Honorable
JUZGADO 807 ADMINISTRATIVOTRANSITORIO DE BOGOTÁ - SECCIÓN PRIMERA
LORENA OSORIO BERMÚDEZ
Juez
E. S. D.

MEDIO DE CONTROL:	**NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO**
EXPEDIENTE:	**11001333360720250010300**
DEMANDANTE:	**ENTIDAD PROMOTORA DE SALUD SANITAS S.A.S.**
DEMANDADO:	**ADMINISTRADORA DE LOS RECURSOS DEL SISTEMA GENERAL DE SEGURIDAD SOCIAL EN SALUD – ADRES.**
ASUNTO:	**RECURSO DE REPOSICIÓN Y EN SUBSIDIO EL DE APELACIÓN CONTRA EL AUTO DEL 26 DE JUNIO DE 2026.**

LAURA ALEJANDRA CALDERÓN ROZO, mayor de edad, domiciliada y residente en Bogotá D.C., identificada con la cédula de ciudadanía No. 1.032.486.684 de Bogotá D.C., abogada en ejercicio y portadora de la Tarjeta Profesional No. 365183 del Consejo Superior de la Judicatura, obrando en mi calidad de apoderada judicial de la **ADMINISTRADORA DE LOS RECURSOS DEL SISTEMA GENERAL DE SEGURIDAD SOCIAL EN SALUD (ADRES),** mediante el presente escrito concurro ante su Honorable Despacho, con la finalidad de interponer **RECURSO DE REPOSICIÓN Y EN SUBSIDIO EL DE APELACIÓN**, en contra del auto del 26 de junio de 2026, notificado por estado el 30 de junio de 2026, en lo concerniente a la decisión de tener por no probada las excepciones de inepta demanda y de caducidad en el presente medio de control judicial de nulidad y restablecimiento del derecho.

1. CONSIDERACIONES PREVIAS

La facultad para interponer recursos como la reposición y la apelación se fundamenta en los principios constitucionales del debido proceso y la doble instancia. Estos principios garantizan a las partes la posibilidad de controvertir decisiones judiciales o administrativas y obtener su revisión. En consecuencia, aunque la procedencia de los recursos debe estar regulada en la ley, no puede desconocerse que dichos mecanismos son expresión del derecho fundamental a la defensa y a la tutela judicial efectiva.

El ordenamiento procesal administrativo reconoce a las partes la posibilidad de controvertir las decisiones adoptadas en el curso del proceso mediante recursos que permitan su revisión por el mismo funcionario que las profirió. En ese marco, el artículo 242 de la Ley 1437 de 2011 regula el recurso de reposición, concebido como un mecanismo ordinario de impugnación contra los autos, cuyo objeto es lograr la modificación, revocatoria o aclaración de la providencia cuestionada.

> ***"Artículo 242. Reposición.*** *El recurso de reposición procede contra todos los autos, salvo norma legal en contrario. En cuanto a su oportunidad y trámite, se aplicará lo dispuesto en el Código General del Proceso.*"

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 243 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo – CPACA, son apelables los autos que, por su naturaleza, ponen fin al proceso o hacen imposible su continuación, así como aquellos expresamente señalados por la ley.

Si bien la regla general señala que los autos que deciden excepciones previas no son apelables, una interpretación sistemática y finalista del artículo 243 evidencia que, cuando la excepción propuesta tiene vocación de poner fin al proceso (como ocurre con la prescripción o la caducidad), la decisión que la niega adquiere una relevancia procesal equivalente: impide la terminación anticipada del litigio y obliga a continuar un trámite que podría resultar improcedente.

Por ello, si la decisión que declara probada la caducidad conlleva la finalización del proceso, es coherente concluir que la decisión que la niega también debe ser apelable, en cuanto determina la continuación de un proceso que, de declararse

caducado, habría concluido. Negar la apelación en estos eventos desconocería los principios de doble instancia y derecho de defensa.

En consecuencia, el auto que niega una excepción mixta de caducidad debe considerarse apelable en virtud del artículo 243 del CPACA, por tratarse de una decisión que, por su contenido material, afecta la suerte del proceso en los términos previstos por dicha norma.

2. MOTIVOS DE INCONFORMIDAD

Con el debido respeto por las consideraciones expuestas en el Auto No. 313 del 26 de junio de 2026, la Administradora de los Recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud –ADRES– manifiesta su inconformidad con la decisión mediante la cual el despacho declaró no probadas las excepciones de **caducidad** e **inepta demanda**, por considerar que la providencia parte de una interpretación que desconoce la naturaleza jurídica del procedimiento administrativo ordinario de recobros, **el alcance normativo del mecanismo extraordinario del Acuerdo de Punto Final** y los efectos jurídicos propios de los actos administrativos expedidos en desarrollo de cada uno de estos procedimientos.

En consecuencia, la decisión recurrida debe ser revocada por las siguientes razones:

2.1. Errónea identificación del acto administrativo definitivo objeto del presente medio de control.

La providencia recurrida parte de considerar que la **Comunicación No. 20221601645061 del 3 de octubre de 2022**, expedida en desarrollo del **mecanismo extraordinario del Acuerdo de Punto Final**, constituye el acto administrativo definitivo que definió la situación jurídica de la entidad demandante.

No obstante, como se demostrará en el presente recurso, dicha conclusión desconoce que los recobros objeto del litigio habían sido previamente radicados, auditados y decididos mediante el procedimiento administrativo ordinario de recobros, culminando con la expedición de las comunicaciones emitidas dentro de los paquetes **RE_EH_3G_A, RE_EH_3G_B y RE_MYT01_7G**, actuaciones administrativas que resolvieron de fondo las solicitudes de reconocimiento económico formuladas por la EPS y que nunca fueron objeto del presente medio de control.

En consecuencia, el análisis de las excepciones no podía edificarse sobre una actuación administrativa posterior sin establecer previamente cuál fue el acto que realmente definió la situación jurídica de la demandante.

2.2. Desconocimiento de la naturaleza jurídica y del alcance normativo del mecanismo extraordinario del Acuerdo de Punto Final.

El despacho atribuyó a la Comunicación expedida dentro del **mecanismo extraordinario del Acuerdo de Punto Final** efectos jurídicos que no fueron previstos por el legislador.

En efecto, el artículo 237 de la Ley 1955 de 2019, así como los Decretos 521 de 2020 y 507 de 2022, concibieron el Acuerdo de Punto Final como un mecanismo excepcional de saneamiento financiero dirigido a la depuración de obligaciones históricas del Sistema General de Seguridad Social en Salud, sin que en ninguna de sus disposiciones se establezca que dicho mecanismo tenga la virtualidad de:

- sustituir los actos administrativos expedidos dentro del procedimiento ordinario de recobros;
- dejar sin efectos la auditoría integral previamente realizada;
- modificar la situación jurídica definida mediante las actuaciones administrativas ordinarias;
- reabrir procedimientos administrativos concluidos;
- generar un nuevo acto administrativo definitivo respecto de solicitudes previamente decididas; o
- reiniciar los términos para ejercer el medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho.

