Bogotá,

Honorable Jueza
LORENA OSORIO BERMÚDEZ
JUZGADO 807 ADMINISTRATIVO TRANSITORIO DE BOGOTÁ

PROCESO:	NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO
DEMANDANTE:	ENTIDAD PROMOTORA DE SALUD SANITAS S.A.S.
DEMANDADO:	ADMINISTRADORA DE LOS RECURSOS DEL SISTEMA GENERAL DE SEGURIDAD SOCIAL EN SALUD (ADRES)
RADICADO:	11001333360720250005400

ASUNTO: **ALEGATOS DE CONCLUSIÓN**

Respetada Doctora:

KEVIN MONTAÑO VILLA, identificado con la cédula de ciudadanía N°1.018.467.124 de Bogotá y tarjeta profesional N.º 304.800 del Consejo Superior de la Judicatura, obrando como apoderada especial de la ADRES conforme al poder especial otorgado por el jefe de la Oficina Asesora Jurídica, mediante el presente escrito y encontrándome dentro del término del traslado presento alegatos de conclusión conforme a lo ordenado en auto N.º 118 del 17 de abril de 2026, ratificándome en los argumentos de hecho y derecho plasmados en la contestación de la demanda en los siguientes términos:

I. CUESTIÓN PREVIA

I.I DE LA ENTIDAD ADMINISTRADORA DE LOS RECURSOS DEL SISTEMA GENERAL DE SEGURIDAD SOCIAL EN SALUD - ADRES

En este apartado, resulta pertinente manifestarle respetuosamente al Despacho que, mediante el Auto 389 de 2021, proferido por la Sala Plena de la Corte Constitucional, se realizó un pronunciamiento relevante respecto a la naturaleza jurídica de la ADMINISTRADORA DE LOS RECURSOS DEL SISTEMA GENERAL DE SEGURIDAD SOCIAL EN SALUD —ADRES—, el cual se encuentra consignado en la consideración número 26 del citado proveído:

> *"26. La ADRES es una entidad con una naturaleza jurídica específica. El legislador, mediante el artículo 66 de la Ley 1753 de 201550, con el fin de garantizar el adecuado flujo y los respectivos controles de recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud, creó la Administradora de los Recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud (SGSSS), ADRES, como una entidad de naturaleza especial del sector descentralizado del orden nacional asimilada a una*

empresa industrial y comercial del Estado, con lo que adquiere la categoría de entidad pública. Adicionalmente, dispuso que la ADRES hará parte del SGSSS y estará adscrita al Ministerio de Salud y Protección Social, con personería jurídica, autonomía administrativa y financiera y patrimonio independiente, y estará encargada de administrar los recursos que hacen parte del Fondo de Solidaridad y Garantías (Fosyga), los del Fondo de Salvamento y Garantías para el Sector Salud (Fonsaet), los que financien el aseguramiento en salud, los copagos por concepto de prestaciones no incluidas en el plan de beneficios del Régimen Contributivo, y los recursos que se recauden como consecuencia de las gestiones que realiza la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensiona/ y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social (UGPP).

Entre sus funciones se encuentran: "c) Efectuar el reconocimiento y pago de las Unidades de Pago por Capitación y demás recursos del aseguramiento obligatorio en salud"; "d) Realizar los pagos, efectuar giros directos, a los prestadores de servicios de salud y proveedores de tecnologías en salud, de acuerdo con lo autorizado por el beneficiario de los recursos y adelantar las transferencias que correspondan a los diferentes agentes del Sistema, que en todo caso optimice el flujo de recursos", y "e) Adelantar las verificaciones para el reconocimiento y pago por los distintos conceptos, que promueva la eficiencia en la gestión de los recursos" (art. 66, Ley 1753 de 2015)52. Al respecto, también puede verse el artículo 3 del Decreto 1429 de 201653."

Asimismo, en las consideraciones 27 y 28 del mismo Auto, la Corte procede a precisar de manera expresa aquello que no constituye la naturaleza jurídica de la ADRES, como se evidencia a continuación:

*"**27. Es necesario precisar que la ADRES no es una entidad administradora de los planes de beneficios en salud**. De acuerdo con el artículo 121.1 de la Ley 1438 de 201154 se entiende por administradoras de Planes de Beneficios en Salud (EAPBS): "Las Entidades Promotoras de Salud del Régimen Contributivo y Subsidiado, las Empresas Solidarias, las Asociaciones Mutuales en sus actividades de Salud, las Cajas de Compensación Familiar en sus actividades de salud, las actividades de salud que realizan las aseguradoras, las Entidades que administren planes adicionales de salud, las entidades obligadas a compensar, las entidades adaptadas de Salud, las administradoras de riesgos profesionales en sus actividades de salud. Las entidades pertenecientes al régimen de excepción de salud y las universidades en sus actividades de salud Negrilla fuera de texto*

***28. Por otra parte, la ADRES tampoco es una entidad prestadora -no es EPS ni IP**S-. En efecto, el artículo 177 de la Ley 100 de 1993 determina que las Entidades Promotoras de Salud son las responsables de la afiliación, el registro de los afiliados y del recaudo de sus cotizaciones, por delegación del fondo de solidaridad y garantía. Su función primordial es organizar y garantizar, directa o indirectamente, la prestación del plan de salud obligatorio a los afiliados56. Por otra parte, de acuerdo con el artículo 185 de la misma ley, las Instituciones Prestadoras de Servicios de salud (IPS), como su nombre lo indica, son aquellas encargadas de prestar directamente los diferentes servicios de salud a los usuarios. "* (Negrilla fuera de texto).

