Bogotá D.C, febrero de 2026

Honorable Magistrado
José Elver Muñoz Barrera
Tribunal Administrativo de Cundinamarca
Sección Tercera- Subsección C
E. S. D.

MEDIO DE CONTROL:	NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO
EXPEDIENTE:	25000232600020090110201
DEMANDANTE:	SERVICIO OCCIDENTAL DE SALUD EPS SOS S.A.
DEMANDADO:	ADMINISTRADORA DE LOS RECURSOS DEL SISTEMA GENERAL EN SEGURIDAD SOCIAL – ADRES
ASUNTO:	**DESCORRO TRASLADO FRENTE AL RECURSO DE REPOSICIÓN PRESENTADO POR LA DEMANDANTE.**

LUISA CAMILA ENRIQUEZ LUNA, mayor de edad, domiciliada en la ciudad de Bogotá D.C, identificada con la cédula de ciudadanía No. 1.085.343.021 de Pasto, abogada en ejercicio con Tarjeta Profesional 368.654 del Consejo Superior de la Judicatura, conforme al poder especial otorgado por el Jefe de la Oficina Asesora Jurídica de la ADMINISTRADORA DE LOS RECURSOS DEL SISTEMA GENERAL DE SEGURIDAD SOCIAL EN SALUD -ADRES, mediante el presente escrito descorro traslado al recurso de reposición presentado por Servicio Occidental de Salud SOS contra el Auto notificado el 27 de enero de 2025 en el cual se corrió traslado para alegar de conclusión, por lo anterior esta Administradora se pronunciará en los siguientes términos:

I. ANTECEDENTES

1. El **18 de diciembre de 2009**, la EPS SERVICIO OCCIDENTAL DE SALUD S.A. (S.O.S.) instauró demanda de **Reparación Directa** contra la Nación - Ministerio de Salud y Protección Social (hoy ADRES), la cual fue asignada originalmente a la Sección Tercera, Subsección B, bajo el radicado **25000-23-26-000-2009-01102-00**.
2. El proceso surtió diversas etapas de descongestión y conflictos de competencia. El 12 de julio de 2012 fue remitido a la Subsección C de Descongestión. Posteriormente, tras un fallido tránsito por la Jurisdicción Laboral (2016-2022) y el pronunciamiento de la Corte Constitucional en el **Auto 2845 de 2023**, el expediente regresó al Tribunal Administrativo de Cundinamarca.
3. El proceso en la jurisdicción laboral, bajo el radicado 11001310503120160041600, el Juzgado 31 Laboral del Circuito de Bogotá, mediante auto del 16 de enero de 2020, admitió la demanda ordinaria laboral de primera instancia promovida por la Entidad Promotora de Salud Servicio Occidental de Salud S.A. – SOS contra la Nación – Ministerio de Salud y Protección Social y el Consorcio FIDUFOSYGA 2025.
4. La vinculación de la ADRES ocurrió, mediante auto del **10 de mayo de 2021**, en el cual se admitió la demanda y se dispuso la notificación a la Administradora de los Recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud – ADRES, actuación que se produjo en el marco de un proceso ordinario laboral, bajo reglas procesales ajenas a la jurisdicción contencioso-administrativa.