La interpretación acogida por el despacho termina atribuyendo al **mecanismo extraordinario** consecuencias jurídicas que exceden ampliamente el ámbito de aplicación definido por el legislador.

2.3. Errónea aplicación del artículo 164 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo respecto del cómputo de la caducidad.

La providencia recurrida realizó el análisis de la excepción de caducidad tomando como punto de partida la Comunicación No. 20221601645061, **expedida dentro del mecanismo extraordinario del Acuerdo de Punto Final.**

Sin embargo, conforme al artículo 164 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, el término para ejercer el medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho debe contabilizarse a partir del acto administrativo que crea, modifica o extingue la situación jurídica particular cuya legalidad se controvierte.

En el presente asunto, dicha situación jurídica fue definida mediante los actos administrativos expedidos dentro del procedimiento administrativo ordinario de recobros, razón por la cual la interpretación acogida por el despacho conduce, en la práctica, a reconocer un efecto de reinicio del término de caducidad que no fue previsto por el legislador y que resulta incompatible con los principios de seguridad jurídica, preclusión y firmeza de los actos administrativos.

2.4. Improcedencia de negar la excepción de inepta demanda.

Como consecuencia de la identificación errónea del acto administrativo definitivo, el despacho concluyó que la demanda cumplía con el requisito de individualización del acto administrativo previsto en los artículos 162 y 163 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

No obstante, el presente medio de control fue dirigido contra una actuación administrativa que no resolvió originalmente las solicitudes de reconocimiento económico ni creó, modificó o extinguió la situación jurídica de la entidad demandante, mientras que los actos administrativos expedidos dentro del procedimiento ordinario permanecieron excluidos del objeto del proceso.

En consecuencia, aun en el evento de prosperar las pretensiones formuladas por la parte actora, los actos administrativos que realmente definieron la situación jurídica de la EPS permanecerían incólumes, circunstancia que evidencia la indebida integración del objeto del litigio y la configuración de la excepción de inepta demanda propuesta por la ADRES.

2.5. Desconocimiento de los principios de seguridad jurídica, preclusión, firmeza de los actos administrativos y legalidad del gasto público.

La interpretación acogida por la providencia recurrida desnaturaliza el procedimiento administrativo especial de recobros y compromete principios estructurales del derecho administrativo.

Aceptar que una comunicación expedida dentro del **mecanismo extraordinario del Acuerdo de Punto Final** sustituye el acto administrativo definitivo expedido dentro del procedimiento ordinario implica permitir que actuaciones administrativas posteriores reabran controversias previamente definidas y habiliten nuevamente oportunidades procesales que la entidad demandante dejó precluir.

Dicha interpretación desconoce la finalidad del procedimiento administrativo de recobros, afecta la estabilidad de los actos administrativos, compromete la adecuada administración de recursos públicos y termina premiando la inactividad procesal de quien no ejerció oportunamente los mecanismos judiciales previstos por el ordenamiento jurídico.

3. FUNDAMENTOS DEL RECURSO

3.1. DE LA NATURALEZA JURÍDICA DEL ACTO ADMINISTRATIVO OBJETO DE CONTROL Y SU INCIDENCIA EN LA RESOLUCIÓN DE LAS EXCEPCIONES PROPUESTAS

Con el acostumbrado respeto por las consideraciones expuestas en la providencia recurrida, la Administradora de los Recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud –ADRES– considera que la decisión mediante la cual se

declararon no probadas las excepciones de **inepta demanda** y **caducidad** parte de una premisa jurídica que no resulta compatible con el régimen especial que regula el procedimiento administrativo de recobros, ni con la naturaleza excepcional del mecanismo denominado **Acuerdo de Punto Final –APF–**.

En efecto, del análisis de la providencia recurrida se observa que el despacho edificó el estudio de las excepciones propuestas por esta entidad sobre la consideración de que la **Comunicación No. 20221601645061 del 3 de octubre de 2022**, expedida dentro del paquete **APF_RNG_0722**, constituye el acto administrativo definitivo objeto del presente medio de control, razón por la cual efectuó el análisis de la caducidad y de la integración de la demanda tomando como referencia dicha actuación administrativa.

Con el mayor respeto, esta representación judicial considera que antes de resolver las excepciones formuladas por la ADRES era indispensable determinar un aspecto previo que constituye el verdadero eje de la controversia jurídica: **establecer cuál fue el acto administrativo que definió la situación jurídica particular de la entidad demandante respecto de los recobros objeto del presente proceso.**

Lo anterior no constituye una discusión meramente formal. Por el contrario, se trata del presupuesto jurídico a partir del cual debía resolverse la totalidad de las excepciones propuestas, pues únicamente una vez identificado el verdadero acto administrativo definitivo resultaba posible establecer: **(i)** cuál era la decisión susceptible de control jurisdiccional; **(ii)** desde qué momento debía contabilizarse el término de caducidad previsto en el artículo 164 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo; y **(iii)** si la demanda satisfacía el requisito de individualización del acto administrativo exigido por los artículos 162 y 163 ibidem.

Sin embargo, respetuosamente considera esta defensa que dicho análisis no fue desarrollado en la providencia recurrida, en criterio de la ADRES, el auto parte de identificar como acto administrativo definitivo una actuación expedida dentro del **mecanismo extraordinario del Acuerdo de Punto Final**, sin verificar previamente si dicha comunicación fue realmente la actuación administrativa que decidió de fondo la solicitud de reconocimiento económico presentada por la EPS o si, por el contrario, existían actos administrativos anteriores que ya habían definido su situación jurídica dentro del procedimiento administrativo ordinario de recobros.

Precisamente sobre este aspecto la ADRES fue enfática desde la contestación de la demanda, en dicha oportunidad explicó que el procedimiento administrativo ordinario previsto en la regulación especial culmina con la expedición de la comunicación de resultados de auditoría y su correspondiente apoyo técnico, actuación administrativa mediante la cual la Administración verifica el cumplimiento de los requisitos legales, técnicos, financieros y médicos exigidos para el reconocimiento de los recursos públicos reclamados por las entidades recobrantes y adopta la decisión definitiva respecto de cada solicitud presentada.

De igual manera, esta entidad acreditó que los cinco (5) recobros objeto del presente proceso **no fueron presentados originalmente dentro del mecanismo APF**, sino que habían surtido previamente el procedimiento administrativo ordinario, siendo objeto de auditoría integral y de decisión mediante actos administrativos expedidos dentro de los paquetes **RE_EH_3G_A**, **RE_EH_3G_B** y **RE_MYT01_7G**, los cuales fueron plenamente identificados en la contestación de la demanda y soportados con el correspondiente apoyo técnico.
En efecto, la información obrante en el expediente demuestra que los recobros posteriormente incorporados al paquete **APF_RNG_0722** corresponden exactamente a las mismas solicitudes previamente radicadas ante la Administración, circunstancia que se evidencia en la trazabilidad administrativa contenida en la pestaña **"Consolidado RadAnt"**, en la cual se identifica la **radicación anterior** de cada recobro y el acto administrativo mediante el cual fue resuelto inicialmente.