Igualmente, en la consideración número 39 del referido Auto, se sostiene lo siguiente:

*"**39. Todo lo anterior demuestra que la ADRES no solamente se rige por normas de derecho público, sino que la decisión de reconocer o no el pago de obligaciones por concepto de prestación de servicios y tecnologías en salud subyace a un conjunto de actuaciones administrativas regladas**. Esto último no es gratuito. **La creación de la Administradora de los Recursos del SGSSS, como se expuso en líneas anteriores (supra 27), tuvo como orientación primordial que el Estado jugara un papel más protagónico en la gestión y veeduría de los recursos**, de suerte que se pudiera lograr el saneamiento definitivo de el recobro*

por concepto de servicios y tecnologías de salud no financiados con cargo a la UPC. " (Negrilla fuera de texto).

Honorable Despacho, lo anteriormente expuesto tiene como finalidad evidenciar que la ADMINISTRADORA DE LOS RECURSOS DEL SISTEMA GENERAL DE SEGURIDAD SOCIAL EN SALUD –ADRES– se encuentra sometida al régimen de derecho público, circunstancia que igualmente aplica a los actos de reconocimiento de pago, incluidos aquellos relacionados con recobros por servicios y tecnologías en salud no financiadas con cargo al Plan Obligatorio de Salud –hoy Plan de Beneficios en Salud (PBS)–, a favor de las Entidades Prestadoras de Salud

II. ANTECEDENTES

La ENTIDAD PROMOTORA DE SALUD SANITAS S.A.S. obrando por intermedio de apoderado judicial, interpuso demanda de nulidad y restablecimiento del derecho, mediante la cual solicitó se declare la nulidad parcial del acto administrativo proferido por la ADRES, oficio con radicado 20221600318951 del 9 de mayo de 2022, a través del cual se notificaron los resultados de la auditoría realizada a la EPS, en la cual se gloso el recobro presentado. En consecuencia, solicitó que, como restablecimiento del derecho, se ordene el reconocimiento y pago de la suma de $ 1.475.532, correspondiente al valor del recobro glosado.

III. RAZONES DE LA DEFENSA

Desde este momento debe dejarse claramente establecido que la solicitud de nulidad parcial del acto administrativo identificado con el radicado 20221600318951 del 9 de mayo de 2022 proferido por la ADRES carece de fundamento jurídico, en tanto que las decisiones adoptadas por la Entidad en desarrollo del procedimiento de auditoría integral de recobros se encuentran plenamente motivadas y ajustadas al ordenamiento jurídico vigente y obedecen a la estricta aplicación de los principios que rigen la gestión de los recursos públicos del sistema de salud.

Por otra parte, el recobro consiste en un procedimiento administrativo en el que la EPS, como titular del derecho, presenta la cuenta médica a la ADRES o quien haga sus veces, cumpliendo con unos criterios de presentación y etapas previamente definidas. Al finalizar el procedimiento, se emite una decisión que puede ser favorable o desfavorable para la EPS. Frente a la cual, puede ejercer su derecho de contradicción y defensa mediante las figuras de la objeción o subsanación a la glosa.

Para emitir una decisión de fondo, se lleva a cabo una auditoría integral en la que se validan los siguientes requisitos esenciales:

"1. Que el usuario exista y le asista derecho.
2. Que el servicio o tecnología en salud no se encuentre cubierta con la UPC.
3. Que el servicio o tecnología en salud haya sido prescrita por un profesional de la salud u ordenada mediante un fallo de tutela.
4. Que el servicio o la tecnología en salud haya sido efectivamente suministrada al usuario.
5. Que el reconocimiento y pago del servicio o la tecnología en salud corresponda a la ADRES y se presente por una única vez.
6. Que la solicitud del reconocimiento y pago del servicio o la tecnología en salud se realice ante la ADRES en el término establecido.

7. Que los datos registrados en los documentos que soportan el recobro/cobro son consistentes y se desarrollan de manera coherente respecto al usuario, la tecnología y las fechas, tanto en los soportes como en los medios magnéticos.
8. Que el valor recobrado se encuentra debidamente liquidado, soportado y conforme a la regulación vigente."

En el caso bajo estudio, no resulta jurídicamente procedente acceder a las pretensiones de la parte demandante orientadas al reconocimiento y pago de los recobros presentados, en la medida en que el trámite correspondiente evidenció irregularidades de carácter sustancial. Así se desprende del apoyo técnico emitido por la Dirección de Otras Prestaciones, específicamente en la hoja "Consolidado", en la cual se registra que las solicitudes de recobro obtuvieron estado de NO APROBADO, debido al incumplimiento de los requisitos normativos vigentes para la fecha de su radicación ante la ADRES. En este contexto, la parte actora incurrió en una imprecisión al sostener que el reconocimiento y pago de los recobros depende exclusivamente de la cobertura de tecnologías no incluidas en el Plan Obligatorio de Salud —hoy Plan de Beneficios—, pues omitió considerar que dicho reconocimiento está supeditado, además, al cumplimiento estricto de los requisitos formales y materiales previstos en la normativa aplicable.