5. El **15 de marzo de 2024**, ya ante la Sección Tercera, Subsección C, la parte demandante solicitó el retiro de una (1) cuenta de cobro por valor de **$792.695**, al considerar que no hacía parte del objeto litigioso.
6. Mediante auto del **10 de abril de 2024**, la Sección Tercera concluyó que el cauce procesal idóneo para resolver la controversia era el medio de control de **nulidad y restablecimiento del derecho**.
7. En consecuencia, el 5 de agosto de 2024, la Sección Primera (Subsección B) ordenó formalmente la adecuación, carga que fue satisfecha por la EPS SOS el **22 de agosto de 2024** mediante la radicación del escrito de subsanación.
8. El 5 de noviembre de 2024, la demandante reiteró el retiro de la cuenta de cobro mencionada anteriormente.
9. El 28 de noviembre de 2024, la Sección Primera propuso conflicto negativo de competencia, en el Auto referido, el Tribunal guardó silencio y no se pronunció sobre la aparente subsanación de la adecuación de la demanda al medio de nulidad y restablecimiento del derecho.
10. La Sala Plena de este Tribunal el **28 de abril de 2025** (Rad. 2024-01045-00), resolvió el conflicto ordenando que la **Sección Tercera (Subsección C)** profiriera la sentencia definitiva en virtud de la prorrogabilidad de la competencia.
11. El **18 de noviembre de 2025**, la parte demandante presentó escrito de **desistimiento parcial** de las pretensiones respecto de dieciséis (16) recobros. Lo anterior, por cuanto mi representada, la **ADRES**, en ejercicio de sus funciones de auditoría y pago, procedió al reconocimiento y giro total de dichos ítems por una suma de **$3.257.849**.
12. Como resultado de las actuaciones descritas, la cuantía de las pretensiones se ha visto reducida sustancialmente respecto a lo solicitado inicialmente en 2009, debido a la gestión administrativa de la ADRES y a las correcciones procesales de la contraparte.
13. A pesar de la determinación expresa del medio de control procedente y de la presentación del escrito de adecuación, en ningún momento se ha admitido la adecuación al medio de control de nulidad y restablecimiento, y en consecuencia no se ha corrido traslado a la ADRES de la demanda en el marco del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, ni se le ha otorgado oportunidad procesal para ejercer defensa bajo las reglas propias del CPACA.

II. CONSIDERACIONES JURIDICAS

En el caso que se analiza, la controversia no se centra en la pertinencia del medio de control, aspecto que ya fue definido por el despacho, sino en la afectación material del derecho fundamental al debido proceso de la Administradora de los Recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud – ADRES, derivada del trámite procesal adelantado ante la Sección Tercera.

En efecto, de conformidad con lo señalado en el Auto del veintiocho (28) de abril de dos mil veinticinco (2025), proferido por la Sala Plena del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, fue la Sección Tercera la que adelantó el debate probatorio dentro del proceso. No obstante, no puede perderse de vista que la ADRES fue vinculada al proceso cuando este aún se encontraba en la jurisdicción ordinaria laboral, mediante la notificación de la demanda efectuada en el año 2021, bajo un régimen procesal distinto y sin que existiera claridad sobre el medio de control finalmente aplicable.

Esta circunstancia resulta especialmente relevante, pues implica que la ADRES no participó en las etapas iniciales del trámite contencioso administrativo, ni tuvo la oportunidad de ejercer su derecho de defensa en el escenario procesal propio del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho.

Adicionalmente, es necesario precisar que, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 66 de la Ley 1753 de 2016, y atendiendo lo establecido en el artículo 21 del Decreto 1429 de 2016, modificado por el artículo 1 del Decreto 546 de 2017, la Administradora de los Recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud – ADRES **inició formalmente operaciones a partir del primero (1º) de agosto de 2017,** como una entidad adscrita al Ministerio de Salud y Protección Social, dotada de personería jurídica, autonomía administrativa y patrimonio independiente.

En consecuencia, la ADRES no tuvo la oportunidad procesal de intervenir en las actuaciones adelantadas ante la Sección Tercera en condiciones de igualdad, ni de ejercer de manera plena su derecho de defensa y contradicción frente a las decisiones y actuaciones surtidas en esa etapa del proceso, lo cual profundiza la afectación al debido proceso y refuerza la necesidad de sanear la actuación, garantizando el traslado efectivo del medio de control adecuadamente estructurado.

En el caso que se analiza, la controversia no gira en torno a la pertinencia del medio de control, asunto que ya fue definido.

Si bien es cierto que el artículo 138 del Código General del Proceso aplicable por remisión del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, dispone que lo actuado conserva su validez cuando se declara la falta de competencia y se remite el proceso a la jurisdicción correspondiente, dicha conservación no releva a las partes ni al despacho del deber de ajustar el trámite a las reglas propias del nuevo régimen procesal.

En particular, si bien en el marco de la acción ordinaria laboral, con RAD 11001310503120160041600 se trasladó a la ADRES en el año 2021 la demanda, no puede equipararse ni sustituir el traslado que debe surtirse dentro de un proceso de nulidad y restablecimiento del derecho, por las siguientes razones:

- El marco normativo aplicable es distinto, tanto en cuanto a cargas procesales como a la estructura de la controversia.
- Las pretensiones, los conceptos de violación y el soporte normativo propios del medio de control administrativo difieren sustancialmente del proceso ordinario laboral.
- La adecuación ordenada por el despacho supone una reformulación integral del debate, que exige el ejercicio del derecho de contradicción desde un escenario procesal correcto.