La trazabilidad administrativa demuestra que el mecanismo APF **no dio origen a nuevas solicitudes de recobro**, ni tampoco implicó el inicio de un procedimiento administrativo autónomo e independiente del inicialmente surtido.

Por el contrario, evidencia que las solicitudes incorporadas al **mecanismo extraordinario** conservaban plenamente su identidad jurídica, su número de radicación inicial, su historial administrativo y las decisiones previamente adoptadas por la Administración dentro del procedimiento ordinario. Dicho de otra manera, el recobro sometido al mecanismo APF **no constituye un recobro distinto**.

Es exactamente el mismo recobro que previamente fue radicado por la EPS, auditado por la Administración y decidido mediante los actos administrativos expedidos dentro del procedimiento ordinario.

La única circunstancia que varía consiste en que, con posterioridad y por decisión de la propia entidad recobrante, esa misma solicitud fue incorporada a un **mecanismo extraordinario** creado por el legislador con una finalidad específica de saneamiento financiero.

Precisamente por ello, respetuosamente considera esta defensa que el debate jurídico no puede reducirse a identificar cuál fue la última actuación administrativa expedida cronológicamente.

Lo verdaderamente relevante consiste en establecer **cuál de todas esas actuaciones produjo el efecto jurídico de decidir de fondo la solicitud presentada por la EPS** y cuál de ellas definió la situación jurídica particular que hoy pretende controvertirse mediante el presente medio de control.

En criterio de la ADRES, esa decisión fue adoptada dentro del procedimiento administrativo ordinario. Por consiguiente, el análisis de las excepciones propuestas no podía edificarse exclusivamente sobre la Comunicación No. 20221601645061 expedida dentro del mecanismo APF, sin previamente examinar la naturaleza jurídica de los actos administrativos expedidos con anterioridad y los efectos que estos continuaban produciendo dentro del ordenamiento jurídico.

Esta precisión constituye el punto de partida del presente recurso. Ello por cuanto, como se expondrá en los capítulos siguientes, la correcta identificación del acto administrativo que definió la situación jurídica de la entidad demandante repercute directamente en el estudio de la excepción de caducidad, en la excepción de inepta demanda y, en general, en la delimitación del objeto mismo del presente proceso.

Por estas razones, la ADRES solicita respetuosamente que el análisis efectuado en la providencia recurrida sea reconsiderado a partir de la naturaleza jurídica del procedimiento administrativo de recobros y de la verdadera función que el legislador atribuyó al **mecanismo extraordinario del Acuerdo de Punto Final**.

3.2. DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO ORDINARIO DE RECOBROS Y DEL ACTO ADMINISTRATIVO QUE DEFINE LA SITUACIÓN JURÍDICA DE LA ENTIDAD RECOBRANTE

Antes de abordar el estudio de las excepciones propuestas por la ADRES, resulta necesario precisar la estructura del procedimiento administrativo ordinario previsto para el reconocimiento y pago de los servicios y tecnologías en salud no financiados con cargo a la Unidad de Pago por Capitación –UPC–, pues únicamente a partir de dicha regulación es posible establecer cuál es el acto administrativo que decide de fondo la solicitud presentada por la entidad recobrante y, por ende, cuál constituye el verdadero objeto del control jurisdiccional.

Con el debido respeto, esta precisión cobra especial relevancia en el presente asunto, toda vez que la providencia recurrida parte de la consideración de que la Comunicación No. 20221601645061, expedida dentro del **mecanismo extraordinario del Acuerdo de Punto Final**, constituye el acto administrativo definitivo susceptible de control judicial. No obstante, esa conclusión exige verificar previamente si, conforme al régimen especial de recobros, dicha actuación fue realmente la que resolvió la solicitud de reconocimiento económico formulada por la EPS o si esa decisión ya había sido adoptada dentro del procedimiento administrativo ordinario.

Como fue expuesto por la ADRES en la contestación de la demanda, para la época en que ocurrieron los hechos objeto de este proceso, el reconocimiento y pago de recobros se encontraba regulado, entre otras disposiciones, por las Resoluciones 5395 de 2013, 3951 de 2016, 6408 de 2016, 5269 de 2017 y 1885 de 2018 del Ministerio de Salud y Protección Social, normas que establecieron un procedimiento administrativo especial, reglado y secuencial para el estudio de las solicitudes de reconocimiento económico presentadas por las entidades promotoras de salud.

Dicho procedimiento no se agotaba con la simple radicación de la solicitud, por el contrario, la radicación constituía únicamente el punto de partida de una actuación administrativa integrada por diversas etapas sucesivas, dentro de las cuales la Administración verificaba el cumplimiento de los requisitos legales y reglamentarios exigidos para el reconocimiento de recursos públicos, adelantaba la auditoría integral de la solicitud y, finalmente, adoptaba la decisión correspondiente respecto de cada uno de los recobros sometidos a su consideración.

Tal como se explicó en la contestación de la demanda, el procedimiento comprendía, entre otras, las etapas de pre-radicación, radicación, validación, preauditoría, auditoría integral y comunicación de resultados, siendo esta última la actuación mediante la cual la Administración exteriorizaba la decisión adoptada frente a cada solicitud de recobro, indicando los valores aprobados, las glosas formuladas, las reliquidaciones efectuadas y las razones técnicas y jurídicas que sustentaban la determinación adoptada.

Precisamente por ello, la ADRES sostuvo desde la contestación que la decisión administrativa no podía analizarse de manera aislada, pues el acto administrativo que resolvía la situación jurídica de la EPS estaba conformado por la comunicación de resultados y por el correspondiente apoyo técnico, documentos que, en conjunto, contenían la motivación integral de la decisión administrativa y permitían conocer las razones específicas por las cuales un determinado recobro era aprobado, aprobado parcialmente o glosado, esta característica resulta determinante para el presente asunto.

En efecto, la decisión administrativa que culmina el procedimiento ordinario no constituye una actuación preparatoria ni una simple comunicación informativa, es la manifestación definitiva de la voluntad de la Administración respecto de la solicitud presentada por la entidad recobrante es allí donde se concreta el ejercicio de la competencia administrativa conferida por el ordenamiento jurídico, puesto aquí se determina si procede o no el reconocimiento de los recursos reclamados, donde se define la situación jurídica particular de la EPS frente a la Administración.

Por ello, una vez culminado el procedimiento administrativo ordinario y expedida la correspondiente comunicación de resultados con su apoyo técnico, la actuación administrativa se entiende concluida respecto de los recobros analizados, sin perjuicio de los mecanismos previstos por el ordenamiento jurídico para controvertir dicha decisión dentro de las oportunidades legalmente establecidas.