Al respecto, dentro del trámite de auditoría integral se evidenciaron no conformidades atribuibles a la entidad recobrante, que dieron lugar a la imposición de glosas específicas, entre ellas: (i) la identificada como AUD50008, relativa a la no presentación o indebido diligenciamiento del Formato 7 por parte de la entidad recobrante; y (ii) la glosa AUD50012, consistente en que la prueba diagnóstica confirmatoria registrada o aportada en los soportes para la enfermedad huérfana reportada no corresponde con los lineamientos definidos en el protocolo del Instituto Nacional de Salud.

Así las cosas, no puede sostenerse que la negativa al reconocimiento y pago de las solicitudes de recobro obedezca exclusivamente a un análisis de cobertura, cuando lo cierto es que la normativa vigente para la época de radicación, contenida en las Resoluciones 1885 de 2018 y 41656 de 2019, establece de manera expresa la obligación de cumplir con una serie de requisitos cuyo incumplimiento impide la procedencia del recobro. En consecuencia, las solicitudes de recobro presentadas no superaron la etapa de auditoría integral, precisamente por las deficiencias advertidas en su estructuración y soporte, lo que condujo legítimamente a que la ADRES se abstuviera de reconocer y pagar los valores reclamados.

Dicha situación configura, de manera clara, el incumplimiento de requisitos esenciales para la procedencia del recobro, particularmente aquellos relacionados con la adecuada acreditación de la información y los soportes exigidos por la normativa aplicable, lo que impide acceder a las pretensiones de la parte demandante.

Es procedente invocar el principio general del derecho *nemo auditur propriam turpitudinem allegans*, según el cual nadie puede alegar su propia culpa para obtener un beneficio. En ese sentido, la EPS demandante no puede pretender favorecerse de sus propias omisiones o del incumplimiento de las exigencias normativas, menos aun cuando lo que se reclama es el pago con cargo a recursos públicos del sistema de salud, los cuales tienen carácter parafiscal y finalista, y cuya administración está sujeta a los principios de legalidad, eficiencia, sostenibilidad y transparencia.

De igual manera, tal como se ha acreditado a lo largo del proceso y se reiterará en este escrito, el oficio No. 20221600318951 del 9 de mayo de 2022, se encuentra debidamente motivado, en particular en relación con las glosas impuestas, conforme a lo evidenciado en el archivo Excel identificado como "apoyo técnico" pestaña "detalle glosas ítem", el cual obra en el expediente como prueba.

En el mencionado documento se evidencia que las glosas aplicadas al recobro objeto del litigio fueron el resultado de una auditoría integral practicada por la ADRES, conforme a lo previsto en las Resoluciones 5269 de 2017, 1885 de 2018, 5857 de 2018 y 41656 de 2019, así como en el Manual de Auditoría vigente para la época de los hechos. En desarrollo de dicha auditoría se verificó el incumplimiento de requisitos esenciales, lo cual constituyó una causal jurídica que impidió el reconocimiento fiscal de los valores reclamados, motivo por el cual dichos recobros fueron no aprobados.

En este sentido, es necesario reiterar que los recursos involucrados son de naturaleza parafiscal y finalista y deben ser administrados bajo los principios de legalidad, eficiencia, transparencia y sostenibilidad fiscal, tal y como lo indico la H. Corte Constitucional.

Las EPS, como actores del Sistema General de Seguridad Social en Salud, están obligadas a observar las disposiciones que rigen el procedimiento de recobro, aportando los soportes exigidos y demostrando con rigor el cumplimiento de cada uno de los requisitos normativos.

Cabe recordar que:

- La auditoría adelantada por la ADRES respetó el debido proceso y el derecho de defensa de la parte actora, quien contó con las etapas procesales necesarias para controvertir las decisiones adoptadas, ya fuera mediante objeción o subsanación de glosas.

- Las causales impuestas corresponden a glosas únicas, en estricto cumplimiento de la normativa vigente, no siendo producto de errores de hecho o derecho, sino de la verificación objetiva del incumplimiento de los requisitos exigidos para el reconocimiento.

- El marco constitucional y legal vigente, especialmente los artículos 48 y 49 de la Constitución Política y las Leyes 100 de 1993, imponen al Estado la obligación de garantizar la protección de los recursos públicos destinados al sector salud. La ADRES, en cumplimiento de su función legal, actuó conforme a estos lineamientos.

Por lo tanto, lejos de configurarse una falsa motivación, expedición irregular o infracción normativa como causal de nulidad, lo cierto es que la decisión contenida en el acto administrativo impugnado se sustenta en la verificación objetiva de la falta de cumplimiento de los requisitos legales por parte de la EPS demandante, lo cual justifica plenamente las glosas impuestas.

En suma, la pretensión de nulidad no encuentra asidero jurídico, por cuanto no se demuestra la existencia de una actuación irregular por parte de la ADRES, sino, por el contrario, se evidencia el

cumplimiento estricto de los procedimientos legales y técnicos que rigen el reconocimiento de recobros, en defensa del patrimonio público del sistema de salud.