Por lo expuesto anteriormente, se considera jurídicamente procedente y necesario que el Tribunal dé aplicación a lo dispuesto en el artículo 172 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo,[1] en cuanto ordena correr traslado de la demanda a la parte demandada, con el fin de garantizar el ejercicio efectivo del derecho de defensa y contradicción.

En ese sentido, resulta indispensable que se corra traslado formal del escrito de demanda adecuadamente estructurado en el marco del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho a mi representada, la Administradora de los Recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud – ADRES, para que esta pueda contestar la demanda dentro del término legal y allegar el correspondiente expediente administrativo de los actos cuya legalidad es cuestionada por la parte demandante, conforme a lo indicado en sus pretensiones.

Debe precisarse que la ADRES desconoce por completo los actos administrativos específicos cuya nulidad o revocatoria pretende la parte demandante, en tanto que la demanda inicial fue presentada en el año 2009 bajo el medio de control de reparación directa, dentro del proceso identificado con el radicado 25000-23-26-000-2009-01102-00. Tal circunstancia impide establecer con certeza cuáles decisiones administrativas se mantienen vigentes y cuáles pudieron haber perdido eficacia jurídica con posterioridad.

[1] ***Artículo 172. Traslado de la demanda***
De la demanda se correrá traslado al demandado, al Ministerio Público y a los sujetos que, según la demanda o las actuaciones acusadas, tengan interés directo en el resultado del proceso, por el término de treinta (30) días, plazo que comenzará a correr de conformidad con lo previsto en los artículos 199 y 200 de este Código y dentro del cual deberán contestar la demanda, proponer excepciones, solicitar pruebas, llamar en garantía, y en su caso, presentar demanda de reconvención.

En ese orden de ideas, no puede descartarse que, durante el amplio lapso transcurrido desde la interposición de la demanda inicial, se hayan celebrado acuerdos de transacción, desistimientos, conciliaciones o actos de aprobación entre la EPS demandante y las entidades del sistema, circunstancias que inciden directamente en la definición del objeto del litigio y en la determinación de eventuales reconocimientos económicos.

Precisamente, la adecuación al medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho exige una depuración sustancial del debate, tanto en lo relativo a las comunicaciones administrativas como a la base de datos de recobros que la EPS pretende sean reconocidos y pagados por la ADRES, depuración que solo puede verificarse de manera adecuada si se garantiza a mi representada la oportunidad procesal para pronunciarse, aportar pruebas y controvertir las afirmaciones de la demanda.

Adicionalmente, la ADRES considera necesario que el despacho haga uso del control de legalidad previsto en el artículo 132 del Código General del Proceso[2], aplicable por remisión normativa, con el fin de sanear la actuación procesal y corregir las irregularidades advertidas en esta etapa, evitando así la configuración de nulidades procesales futuras que puedan afectar la validez de las decisiones que lleguen a adoptarse.

La omisión en el traslado efectivo del medio de control adecuado que en su momento la sección primera ordenó, lejos de ser un defecto meramente formal, **constituye una irregularidad sustancial** que compromete los pilares del debido proceso, razón por la cual su corrección en esta etapa resulta no solo viable, sino obligatoria en atención a los principios de economía procesal y prevalencia del derecho sustancial.

Por lo expuesto, se solicita respetuosamente al despacho que, en aras de garantizar los principios constitucionales y procesales de debido proceso, contradicción e igualdad de armas, disponga la notificación y traslado formal del escrito de demanda a la ADRES, para que, dentro del término legal correspondiente, mi representada pueda ejercer plenamente su derecho de defensa, contestando la demanda y allegando todas las pruebas necesarias para la adecuada evaluación del caso.

La falta de traslado del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho:

- Impide a la ADRES formular excepciones propias del contencioso administrativo.
- Restringe la posibilidad de una defensa estructurada, conforme a los presupuestos del CPACA.
- Desnaturaliza el alcance de la adecuación ordenada, vaciándola de contenido real.
- Genera una indebida convalidación de etapas procesales que no corresponden al marco normativo actualmente aplicable.