Fue precisamente esa situación la que ocurrió en el caso concreto, como quedó acreditado con el apoyo técnico allegado al proceso, los cinco (5) recobros objeto de la presente controversia fueron inicialmente radicados mediante el procedimiento ordinario, sometidos a auditoría integral y decididos mediante las Comunicaciones Nos. 20221600087261, 20221600087591 y 20211600600011, expedidas dentro de los paquetes RE_EH_3G_A, RE_EH_3G_B y RE_MYT01_7G, respectivamente.

La existencia de dichos actos administrativos no constituye una afirmación de esta defensa, sino un hecho plenamente acreditado dentro del expediente.

De hecho, la propia trazabilidad administrativa de los recobros permite verificar que las solicitudes posteriormente incorporadas al paquete APF_RNG_0722 conservaban su número de radicación anterior, circunstancia que evidencia que no se trataba de solicitudes nuevas ni de prestaciones distintas, sino exactamente de los mismos recobros que ya habían sido objeto del procedimiento administrativo ordinario y respecto de los cuales la Administración ya había emitido una decisión de fondo.

Este aspecto reviste especial importancia, pues demuestra que, para el momento en que la EPS decidió presentar dichos recobros dentro del **mecanismo extraordinario del Acuerdo de Punto Final**, la actuación administrativa ordinaria ya había concluido y existían actos administrativos plenamente identificables que habían definido su situación jurídica respecto de cada una de las solicitudes.

En otras palabras, la incorporación posterior de los mismos recobros al mecanismo APF no alteró la existencia del procedimiento administrativo inicialmente surtido ni hizo desaparecer los actos administrativos expedidos dentro de éste. Por el contrario, dichos actos continuaban siendo las decisiones mediante las cuales la Administración resolvió de fondo las solicitudes de reconocimiento económico presentadas por la entidad demandante.

Esta conclusión constituye el punto de partida para el análisis del presente recurso, pues únicamente a partir de la correcta identificación del acto administrativo que culminó el procedimiento ordinario será posible establecer, en el siguiente acápite, cuál fue el alcance que el legislador atribuyó al **mecanismo extraordinario del Acuerdo de Punto Final** y por qué dicho mecanismo no sustituyó, modificó ni desplazó los efectos jurídicos derivados de las decisiones previamente adoptadas por la Administración.

Con fundamento en lo expuesto, respetuosamente considera esta representación judicial que el procedimiento administrativo ordinario de recobros culminó con la expedición de los actos administrativos que resolvieron de fondo las solicitudes presentadas por la EPS, decisiones que quedaron plenamente identificadas en el expediente y cuya existencia no desapareció por el hecho de que, con posterioridad, los mismos recobros hubieran sido incorporados al **mecanismo extraordinario del Acuerdo de Punto Final**. Esta conclusión constituye la premisa necesaria para determinar, en los capítulos siguientes, el verdadero alcance jurídico de las actuaciones adelantadas dentro del APF y su incidencia en las excepciones propuestas por la ADRES.

3.3. DE LA NATURALEZA JURÍDICA DEL MECANISMO EXTRAORDINARIO DEL ACUERDO DE PUNTO FINAL Y LA IMPOSIBILIDAD DE ATRIBUIRLE EFECTOS SUSTITUTIVOS RESPECTO DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS EXPEDIDOS EN EL PROCEDIMIENTO ORDINARIO

A partir de las consideraciones expuestas en el acápite precedente, corresponde establecer cuál es el alcance jurídico del **mecanismo extraordinario del Acuerdo de Punto Final** y determinar si las actuaciones adelantadas en su desarrollo tienen la virtualidad de sustituir los actos administrativos expedidos dentro del procedimiento ordinario de recobros o de generar una nueva situación jurídica susceptible de modificar los efectos derivados de aquellos.

La anterior precisión resulta determinante para resolver el presente recurso, pues la providencia recurrida edificó el análisis de las excepciones de caducidad e inepta demanda sobre la premisa de que la **Comunicación No. 20221601645061 del 3 de octubre de 2022**, expedida dentro del paquete **APF_RNG_0722**, constituye el acto administrativo definitivo respecto de los cinco (5) recobros objeto del litigio.

Con el debido respeto, esta representación judicial considera que dicha conclusión no encuentra respaldo en el régimen jurídico que regula el Acuerdo de Punto Final, pues de la lectura del artículo 237 de la Ley 1955 de 2019, así como de los Decretos 521 de 2020 y 507 de 2022, no se desprende que el legislador hubiera concebido este mecanismo como una nueva instancia administrativa destinada a sustituir las decisiones previamente adoptadas dentro del procedimiento ordinario de recobros.

Por el contrario, el análisis sistemático de dichas disposiciones evidencia que el Acuerdo de Punto Final fue concebido como un **mecanismo extraordinario de saneamiento financiero**, dirigido a depurar obligaciones históricas del Sistema General de Seguridad Social en Salud, preservando su sostenibilidad financiera, sin alterar la estructura del procedimiento administrativo ordinario ni modificar los efectos jurídicos de los actos administrativos previamente expedidos.

En ese sentido, el artículo 237 de la Ley 1955 de 2019 estableció que el Gobierno Nacional implementaría un mecanismo excepcional de saneamiento para las cuentas derivadas de servicios y tecnologías en salud no financiadas con cargo a la UPC, siempre que estas cumplieran determinados requisitos de procedencia, entre ellos:

> *"Los servicios y tecnologías en salud objeto de este saneamiento deben cumplir los siguientes requisitos:*
>
> *a. Que hayan sido prestados con anterioridad a la entrada en vigor de la presente Ley.*
> *b. Que en los eventos en que se hubieren prestado con posterioridad a la entrada en vigencia de la Ley 1753 de 2015, la solicitud de pago se haya presentado dentro de los términos a que hace referencia el artículo 73 de la Ley 1753 de 2015.*

c. Que la obligación derivada de la prestación del servicio o tecnología no se encuentre afectada por caducidad y/o prescripción.
d. Que hayan sido prescritos a quien le asistía el derecho, por un profesional de la salud o mediante un fallo de tutela, facturadas por el prestador o proveedor y suministradas al usuario. Para demostrar el cumplimiento de este requisito se podrán utilizar los medios de prueba establecidos en el Código General del Proceso que sean conducentes y pertinentes para acreditar la efectiva prestación del servicio, de acuerdo a la reglamentación que emita el Ministerio de Salud y Protección Social.
e. Que no se trate de insumos que no observen el principio de integralidad
f. Que no se trate de recobros involucrados en investigación por la Contraloría General de la República, la Fiscalía General de la Nación y/o la Superintendencia Nacional de Salud.
g. Que no correspondan a uno de los criterios definidos en el artículo 15 de la Ley 1751 de 2015."