En este contexto, el problema jurídico principal radica en establecer si el Oficio N.º 20221600318951 del 9 de mayo de 2022, correspondiente al paquete CAPVI-1221, se encuentra viciado de nulidad por haber sido expedido con falsa motivación, de manera irregular y sin la debida aplicación de la normativa que rige el proceso administrativo de recobro.

En este sentido, se reitera que el acto administrativo demandado fue proferido en estricto cumplimiento de la normatividad vigente, en especial lo establecido en la ley 100 de, así como en las Resoluciones 5269 de 2017, 1885 de 2018, 5857 de 2018 y 41656 de 2019, aplicables al momento de ejecución del procedimiento administrativo.

Por otra parte, se hace énfasis en lo siguiente:

IV. IMPROCEDENCIA DE CONCEPTOS DE VIOLACIÓN FORMULADOS POR LA DEMANDANTE

- **FRENTE AL CARGO DE VIOLACIÓN DE NULIDAD POR DESCONOCIMIENTO DE LAS NORMAS: FALSA MOTIVACIÓN, FALTA DE MOTIVACIÓN Y DESCONOCIMIENTO DE LAS NORMAS RELACIONADAS CON LA COBERTURA DE LA UPC Y EL PROCEDIMIENTO DE RECOBROS**

La parte demandante sostuvo que se configuró una vulneración del derecho fundamental al debido proceso, al considerar que la información consignada en el medio magnético que sustenta cada uno de los actos administrativos demandados resulta insuficiente y no se ajusta a la realidad fáctica. De igual forma, SANITAS EPS afirmó que la ADRES desconoció las disposiciones relativas a la cobertura de la UPC y la normativa general aplicable en materia de recobros, al imponer supuestos "requisitos extensivos" que, a su juicio, no estaban orientados a establecer si el servicio se encontraba o no incluido en el POS.

Sin embargo, del acervo probatorio que reposa en el expediente, así como de los argumentos que se desarrollarán en el presente escrito, se desprende con claridad que tales afirmaciones carecen de sustento fáctico y jurídico, quedando desvirtuadas frente a la evidencia obrante en el proceso.

En relación con este cargo, resulta pertinente reiterar, tal como se expuso en la contestación de la demanda, que el mismo no está llamado a prosperar, en la medida en que la ADRES actuó en todo momento como garante del derecho fundamental al debido proceso, motivando de manera clara, suficiente y conforme a derecho el acto administrativo cuestionado.

Sobre este punto, mediante la comunicación de los resultados de auditoría de los recobros se indicó expresamente que el detalle de tales resultados se encontraba disponible para consulta en la ruta SFTP, carpeta de comunicaciones, a la cual la EPS podía acceder mediante sus credenciales. Este procedimiento se ajusta plenamente a lo dispuesto en el artículo 52 de la Resolución 3951 de 2016 y en el artículo 55 de la Resolución 1885 de 2018, normas que regulan de manera expresa el contenido

de dichas comunicaciones, incluyendo la remisión a medios magnéticos que contengan el detalle individualizado de cada recobro y las causales de glosa aplicadas.

Ahora bien, la jurisprudencia del Consejo de Estado ha sido clara en señalar que la motivación de los actos administrativos no necesariamente debe estar contenida de manera íntegra en el cuerpo del acto, pudiendo encontrarse incorporada por remisión a documentos anexos, antecedentes administrativos o informes técnicos que hayan sido puestos en conocimiento del administrado o a los cuales este haya tenido acceso. Asimismo, ha precisado que la motivación no exige una exposición exhaustiva, sino una explicación clara y sucinta de las razones fácticas y jurídicas que sustentan la decisión adoptada.

Bajo este entendido, carece de fundamento la afirmación de la parte actora según la cual la ADRES habría impuesto supuestos "requisitos extensivos" no orientados a determinar la financiación de los servicios con cargo a la UPC. Por el contrario, la actuación administrativa se limitó a verificar el cumplimiento de los requisitos esenciales establecidos en la normativa vigente para el reconocimiento y pago de los recobros, cuyo incumplimiento da lugar, precisamente, a la imposición de las correspondientes glosas, conforme a lo previsto en las Resoluciones 1885 de 2018 y 41656 de 2019.

En el caso concreto, la motivación de los actos administrativos se materializó a través del medio magnético que integra un acto administrativo complejo, en el cual se indicó, respecto de cada solicitud de recobro, su estado y, en este último evento, la causal específica que justificaba la improcedencia del reconocimiento y pago. En particular, en las columnas denominadas "Descripción Glosa" y "Observación Auditor" se expusieron, de manera expresa y suficiente, las razones por las cuales la EPS no cumplió con los requisitos normativos aplicables. Cabe señalar que, cuando la causal de glosa resulta suficientemente clara, no se hace necesaria una explicación adicional por parte del auditor.

De otra parte, en lo que respecta al cargo de falsa motivación, la jurisprudencia del Consejo de Estado ha definido este vicio como aquel que afecta el elemento causal del acto administrativo y que se configura cuando las razones expuestas por la Administración resultan contrarias a la realidad, ya sea por inexistencia de fundamentos, error en los supuestos de hecho, distorsión de su alcance o falta de correspondencia entre los motivos y la decisión adoptada.