En ese sentido, cualquier pronunciamiento de fondo o avance procesal **sin haber garantizado previamente el traslado efectivo de la demanda adecuadamente estructurada** supondría una vulneración directa al debido proceso.7

[2] ***Artículo 132. Control de legalidad***
Agotada cada etapa del proceso el juez deberá realizar control de legalidad para corregir o sanear los vicios que configuren nulidades u otras irregularidades del proceso, las cuales, salvo que se trate de hechos nuevos, no se podrán alegar en las etapas siguientes, sin perjuicio de lo previsto para los recursos de revisión y casación.

Ahora bien, es especialmente relevante advertir que, mediante Auto del veintiocho (28) de noviembre de dos mil veinticuatro (2024), la Sección Primera no se pronunció sobre la admisión de la adecuación de la demanda de nulidad y restablecimiento del derecho. Esta omisión decisoria, sumada a la ausencia total de traslado a la ADRES de la demanda ya adecuadamente estructurada agrava la vulneración del debido proceso, al impedir que se active el contradictorio propio del CPACA y que la entidad ejerza defensa técnica en el cauce procesal correcto.

III. MECANISMO ACUERDO DE PUNTO FINAL.

El acuerdo de Punto Final es un paquete de medidas para hacer más eficiente el gasto en salud, con las que se busca sanear diferencias y deudas históricas entre los agentes del sector, garantizando el financiamiento del sistema de salud y generando mayor liquidez, sin que esto represente una restricción al derecho a la salud de los colombianos. Además, implica la ejecución de medidas para evitar que estas deudas se vuelvan a generar con el paso del tiempo. Este acuerdo busca sanear las deudas tanto en el régimen contributivo como en el régimen subsidiado. Con este fin, en el régimen contributivo, la Administradora de los Recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud ADRES- adelantará un proceso de auditoría y pago, de una posible deuda de $5,2 billones asociada a los servicios y tecnologías no financiados con la UPC del régimen contributivo y en el régimen subsidiado, el saneamiento implicará pagos por aproximadamente $1,5 billones, donde la Nación cofinanciará el esfuerzo territorial para así lograr el saneamiento definitivo asociado a los servicios y tecnologías no financiados con la UPC del régimen subsidiado.

Este acuerdo tiene como fundamento lo dispuesto en la Ley 1955 de 2019, la cual en su artículo 237 dispuso:

> *"con el fin de contribuir a la sostenibilidad financiera del Sistema General de Seguridad Social en Salud (SGSSS), el Gobierno nacional definirá los criterios y los plazos para la estructuración, operación y seguimiento del saneamiento definitivo de las cuentas de recobro relacionadas con los servicios y tecnologías de salud no financiados con cargo a la UPC del régimen contributivo. (. ..) Para financiar los valores aprobados por este mecanismo (. ..), serán reconocidos como deuda pública y podrán ser pagadas con cargo al servicio de deuda pública del Presupuesto General de la Nación o mediante operaciones de crédito público.*
> *(. ..)"*

En este mismo sentido, el artículo 11 de la Ley 1966 de 2019, en complemento de lo establecido por el artículo 237 de la Ley 1955 de 2019, establece el saneamiento de pasivos en el Sistema General de Seguridad Social en Salud, y dispone que el proceso de aclaración de los pasivos entre los responsables de pago del Sistema General de Seguridad Social en Salud, las Instituciones Prestadoras de Servicios de Salud - IPS y demás proveedores de tecnologías en Salud, se realizará en la fecha de corte que determine el Gobierno nacional.