La misma disposición estableció que únicamente las cuentas que cumplieran tales requisitos podrían ser objeto de reconocimiento dentro del mecanismo extraordinario, previa suscripción de un contrato de transacción y el agotamiento del procedimiento de auditoría allí previsto, disponiendo expresamente:

"***1. Como requisito indispensable la entidad recobrante y la ADRES suscriban un contrato de transacción*** *en el que la primera se obligue como mínimo a:*

1.1. Aceptar los resultados producto del proceso de auditoría;
1.2. Renunciar a instaurar o desistir de cualquier acción judicial o administrativa relacionada con la solicitud de pago elevada;
1.3. Renunciar expresamente al cobro de cualquier tipo de interés y otros gastos, independientemente de su denominación sobre las cuentas presentadas, al momento de radicarlas por este mecanismo;
1.4. No celebrar negocio jurídico alguno asociado a los valores que se reconozcan;
1.5. Revelar y depurar en sus estados financieros los resultados del proceso de verificación y control.
2. La entidad interesada deberá someter las cuentas objeto de la solicitud a un proceso de auditoría. En ningún caso las actuaciones que se cumplan para efectos de lo ordenado en presente artículo interrumpen, suspenden, o reviven los términos de prescripción. Las condiciones, metodología detallada y tablas de referencia en que se realizará dicha auditoría deberán ser informadas a las entidades interesadas de forma previa a la firma del contrato de transacción. Los costos de esta auditoría deberán ser sufragados por la entidad recobrante. El Ministerio de Salud y Protección Social fijará los términos y condiciones para el cumplimiento de esta obligación.
3. El monto a pagar por servicios y tecnologías de salud no financiadas con cargo a la UPC que resulten aprobados en el proceso de auditoría, serán reconocidos conforme a la metodología de valores que para el efecto defina el Ministerio de Salud y Protección Social.
4. La ADRES compensará los valores que resulten a favor de las EPS o IPS con las obligaciones que la entidad le adeude como producto del proceso de reintegro de recursos.
5. La ADRES aprobará los valores a pagar a la entidad recobrante." (Negrilla y subrayado fuera de texto).

Esta previsión normativa adquiere especial relevancia para el presente asunto, pues demuestra que el propio legislador fue enfático en señalar que las actuaciones desarrolladas dentro del Acuerdo de Punto Final **no tenían la capacidad de alterar los efectos temporales derivados de las actuaciones administrativas previamente surtidas**, descartando expresamente que el mecanismo extraordinario pudiera convertirse en una vía para reabrir situaciones jurídicas consolidadas.

Posteriormente, en ejercicio de la potestad reglamentaria prevista en el numeral 11 del artículo 189 de la Constitución Política, el Gobierno Nacional expidió el **Decreto 521 de 2020**, mediante el cual desarrolló las condiciones de estructuración, operación y seguimiento del saneamiento definitivo de estas obligaciones, norma posteriormente modificada por el **Decreto 507 de 2022**, que ajustó aspectos relacionados con la temporalidad de las solicitudes y los criterios de verificación, **sin introducir disposición alguna que atribuyera al Acuerdo de Punto Final efectos modificatorios respecto de los actos administrativos expedidos dentro del procedimiento ordinario**.

Por el contrario, el artículo 4 del Decreto 521 de 2020 evidencia que el mecanismo extraordinario fue diseñado precisamente para operar sobre **recobros previamente existentes**, esto es, sobre solicitudes que ya hacían parte del universo de cuentas susceptibles de saneamiento.

La regulación transcrita demuestra que el objeto del Acuerdo de Punto Final no consistía en crear un nuevo procedimiento administrativo autónomo ni en sustituir las decisiones previamente adoptadas por la Administración, sino en establecer un mecanismo excepcional para sanear obligaciones preexistentes, independientemente del estado en que se encontraran.

Precisamente por ello, respetuosamente considera esta representación judicial que el despacho atribuyó a la Comunicación No. 20221601645061 unos efectos jurídicos que el legislador nunca contempló, pues aceptar que dicha actuación sustituyó los actos administrativos expedidos dentro del procedimiento ordinario implicaría concluir que el Acuerdo de Punto Final modificó la situación jurídica previamente definida por la Administración, desplazó la eficacia de los actos administrativos iniciales y reabrió oportunidades procesales que el ordenamiento jurídico no autorizó reabrir.

Sin embargo, esa conclusión no encuentra respaldo en el artículo 237 de la Ley 1955 de 2019 ni en sus decretos reglamentarios y resulta incompatible con la finalidad excepcional que inspiró la creación del mecanismo extraordinario de saneamiento financiero.

3.3.1. Finalidad del Acuerdo de Punto Final.

El artículo 237 de la Ley 1955 de 2019 creó el denominado **Acuerdo de Punto Final** como una medida extraordinaria de saneamiento financiero dirigida a garantizar la sostenibilidad del Sistema General de Seguridad Social en Salud y a permitir la depuración de obligaciones históricas asociadas al reconocimiento de servicios y tecnologías en salud no financiadas con la Unidad de Pago por Capitación.

Posteriormente, dicha disposición fue reglamentada mediante el Decreto 521 de 2020 y, posteriormente, por el Decreto 507 de 2022, normas que desarrollaron las condiciones operativas para la implementación del **mecanismo extraordinario,** estableciendo las reglas aplicables a la presentación de las solicitudes, los criterios de auditoría y el procedimiento para el reconocimiento excepcional de las obligaciones objeto de saneamiento.

De la lectura armónica de estas disposiciones se advierte que el propósito perseguido por el legislador fue exclusivamente **sanear financieramente obligaciones previamente existentes**, permitiendo su depuración dentro de un procedimiento excepcional diseñado para atender una situación específica del Sistema de Salud.

En ninguna de dichas disposiciones el legislador estableció que el Acuerdo de Punto Final sustituyera el procedimiento administrativo ordinario de recobros.

Tampoco dispuso que las actuaciones adelantadas dentro de dicho mecanismo dejaran sin efectos los actos administrativos previamente expedidos por la Administración, mucho menos previó que la incorporación voluntaria de un recobro al mecanismo APF tuviera la virtud de reiniciar actuaciones administrativas concluidas, modificar la ejecutoria de los actos administrativos anteriores o generar una nueva oportunidad para acudir ante la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo.

Esta ausencia normativa resulta especialmente significativa, tratándose de un procedimiento especial que involucra el reconocimiento de recursos públicos y el ejercicio de acciones judiciales sometidas a términos de caducidad de orden público, cualquier modificación a los efectos jurídicos de los actos administrativos debía estar expresamente prevista por el legislador, sin embargo, tal previsión no existe, razón por la cual queda en evidencia la finalidad de APF

3.3.2. El APF opera sobre recobros previamente existentes y no sobre nuevas solicitudes.

Como se acreditó con el apoyo técnico allegado por la ADRES, los cinco recobros objeto del litigio no fueron presentados por primera vez dentro del paquete **APF_RNG_0722**, sino que correspondían a solicitudes previamente radicadas mediante el procedimiento ordinario, identificadas incluso con su respectiva **radicación anterior**, circunstancia que puede verificarse en la trazabilidad administrativa aportada al expediente.