No obstante, en el presente asunto se evidenció que, durante el proceso de auditoría, se identificaron inconsistencias y el incumplimiento de requisitos normativos indispensables para el reconocimiento y pago de los recobros, lo que condujo a la imposición de glosas debidamente sustentadas en la realidad fáctica, probatoria y normativa aplicable. En ese sentido, se analizó de manera individual cada una de las solicitudes de recobro, junto con sus respectivos soportes, conforme a los lineamientos del Manual de Auditoría y la normativa vigente.

Particularmente, se observó que las glosas aplicadas tuvieron origen en los soportes aportados, en especial en aquellos casos relacionados con pacientes diagnosticados con enfermedades huérfanas, respecto de los cuales no se acreditó el cumplimiento de los requisitos exigidos, tales como la debida prueba diagnóstica conforme a los protocolos establecidos por el Instituto Nacional de Salud. En tales condiciones, no resulta razonable afirmar la existencia de falta o insuficiencia en la motivación, cuando las glosas se derivan directamente de la información suministrada por la propia EPS.

Asimismo, si bien es cierto que corresponde al Estado financiar los servicios y tecnologías en salud no cubiertos por la UPC, ello no exonera a las entidades recobrantes del cumplimiento estricto de los requisitos normativos para acceder a dicho reconocimiento. En consecuencia, la omisión o indebido diligenciamiento de los formularios, así como la falta de soportes idóneos, impide que surja la obligación de pago a cargo del Sistema.

En esta línea, debe recordarse que la sola presentación de una solicitud de recobro no genera un derecho adquirido, sino una mera expectativa, supeditada al cumplimiento de las condiciones legales y reglamentarias aplicables. Solo una vez verificado dicho cumplimiento puede hablarse de la existencia de una obligación exigible a cargo de la administración.

Adicionalmente, en relación con la falsa motivación, cabe señalar que la jurisprudencia del Consejo de Estado, en Sentencia de radicado N.º 496116 del 18 de febrero de 2021, indicó que: "(…) *la falsa motivación es entonces el vicio que afecta el elemento causal del acto administrativo, referente a los antecedentes legales y de hecho previstos en el ordenamiento jurídico para provocarlo. En ese sentido, se presenta cuando las razones expuestas por la Administración al tomar la decisión son contrarias a la realidad.*

En ese orden de ideas, esta irregularidad en la motivación se configura al evidenciarse alguno de los siguientes eventos:

i. *Se presenta inexistencia de fundamentos de hecho o de derecho en la manifestación de voluntad de la Administración Pública;*
ii. *Los supuestos de hecho esgrimidos en el acto son contrarios a la realidad, bien por error o por razones engañosas o simuladas;*
iii. *El autor del acto le ha dado a los motivos de hecho o de derecho un alcance que no tienen y;*
iv. *Los motivos que sirven de fundamento al acto no justifican la decisión."*

Expuesto lo anterior, en el acto administrativo demandado no se cumple ninguno de los presupuestos planteados por el Consejo de Estado frente a la falsa motivación y la toma de decisiones contrarias a la realidad por parte de la administración, toda vez que la EPS no pudo desvirtuar los resultados de la auditoría dentro de las oportunidades procesales otorgadas en el marco del procedimiento administrativo de recobros. Circunstancia que esta Administradora tuvo en cuenta para proferir los resultados de auditoría que glosaron los recobros presentado por la EPS Sanitas.

En concordancia con lo indicado, queda claro que el acto administrativo fue expedido con base en el análisis técnico y documental de cada una de las cuentas presentadas por la EPS.

En conclusión, la actuación de la ADRES se enmarcó estrictamente dentro del principio de legalidad y tuvo como finalidad salvaguardar los recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud, evitando su reconocimiento indebido. En consecuencia, no es de recibo la alegada vulneración al debido proceso, ni la supuesta falta o falsa motivación de los actos administrativos demandados, ni el desconocimiento de la normativa aplicable, en tanto las glosas impuestas obedecen a la verificación

objetiva del incumplimiento de los requisitos legales por parte de la EPS y no a una actuación arbitraria de la entidad.

- **FRENTE AL CARGO DE VIOLACIÓN POR DESCONOCIMIENTO DEL DERECHO AL DEBIDO PROCESO Y PUBLICIDAD DEL ACTO**

En lo que respecta al cargo por presunta vulneración del derecho al debido proceso y del principio de publicidad del acto administrativo, resulta necesario reiterar que el procedimiento administrativo de recobro de medicamentos, servicios y tecnologías en salud no financiadas con la UPC constituye un trámite especial, reglado y sujeto al cumplimiento de requisitos tanto generales como específicos, establecidos de manera expresa en la normativa aplicable para efectos de su reconocimiento y pago.

A partir de la revisión integral del expediente administrativo, se evidencia que, en el caso concreto, la ADRES dio estricto cumplimiento a las disposiciones que regulan el procedimiento, particularmente en lo relacionado con el deber de comunicación de los actos administrativos, garantizando de esta manera el principio de publicidad de las actuaciones y decisiones adoptadas en el marco del proceso de auditoría.

En síntesis, la normativa especial aplicable prevé de manera clara el procedimiento para la comunicación de los resultados de auditoría a las entidades recobrantes. Así, la Resolución 1885 de 2018 establece que dicha comunicación debe efectuarse tanto por medios electrónicos, a través del correo registrado por la entidad, como mediante el envío de documento físico al domicilio informado, dentro de los términos allí señalados. Por su parte, la Resolución 41656 de 2019 reafirma este procedimiento, precisando además el contenido mínimo que debe incluir la comunicación, dentro del cual se encuentra el detalle de los resultados a través de medios magnéticos, las causales de glosa y el estado individual de cada solicitud.