Es así, como posteriormente se promueve el decreto 521 de 2020 "Por el cual se establecen los criterios para la estructuración, operación y seguimiento del saneamiento definitivo de los recobros por concepto de servicios y tecnologías de salud no financiados con cargo a la UPC del régimen contributivo", el cual en su artículo 1 señala:

> *"Artículo 1. Objeto. El presente decreto fija los criterios para la estructuración, operación y seguimiento del saneamiento definitivo de las cuentas por concepto de servicios y tecnologías en salud no financiados con cargo a la Unidad de Pago por Capitación - UPC del régimen contributivo, prestados hasta antes del 25 de mayo de 2019."*

En este contexto, la Administradora de los Recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud -ADRES- emite la Resolución 2707 de 2020, por medio de la cual se adoptó el Manual Operativo y de Auditoría, en el que se describen las etapas y pasos que deberán efectuarse para organizar, presentar, revisar y verificar, validar, reconocer y pagar los servicios y tecnologías en salud no financiadas con la UPC. Es a través de la resolución indicada, que la ADRES adelantara el

proceso de revisión, reconocimiento y pago, el cual consiste en revisar y verificar la acreditación de los requisitos que deben cumplir los servicios y tecnologías en salud no financiados con cargo a la UPC y de esta forma obtener un resultado que da lugar al reconocimiento y pago de los referidos servicios y tecnologías.

Ahora bien, este Manual Operativo y de Auditoría se aplicará a los servicios y tecnologías que pertenezcan a los siguientes grupos:

1. Los correspondientes al saneamiento definitivo previsto en el artículo 237 de la Ley 1955 de 2019 y la normas que lo reglamentan (Acuerdo de Punto Final)
2. Los que se hayan prestado hasta la entrada en operación de los techos o presupuestos máximos), y que no hagan parte del Acuerdo de Punto Final.
3. Los radicado ante la ADRES y que a 31 de mayo de 2020 no cuentan con resultado de auditoría.

De lo anterior se denota que el Acuerdo de Punto Final consta de dos componentes clave: el saneamiento—que permite resolver diferencias en las cuentas de los servicios y tecnologías no financiadas con la prima de salud—y las estrategias diseñadas para evitar la acumulación futura de estas deudas. A través de este acuerdo, se busca que todas las EPS se adhieran voluntariamente mediante un contrato de transacción, beneficiando a ambas partes y poniendo fin a las disputas administrativas y judiciales, logrando así el saneamiento de las deudas relacionadas con los recursos de la salud.

En este contexto, para el caso en concreto, el proceso fue remitido por el Juzgado 31 Laboral del Circuito de Bogotá D.C. mediante auto del **12/09/2016**, declaró la falta de competencia para conocer el asunto y se ordenó su traslado a la Jurisdicción Contencioso Administrativa.

Esta circunstancia cobra especial relevancia considerando la antigüedad del proceso y los desarrollos normativos posteriores, particularmente en lo que respecta al Acuerdo de Punto Final. Específicamente, no se ha podido determinar si la EPS efectivamente presentó el desistimiento parcial de las pretensiones respecto a los recobros que conforman el contrato de transacción.

Así mismo, resulta fundamental para el adecuado esclarecimiento de los hechos establecer con precisión el estado actual de los recobros controvertidos. Por lo anteriormente expuesto, respetuosamente solicito a su Señoría considerar esta situación dentro del trámite procesal.

IV. PETICIÓN

Con fundamento en lo expuesto, resulta imprescindible que:

1. Se reconozca que ADRES fue notificada de la demanda ordinaria laboral bajo RAD 11001310503120160041600 en el año 2021.
2. En virtud del cambio jurisprudencial propuso conflicto de jurisdicción y competencia el 27 de abril de 2022.
3. No se ha emitido pronunciamiento sobre la adecuación de la demanda al medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho.
4. En caso de que se admita la adecuación de la demanda al medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, se disponga el traslado formal del escrito de adecuación radicado el 22 de agosto de 2024, para que mi representada pueda contestar la demanda bajo las reglas propias del CPACA.

V. NOTIFICACIONES

La Administradora de los Recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud – ADRES recibe notificaciones en la Avenida Calle 26 No. 69 – 76 Edificio Elemento Torre 1, Piso 17 de la ciudad de Bogotá- Correo electrónico para notificaciones judiciales es: notificaciones.judiciales@adres.gov.co / teléfono: 4322760 Ext. 1767 – 1771 y la suscrita apoderada en el correo luisa.enriquez@adres.gov.co. Por último, el firmante podrá ser ubicado en el Cel. 3195025892.

Sin otro particular, agradezco su atención y quedo atenta a lo que disponga su despacho.



LUISA CAMILA ENRÍQUEZ LUNA
C.C. 1.085.343.021 de Pasto (N)
T.P. 368.654 del C.S. de la J.