Ello significa que el supuesto de hecho sobre el cual operó el **mecanismo extraordinario** no fue una solicitud nueva ni una prestación distinta, puesto se evidenció lo siguiente:

- Fue exactamente el mismo recobro.
- Conservó su historial administrativo.
- Conservó la decisión previamente adoptada por la Administración.
- Y conservó la trazabilidad que permitía identificar el procedimiento ordinario del cual provenía.

Desde esta perspectiva, el APF no creó una nueva relación jurídica entre la Administración y la entidad recobrante, simplemente recayó sobre una relación jurídica previamente existente y ya definida mediante actos administrativos expedidos con ocasión del procedimiento ordinario.

3.3.3. El carácter facultativo del APF impide atribuirle efectos modificatorios respecto del procedimiento ordinario.

Otro aspecto que respetuosamente considera relevante esta representación judicial consiste en que el **mecanismo extraordinario del Acuerdo de Punto Final** tenía naturaleza **facultativa** para las entidades recobrantes.

Tal como fue expuesto en la contestación de la demanda, la EPS podía decidir libremente si presentaba o no sus recobros dentro del **mecanismo extraordinario**, circunstancia que evidencia que dicho procedimiento no constituía una etapa obligatoria del procedimiento administrativo ordinario ni un recurso administrativo destinado a revisar las decisiones previamente adoptadas por la Administración.

Precisamente porque su utilización dependía de la voluntad de la entidad recobrante, el legislador no podía haber previsto que su sola activación produjera efectos automáticos sobre actos administrativos previamente ejecutoriados.

Aceptar esa interpretación conduciría a una consecuencia jurídicamente inadmisible: *que la decisión unilateral de una EPS de acogerse al mecanismo extraordinario tuviera la capacidad de alterar la firmeza de actos administrativos expedidos años atrás y de modificar las consecuencias procesales derivadas de su ejecutoria, evidentemente, ese no fue el propósito del legislador*.

3.3.4. El presente caso demuestra que el APF no sustituyó los actos administrativos expedidos durante el procedimiento ordinario.

Las pruebas obrantes en el expediente permiten verificar que los recobros objeto del presente proceso conservaron durante toda su trazabilidad administrativa la referencia expresa a las actuaciones inicialmente surtidas.

La existencia de una **radicación anterior**, de un **resultado previo de auditoría** y de las **comunicaciones expedidas dentro de los paquetes RE_EH_3G_A, RE_EH_3G_B y RE_MYT01_7G**, demuestra que el procedimiento ordinario nunca desapareció del mundo jurídico.

Por el contrario, constituye precisamente el antecedente administrativo sobre el cual posteriormente operó el **mecanismo extraordinario.**

En consecuencia, respetuosamente considera esta defensa que la Comunicación No. 20221601645061 no creó una nueva situación jurídica para la entidad demandante, porque:

- La situación jurídica ya existía.

- Había sido definida.
- Había sido comunicada.
- Y se encontraba sustentada en actos administrativos plenamente identificables.

Por ello, atribuir a dicha comunicación el carácter de acto administrativo definitivo implica reconocerle efectos jurídicos que el legislador no contempló y que tampoco pueden derivarse de la interpretación sistemática del régimen especial del Acuerdo de Punto Final.

Con fundamento en las consideraciones precedentes, la ADRES solicita respetuosamente al despacho reconsiderar la naturaleza jurídica atribuida a la Comunicación No. 20221601645061, por cuanto las disposiciones que regulan el Acuerdo de Punto Final evidencian que dicho mecanismo constituye una herramienta extraordinaria de saneamiento financiero que opera sobre recobros previamente existentes, sin sustituir el procedimiento administrativo ordinario, sin desplazar los actos administrativos expedidos en desarrollo de éste y sin modificar los efectos jurídicos derivados de las decisiones previamente adoptadas por la Administración.

3.4. LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS EXPEDIDOS DENTRO DEL PROCEDIMIENTO ORDINARIO CONSERVARON SU PRESUNCIÓN DE LEGALIDAD, FUERZA EJECUTORIA Y CARÁCTER DEFINITIVO, CIRCUNSTANCIA QUE IMPEDÍA ATRIBUIR A LA COMUNICACIÓN EXPEDIDA EN EL MARCO DEL ACUERDO DE PUNTO FINAL EFECTOS SUSTITUTIVOS O MODIFICATORIOS

Las consideraciones expuestas en los capítulos precedentes permiten advertir que la discusión planteada en el presente recurso no gira alrededor de la existencia material de la Comunicación No. 20221601645061, ni de la competencia de la ADRES para expedirla dentro del **mecanismo extraordinario del Acuerdo de Punto Final**.

La controversia consiste, específicamente, en determinar si dicha actuación administrativa tenía la virtualidad jurídica de sustituir los actos administrativos previamente expedidos dentro del procedimiento ordinario de recobros y, por esa vía, desplazar los efectos derivados de éstos para efectos del control jurisdiccional.

Con el debido respeto, esta representación judicial considera que la respuesta debe ser negativa., teniendo en cuenta lo siguiente:

3.4.1. Los actos administrativos expedidos durante el procedimiento ordinario permanecieron plenamente vigentes.

Tal como se explicó en los capítulos anteriores, los cinco (5) recobros objeto del presente litigio fueron decididos inicialmente dentro del procedimiento administrativo ordinario mediante las Comunicaciones Nos. **20221600087261**, **20221600087591** y **20211600600011**, expedidas con ocasión de los paquetes **RE_EH_3G_A**, **RE_EH_3G_B** y **RE_MYT01_7G**, respectivamente.

Dichas decisiones administrativas fueron adoptadas por la autoridad competente dentro del procedimiento reglado previsto por la normativa especial de recobros.

Igualmente, fueron comunicadas a la entidad recobrante y produjeron plenamente los efectos jurídicos propios de los actos administrativos que deciden de fondo una actuación administrativa.

En consecuencia, tales actos ingresaron válidamente al ordenamiento jurídico y quedaron amparados por la presunción de legalidad prevista en el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo. Desde esa perspectiva, la sola existencia de una actuación administrativa posterior no tenía la virtualidad de hacer desaparecer las decisiones previamente adoptadas por la Administración.

3.4.2. La regulación del Acuerdo de Punto Final no previó la pérdida de eficacia de los actos administrativos previamente expedidos.

Precisamente porque el Acuerdo de Punto Final constituye **un mecanismo extraordinario de saneamiento financiero, el legislador reguló expresamente su finalidad, su ámbito de aplicación y el procedimiento excepcional para su desarrollo**.