En este contexto, se concluye que existe un procedimiento especial y autónomo que regula de manera integral las solicitudes de recobro, el cual fue aplicado de forma adecuada en relación con los actos administrativos aquí controvertidos. En consecuencia, no resulta jurídicamente viable que la parte demandante pretenda sustentar la presunta vulneración del debido proceso en disposiciones de carácter general, como el artículo 67 de la Ley 1437 de 2011, cuando el asunto en cuestión se rige por una regulación especial que prevalece en su aplicación.

Adicionalmente, obra en el expediente prueba suficiente de que la comunicación de los resultados de auditoría fue efectivamente realizada y recibida por la EPS demandante, en la cual no solo se informó el resultado correspondiente a cada solicitud de recobro, sino también la posibilidad de ejercer los mecanismos de contradicción, particularmente la presentación de objeciones frente a las glosas impuestas:

Para los ítems que obtuvieron como resultado "No Aprobado", o aquellos que obteniendo el estado "Aprobado" tienen valores glosados, la EPS podrá presentar la objeción a la glosa de conformidad con lo previsto en la normatividad vigente y el Manual Operativo y de Auditoría.

El detalle de los resultados anteriormente descritos se encuentra cargado en la ruta del SFTP, carpeta COMUNICACIONES.

Atentamente,

Firmado digitalmente por:

MAURICIO RAMÍREZ ESPITIA
Director de Otras Prestaciones

Elaboró: Bibiana V. – D Perez

Revisó: Mayra P.

Kerality
18 MAY 2022
RECIBIDO SIN VERIFICACION

Bajo este escenario, no se configura la causal de nulidad por indebida notificación alegada por la parte actora, en tanto los actos administrativos fueron comunicados conforme a los procedimientos legalmente establecidos, la entidad demandante tuvo conocimiento efectivo de su contenido y, adicionalmente, no se acreditó la existencia de una afectación real, sustancial y concreta al ejercicio de su derecho de defensa.

En ese orden de ideas, se tiene que la actuación adelantada por mi representada se ajustó plenamente a la normativa vigente, desarrollándose dentro del marco del debido proceso y con observancia de las garantías propias del procedimiento administrativo, lo que permite descartar de manera categórica la prosperidad del cargo formulado por la parte demandante.

V. LEGALIDAD DEL PROCEDIMIENTO ADELANTADO

En virtud del principio de legalidad que rige la actuación de la Administración Pública, los actos administrativos expedidos por ADRES gozan de presunción de legalidad, validez y juridicidad, mientras no sean anulados por autoridad competente. Esta presunción no supone la perfección del acto, pero sí que fue proferido en cumplimiento de las exigencias legales y dentro del marco normativo aplicable.

La jurisprudencia ha precisado que dicha presunción se traduce en la suposición de que el acto fue emitido conforme a derecho, con pleno respeto al ordenamiento jurídico, lo que le confiere fuerza ejecutoria. En consecuencia, el acto administrativo objeto de controversia en este proceso, como lo es la Comunicación 20221600318951 del 09 de mayo de 2022, correspondiente a los resultados del paquete CAPVI-122, fue expedido conforme al procedimiento legal y reglamentario previsto para el trámite de recobros por servicios no financiados con cargo a la UPC. Dicho procedimiento se caracteriza por ser reglado, garantizando etapas claras, oportunidades de participación, términos definidos y la posibilidad de presentar aclaraciones y documentos adicionales, como en efecto ocurrió.

En el caso concreto, la comunicación en mención fue expedida por la Administradora de los Recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud – ADRES, dentro del marco legal y reglamentario aplicable a los procesos de revisión, auditoría y glosa de solicitudes de recobro presentadas por las Entidades Promotoras de Salud.

Tal como se expuso previamente, la parte actora sostuvo que el acto administrativo fue expedido con falsa motivación y en infracción de normas superiores; no obstante, del análisis riguroso del expediente se concluye que tales afirmaciones carecen de sustento fáctico y jurídico. Si bien estos señalamientos ya fueron objeto de contradicción, resulta pertinente precisar los siguientes aspectos:

- El procedimiento administrativo surtió todas las **etapas legales**: notificación, oportunidad para aclaraciones, revisión técnica y decisión de fondo.

- Se garantizó el **derecho de defensa** y el **debido proceso**, consagrados en el artículo 29 de la Constitución Política y desarrollados por la jurisprudencia del Consejo de Estado, al brindar a la EPS demandante la posibilidad de aportar pruebas, realizar aclaraciones y controvertir los hallazgos de auditoría.

- Se aplicaron rigurosamente los **criterios normativos y técnicos** que regulan el reconocimiento y pago de recobros por tecnologías no financiadas con cargo a la UPC, conforme a la normativa vigente.

Ahora bien, conforme con el Manual de Auditoría Integral, la **glosa** corresponde a una no conformidad que afecta el reconocimiento de un recobro por errores, inconsistencias o ausencia de soportes conforme a lo exigido por la norma. En el presente asunto, las glosas impuestas, las cuales se disponen en la pestaña “Glosas Totales” columna f del apoyo técnico, evidencian con claridad el número del recobro, el tipo de glosa y su descripción, las cuales se sustentan en hechos verificables, como, por ejemplo:

- Procedimientos incluidos en el Plan de Beneficios (POS) al momento de la prestación.

