 574 de 2017.

Finalmente, los recursos cuyo reintegro se ordena pertenecen a la Subcuenta de Compensación del FOSYGA, con destinación específica al Sistema General de Seguridad Social en Salud, y no hacen parte del patrimonio del programa de salud liquidado. Por ello no ingresan a la masa liquidatoria y deben ser restituidos de manera preferente, conforme a lo dispuesto en la Ley 1797 de 2016.

En suma, la decisión recurrida desconoce el contenido del expediente administrativo y aplica de manera errónea la normativa aplicable, lo que conduce a la configuración de errores de hecho y de derecho que justifican su revocatoria.

VI. CONCLUSIÓN

Conforme al desenlace del proceso se identifica que la sentencia de primera instancia fue desfavorable para la entidad, toda vez que, conforme al problema jurídico fijado por el Despacho, se determinó que era necesario nulificar los actos administrativos expedidos por la Superintendencia Nacional de Salud que ordenaban el reintegro de recursos (recobros) apropiados o reconocidos sin justa causa a la ADRES, pues se profirieron con infracción de las normas en las que debía fundarse, falsa motivación y vulneración del debido proceso.

Lo anterior, teniendo en cuenta que los actos administrativos no señalan de qué Subcuenta del FOSYGA se desprenden los conceptos a reintegrar y que, se expidieron luego de que fuese liquidado el Programa de Salud de la Caja de Compensación Familiar – COMFENALCO ANTIOQUIA, de manera que resulta improcedente ejecutar a la Caja de Compensación Familiar por obligaciones del Programa de Salud ya liquidado.

VII. EJECUTORIA DE LA SENTENCIA

Es necesario resaltar que para determinar la fecha a partir de la cual queda ejecutoriada una sentencia de primera instancia, el artículo 247 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (CPACA) dispuso:

"ARTÍCULO 247. TRÁMITE DEL RECURSO DE APELACIÓN CONTRA SENTENCIAS. <Artículo



Al contestar por favor cite estos datos:

Radicado No.: 20251230124603

Fecha: 2025-12-04 16:46

Página 13 de 13

modificado por el artículo 67 de la Ley 2080 de 2021. El nuevo texto es el siguiente:> El recurso de apelación contra las sentencias proferidas en primera instancia se tramitará de acuerdo con el siguiente procedimiento:

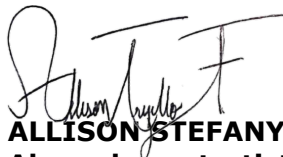
1. El recurso deberá interponerse y sustentarse ante la autoridad que profirió la providencia, dentro de los diez (10) días siguientes a su notificación. Este término también aplica para las sentencias dictadas en audiencia (...)."

De lo anterior se evidencia que la sentencia de primera instancia desfavorable proferida por el Juzgado 607 Administrativo de la Sección Primera de Bogotá, y notificada personalmente el 04 de noviembre de 2025, no se encuentra ejecutoriada, pues contra ella se interpuso recurso de apelación el 19 de noviembre de 2025.

En los anteriores términos, se rinde informe al fallo desfavorable de primera instancia en el proceso identificado con radicado No. 11001334104520230035400.

Para validar la documentación relacionada en el informe podrá consultarse el siguiente link:
[11001334104520230035400](https://www.11001334104520230035400.gov.co).

Respetuosamente,



ALLISON STEFANY TRUJILLO FERRARO

Abogada contratista Grupo de Representación Judicial Oficina Asesora Jurídica – ADRES

Revisó:

CLAUDIA PAOLA PÉREZ SUA

Supervisora - Gestora de Operaciones - Oficina Asesora Jurídica - ADRES