No obstante, ni el artículo 237 de la Ley 1955 de 2019, ni el Decreto 521 de 2020, ni el Decreto 507 de 2022 establecieron que la incorporación de un recobro al mecanismo APF tuviera como consecuencia jurídica la pérdida de eficacia de los actos administrativos previamente expedidos dentro del procedimiento ordinario.

Tampoco dispusieron que dichas actuaciones quedaran sin efectos, no previeron que desapareciera la auditoría inicialmente practicada, ni mucho menos autorizaron entender que la Comunicación expedida dentro del **mecanismo extraordinario** sustituyera el acto administrativo que previamente había decidido el reconocimiento económico solicitado por la EPS.

Esta omisión normativa resulta especialmente significativa, cuando el legislador pretende modificar los efectos jurídicos de un acto administrativo previamente expedido, así lo establece expresamente, en el presente asunto ello no ocurrió. Por consiguiente, no resulta jurídicamente posible derivar semejante consecuencia mediante interpretación.

3.4.3. En el caso concreto los actos administrativos iniciales nunca fueron retirados del ordenamiento jurídico.

Con el debido respeto, este aspecto no fue objeto de análisis en la providencia recurrida, en efecto, el despacho identificó la existencia de la Comunicación expedida dentro del APF, pero no verificó qué ocurrió con los actos administrativos inicialmente expedidos dentro del procedimiento ordinario, los cuales resolvieron de fondo los recobros objeto de la litis, y estos actos administrativos

- No fueron revocados.
- No fueron anulados.
- No fueron sustituidos.
- No fueron modificados.
- No fueron retirados del ordenamiento jurídico.
- Continuaron existiendo exactamente en las mismas condiciones en que fueron expedidos.

De hecho, esa circunstancia se encuentra demostrada con la propia trazabilidad administrativa de los recobros, pues la documentación allegada por la ADRES conserva la referencia expresa a la radicación inicial, al paquete ordinario y al acto administrativo mediante el cual se decidió originalmente cada solicitud.

En consecuencia, los actos administrativos expedidos dentro del procedimiento ordinario continuaron siendo los únicos llamados a definir la situación jurídica particular de la EPS respecto de los cinco recobros objeto del litigio.

3.4.4. El error de la providencia consiste en desplazar los efectos jurídicos del acto administrativo definitivo hacia una actuación administrativa posterior.

Respetuosamente considera esta defensa que la providencia recurrida no desconoce la existencia de los actos administrativos inicialmente expedidos. Lo que ocurre es que les resta relevancia jurídica al atribuir ese carácter a la Comunicación expedida dentro del mecanismo APF.

Sin embargo, hacerlo implica trasladar los efectos propios del acto administrativo definitivo a una actuación administrativa que el legislador concibió para una finalidad distinta. Ello supone, en la práctica, que el procedimiento administrativo ordinario pierde relevancia frente **al mecanismo extraordinario**.

Que la auditoría integral deja de ser el escenario donde se define la situación jurídica de la EPS, y que la verdadera decisión administrativa pasa a ser aquella expedida años después dentro del mecanismo APF.

Con el mayor respeto, esta conclusión no encuentra respaldo en la regulación especial del procedimiento de recobros, por el contrario, desconoce la secuencia administrativa acreditada dentro del expediente y termina atribuyendo al **mecanismo extraordinario** unos efectos jurídicos que el legislador no contempló.

En criterio de la ADRES, las pruebas obrantes en el expediente permiten concluir que los actos administrativos expedidos durante el procedimiento ordinario conservaron plenamente su vigencia, su presunción de legalidad y sus efectos jurídicos, **en consecuencia, la Comunicación No. 20221601645061, expedida dentro del mecanismo extraordinario del Acuerdo de Punto Final, no sustituyó dichas decisiones, no creó una nueva situación jurídica para la entidad demandante y tampoco desplazó los efectos derivados de los actos administrativos que inicialmente resolvieron las solicitudes de recobro**.

Por tal razón, el análisis de las excepciones propuestas por esta entidad debía efectuarse tomando como referencia los actos administrativos expedidos dentro del procedimiento ordinario y no la actuación administrativa posterior desarrollada en el marco del APF.

3.5. EL DESPACHO INTERPRETÓ DE MANERA EQUIVOCADA EL PRESUPUESTO DE CADUCIDAD AL TOMAR COMO REFERENCIA UNA ACTUACIÓN ADMINISTRATIVA EXTRAORDINARIA QUE NO CONSTITUYE EL ACTO DEFINITIVO DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DE RECOBROS

Desde el mayor respeto por la decisión adoptada, considera esta representación judicial que el análisis efectuado en la providencia recurrida respecto de la excepción de caducidad parte de una consecuencia jurídica que no encuentra respaldo en el régimen especial del procedimiento administrativo de recobros ni en las disposiciones que regulan el **mecanismo extraordinario del Acuerdo de Punto Final.**

En efecto, el Despacho concluyó que el presente medio de control fue ejercido oportunamente al tomar como punto de partida la Comunicación No. 20221601645061 del 3 de octubre de 2022, expedida dentro del paquete APF_RNG_0722.

No obstante, respetuosamente considera esta defensa que dicho razonamiento supone reconocer a esa actuación administrativa unos efectos jurídicos que el legislador nunca le atribuyó.

3.5.1. La caducidad debe contabilizarse a partir del acto administrativo que definió la situación jurídica del administrado.

El artículo 164 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo establece el término dentro del cual debe ejercerse el medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, como se evidencia a continuación:

> *"**Artículo 164. Oportunidad para presentar la demanda**. La demanda deberá ser presentada:*
> *(…)*
> *2. En los siguientes términos, so pena de que opere la caducidad:*
> *(…)*
> *d) Cuando se pretenda la nulidad y restablecimiento del derecho, la demanda deberá presentarse dentro del término de cuatro (4) meses contados a partir del día siguiente al de la comunicación, notificación, ejecución o publicación del acto administrativo, según el caso, salvo las excepciones establecidas en otras disposiciones legales; (…)"*

Como se observa de la lectura del artículo 164 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, el medio de control de Nulidad y Restablecimiento del Derecho, el cómputo de la caducidad iniciará a partir del día siguiente de la ejecución de los actos administrativos.

En el mismo sentido, de conformidad con el artículo 306 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, para el cómputo del término de caducidad, habrá que acudirse por remisión a la forma como lo prescribe el artículo 118 del Código General del Proceso, el cual establece lo siguiente en el inciso sexto:

> *"**Artículo 118. Cómputo de términos**. El término que se conceda en audiencia a quienes estaban obligados a concurrir a ella correrá a partir de su otorgamiento. En caso contrario, correrá a partir del día siguiente al de la notificación de la providencia que lo concedió. (…)*
> *Cuando el término sea de meses o de años, su vencimiento tendrá lugar el mismo día que empezó a correr del correspondiente mes o año. Si este no tiene ese día, el término vencerá el último día del respectivo mes o año. Si su vencimiento ocurre en día inhábil se extenderá hasta el primer día hábil siguiente." (Resaltado ajeno al texto)*

En ese orden de ideas, los términos de meses se contarán conforme al calendario, el cual se debe entender de acuerdo con lo consagrado por el artículo 67 del Código Civil como calendario común.