  La prueba diagnóstica confirmatoria registrada en el Formato 7 o allegada en los soportes para la enfermedad huérfana reportada no corresponde con lo definido en el protocolo del INS.

  La entidad recobrante no aportó el Formato 7 y este se encuentra debidamente diligenciado y suscrito por parte de la entidad recobrante.

Así las cosas, **la actuación de la ADRES se enmarca dentro de los principios de legalidad, objetividad, eficacia y responsabilidad fiscal**, sin que se evidencie vulneración del derecho de contradicción o afectación injustificada al patrimonio de la entidad demandante. Por el contrario, fue la propia EPS quien, al presentar solicitudes sin el cumplimiento de los requisitos normativos, dio lugar a las glosas impuestas.

En consecuencia, al haberse respetado los principios rectores de la función administrativa y haberse aplicado adecuadamente el marco normativo vigente, **no existe falsa motivación ni ilegalidad en el acto administrativo demandado**, por lo que no es procedente su revocatoria y deben rechazarse las pretensiones de la demanda.

VI. LA AUSENCIA DE RESPONSABILIDAD DE LA ADMINISTRACIÓN

Se insiste al despacho como se manifestó en la contestación, que no se acreditó un daño antijurídico que justifique una condena en contra de la entidad pública. Conforme al artículo 90 de la Constitución Política, para que surja la responsabilidad patrimonial del Estado, el daño alegado debe ser antijurídico, esto es, uno que el demandante no esté en el deber jurídico de soportar. No obstante, en el presente caso, el presunto daño económico que alega la entidad actora tiene origen en su propia conducta: el incumplimiento de los requisitos establecidos en la normativa vigente para el reconocimiento de los recobros, como lo fueron —a título de ejemplo— las glosas AUD50008 y AUD50012

.

De acuerdo con lo anterior, y conforme a lo sostenido por el Honorable Consejo de Estado, cuando el hecho de la víctima constituye la causa exclusiva del daño, se configura una causal exonerativa de responsabilidad. En este evento, la actuación de la EPS recobrante fue determinante, pues no diligenció debidamente los requisitos legales exigidos, situación que, además de justificar la glosa, excluye cualquier deber de la Nación de realizar pagos no procedentes.

Así, carece de fundamento la pretensión de que se declare una obligación inexistente, cuando las sumas reclamadas no son exigibles por no cumplir con los requisitos legales. En consecuencia, la Administración no vulneró derecho alguno, no causó un daño antijurídico, y por tanto no puede ser declarada responsable ni compelida a realizar pago alguno con cargo a los recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud.

VII. IMPROCEDENCIA DEL PAGO DE GASTOS ADMINISTRATIVOS

En relación al pago de los gastos administrativos en que habría incurrido la EPS demandante con ocasión de la prestación de servicios y tecnologías en salud a sus afiliados, no se configura fundamento jurídico que permita acceder a dicha solicitud, toda vez que no es posible atribuir a la ADRES obligación alguna de pago respecto de los recobros objeto de la controversia, en la medida en que, conforme al resultado de la auditoría integral, tales solicitudes no superaron el proceso de verificación, precisamente por la imposición de glosas o no conformidades derivadas de incumplimientos imputables a la entidad recobrante.

Adicionalmente, el marco normativo del Sistema General de Seguridad Social en Salud es claro en asignar a las Entidades Promotoras de Salud la responsabilidad de organizar, gestionar y garantizar el acceso efectivo a los servicios de salud de sus afiliados. En este sentido, los artículos 178 y 179 de la Ley 100 de 1993 establecen que dichas entidades deben estructurar los mecanismos de acceso y, además, asumir directamente o mediante contratación la prestación de los servicios de salud, bajo esquemas que les permitan gestionar eficientemente la demanda y los costos asociados.

En concordancia con lo anterior, el artículo 14 de la Ley 1122 de 2007 define el aseguramiento en salud como una función que comprende, entre otros aspectos, la administración del riesgo financiero, la gestión del riesgo en salud y la garantía en la prestación de los servicios, precisando que estas

funciones son de carácter indelegable para las EPS. Ello implica que dichas entidades deben asumir integralmente las contingencias propias de la prestación del servicio, incluyendo los costos administrativos que se deriven del ejercicio de su actividad.

Bajo esta perspectiva, los gastos administrativos en que incurre la EPS forman parte de su operación ordinaria como aseguradora dentro del sistema, razón por la cual no pueden ser trasladados a la ADRES ni al sistema de salud a través de una condena judicial, máxime cuando no existe disposición legal que así lo autorice. En esta misma línea, en sede jurisdiccional, la Superintendencia Nacional de Salud ha señalado la improcedencia del reconocimiento y pago de gastos administrativos a favor de las EPS, al evidenciar que tales erogaciones corresponden al desarrollo propio de su objeto social y que no existe soporte normativo que permita su reconocimiento con cargo a los recursos del sistema. Asimismo, ha enfatizado que acceder a este tipo de pretensiones implicaría ordenar un pago injustificado y carente de sustento legal.

En consecuencia, no resulta viable el reconocimiento de suma alguna por concepto de gastos administrativos en favor de la parte demandante, en tanto tales costos deben ser asumidos por la EPS en el marco de sus funciones de aseguramiento, sin que sea posible trasladar dicha carga a la ADRES mediante decisión judicial.

VIII. IMPROCEDENCIA DEL RECONOCIMIENTO DE INTERESES MORATORIOS SOBRE LOS RECOBROS OBJETO DE LITIGIO

Tal como se indicó en la contestación de la demanda, se reitera que no resulta procedente el reconocimiento de intereses moratorios respecto de los recobros objeto de la presente controversia. Aunque el artículo 4 del Decreto Ley 1281 de 2002 establece en términos generales la posibilidad de causar intereses moratorios ante el incumplimiento de los plazos previstos para el giro de recursos, dicha disposición debe interpretarse dentro del marco estricto de los eventos expresamente regulados en dicha norma.

En efecto, el citado artículo contempla intereses moratorios únicamente en relación con: (i) el término para que las EPS radiquen sus solicitudes dentro de los seis (6) meses siguientes a la prestación del servicio; (ii) la devolución de recursos apropiados indebidamente; (iii) el pago de diferencias en cotizaciones y UPC a cargo de EPS y EOC; y (iv) el traslado del punto de solidaridad. Ninguno de estos supuestos contempla el término para el pago de los recobros por parte del FOSYGA, hoy ADRES.

La jurisprudencia ha sido pacífica y reiterada al respecto. El Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Tercera, Subsección B, en sentencia del 20 de junio de 2013 (Radicado 25000232600020090100700), concluyó que el Decreto 1281 de 2002 no consagra un término para el pago de las cuentas de recobro ni establece una obligación expresa que imponga el reconocimiento de intereses moratorios por un eventual retardo en su pago, configurándose así un vacío normativo que impide atribuir responsabilidad por mora a la entidad administradora de recursos.

En igual sentido, el Tribunal Superior de Bogotá, Sala Laboral de Descongestión, mediante sentencia del 31 de mayo de 2013 (Radicado 11001310501720100026 7-01), reafirmó que no procede el reconocimiento de intereses moratorios cuando se trata de prestaciones no incluidas en el plan de beneficios, al no ser posible aplicar sanciones que el legislador ha reservado exclusivamente para otros supuestos, y mucho menos por vía de analogía, tratándose de disposiciones sancionatorias que son de interpretación restrictiva.

Adicionalmente, la Ley 1955 de 2019, en su artículo 237, parágrafo 5°, reitera de forma expresa la improcedencia del reconocimiento de intereses de mora en las decisiones judiciales que ordenen el pago de recobros, limitando la actualización de dichos valores exclusivamente mediante el Índice de Precios al Consumidor (IPC).

Asimismo, en el asunto bajo estudio, la parte demandante no puede pretender de manera concurrente la indexación de las sumas reclamadas y, al mismo tiempo, la condena al pago de los intereses previstos en el artículo 4 del Decreto 1281 de 2002, en la medida en que ello conduciría a una doble indemnización a su favor.

Sobre este punto, la jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia ha sostenido de manera reiterada que, tratándose de intereses de naturaleza mercantil, la tasa certificada por la autoridad financiera incorpora, por regla general, el componente destinado a resarcir la pérdida del poder adquisitivo del dinero. Ello obedece a que dicha tasa refleja el promedio de los costos del crédito en el mercado, los cuales no solo comprenden el rendimiento financiero, sino también factores como los gastos operativos, la cobertura de riesgos (dentro de los cuales se encuentra la depreciación monetaria) y un margen razonable de utilidad. En consecuencia, no resulta equitativo imponer una carga adicional mediante la indexación de la suma adeudada, pues ello implicaría trasladarle dos veces el mismo concepto indemnizatorio.

En conclusión, no existe disposición legal expresa que habilite el reconocimiento de intereses moratorios respecto de recobros no financiados con cargo a la UPC, ni en sede administrativa ni en el ámbito judicial. Por consiguiente, cualquier pretensión orientada en tal sentido carece de sustento normativo, lo que impide su prosperidad dentro del presente proceso.

IX. SOLICITUD

Por los argumentos expuestos, solicito amablemente:

1. DENEGAR las pretensiones incoadas en el medio de control interpuesto.
2. Se declare probadas las excepciones formuladas en la contestación de la demanda, en tanto quedó demostrado que la ADRES, adelantó en debida forma todas las etapas del proceso de auditoría integral.

Con el debido respeto esta apoderada presenta sus alegatos de conclusión.

X. NOTIFICACIONES

La entidad Demandada y el suscrito en la Avenida Calle 26 N.º 69 - 76 Torre 1, Piso 17, en Bogotá D.C. además, de conformidad con el Decreto 806 de 2020 y la Ley 2213 de 2022, tanto la Entidad como el suscrito podemos ser notificados en los correos electrónico notificaciones.judiciales@adres.gov.co y kevin.montano@adres.gov.co. Adicionalmente, podré ser contactado en el Cel. 3114408055.

Con el debido respeto,



KEVIN MONTAÑO VILLA
C.C. 1.018.467.124 de Bogotá D.C.
T.P. 304.800 del C.S. de la J.