Se reitera que la finalidad de dicha institución consiste en garantizar la estabilidad de las relaciones jurídicas y otorgar certeza respecto de las decisiones administrativas que han adquirido firmeza.

Por ello, la jurisprudencia contencioso administrativa ha sostenido de manera reiterada que el término de caducidad debe contabilizarse desde el acto administrativo que crea, modifica o extingue la situación jurídica particular cuya nulidad se pretende.

Aplicando dicha regla al caso concreto, resulta indispensable identificar previamente cuál fue el acto administrativo que produjo ese efecto jurídico, y precisamente allí radica la principal diferencia entre la posición asumida por el despacho y la sostenida por esta representación judicial.

Mientras la providencia recurrida toma como punto de partida la Comunicación APF, la ADRES considera que el análisis debía efectuarse respecto de las comunicaciones expedidas dentro del procedimiento ordinario, por ser éstas las que resolvieron de fondo la solicitud de reconocimiento económico presentada por la EPS.

3.5.2. El artículo 237 de la Ley 1955 de 2019 no modificó el régimen de caducidad previsto en el CPACA.

De la lectura integral del artículo 237 de la Ley 1955 de 2019, así como de los Decretos 521 de 2020 y 507 de 2022, se evidencia que el legislador reguló:

- las condiciones para el saneamiento financiero del Sistema General de Seguridad Social en Salud;
- los requisitos para la presentación de solicitudes dentro del mecanismo extraordinario;
- el procedimiento excepcional de auditoría;
- los criterios para el reconocimiento de obligaciones históricas.

Sin embargo, ninguna de dichas disposiciones estableció que el mecanismo APF produjera efectos sobre el régimen procesal previsto en el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

En particular, el legislador no dispuso que el acogimiento voluntario al **mecanismo extraordinario** tuviera como consecuencia:

- el reinicio del término de caducidad;
- la suspensión del término para acudir ante la Jurisdicción;
- la sustitución de los actos administrativos expedidos dentro del procedimiento ordinario;
- la reapertura de actuaciones administrativas concluidas;
- la generación de una nueva oportunidad para demandar decisiones previamente ejecutoriadas.

Esta ausencia normativa no constituye un vacío que pueda ser integrado mediante interpretación, por el contrario, responde a la naturaleza excepcional del mecanismo, cuyo objeto fue exclusivamente el saneamiento financiero de obligaciones históricas y no la modificación del régimen procesal aplicable al control judicial de los actos administrativos.

3.5.3. La interpretación acogida en la providencia conduce, en la práctica, a reconocer un efecto de reinicio del término de caducidad no previsto por el legislador.

Con el mayor respeto, esta representación judicial considera que la consecuencia práctica de la decisión recurrida consiste en reconocer que la sola expedición de una comunicación dentro del mecanismo APF habilita nuevamente a la entidad recobrante para acudir a la Jurisdicción respecto de recobros cuya situación jurídica había sido definida años atrás.

En otras palabras, la interpretación acogida implica que la presentación de un recobro al mecanismo extraordinario tendría la virtualidad de generar un nuevo punto de partida para contabilizar el término de caducidad, respetuosamente, esa conclusión no encuentra respaldo en la regulación especial.

Más aún, conduce a una consecuencia incompatible con la finalidad de la caducidad, pues permitiría que una actuación administrativa posterior desplazara los efectos temporales derivados del acto administrativo que originalmente definió la situación jurídica de la EPS.

3.6. SE CONFIGURA LA EXCEPCIÓN DE INEPTA DEMANDA POR HABERSE DIRIGIDO EL MEDIO DE CONTROL CONTRA UNA ACTUACIÓN ADMINISTRATIVA QUE NO DEFINIÓ LA SITUACIÓN JURÍDICA DE LA DEMANDANTE

3.6.1. La individualización del acto administrativo constituye un presupuesto sustancial del medio de control y no una simple exigencia formal.

Con el acostumbrado respeto, esta representación judicial considera que la providencia recurrida desestimó la excepción de inepta demanda bajo la consideración de que la Comunicación No. 20221601645061 del 3 de octubre de 2022 constituye el acto administrativo objeto del presente medio de control y, por ende, satisface el requisito de individualización previsto en los artículos 162 y 163 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.
No obstante, en criterio de la ADRES, dicho análisis parte nuevamente de la identificación equivocada del acto administrativo que definió la situación jurídica de la entidad demandante.

La exigencia contenida en los artículos 162 y 163 del CPACA no persigue únicamente que el demandante relacione un número de comunicación o identifique una actuación administrativa cualquiera.

Su finalidad consiste en que el control jurisdiccional recaiga sobre **el acto administrativo que produjo el efecto jurídico cuya nulidad se pretende**, pues únicamente respecto de éste puede pronunciarse el juez contencioso administrativo.
En otras palabras, la correcta individualización del acto administrativo constituye el presupuesto que delimita:

- el objeto del proceso;
- el alcance del control de legalidad;
- la extensión del eventual restablecimiento del derecho; y
- los efectos jurídicos de la sentencia que llegue a proferirse.

Por ello, la identificación del acto administrativo no puede depender únicamente del criterio cronológico —esto es, del último acto expedido por la Administración—, sino de la determinación de cuál fue la actuación administrativa que creó, modificó o extinguió la situación jurídica del administrado, precisamente ese análisis es el que, respetuosamente, se echa de menos en la providencia recurrida.

3.6.2. La Comunicación expedida dentro del APF no constituye el acto administrativo que resolvió de fondo los recobros objeto de controversia.

Como se explicó ampliamente en los capítulos anteriores, los cinco (5) recobros objeto del presente proceso ya habían sido radicados, auditados y decididos mediante el procedimiento administrativo ordinario, circunstancia acreditada con el apoyo técnico allegado por la ADRES y con la trazabilidad administrativa de cada uno de los recobros.

Ello evidencia que la Comunicación No. 20221601645061 no constituye la decisión administrativa que resolvió originalmente las solicitudes de reconocimiento económico.

Por el contrario, dicha actuación recayó sobre recobros previamente decididos, cuya situación jurídica ya había sido definida mediante las Comunicaciones Nos. **20221600087261**, **20221600087591** y **20211600600011**, expedidas dentro del procedimiento administrativo ordinario.

En consecuencia, la controversia jurídica no nació con ocasión del APF, la controversia nació cuando la Administración decidió los recobros mediante el procedimiento ordinario, y fueron precisamente esas decisiones las que, de estimarlo procedente la entidad recobrante, debían ser sometidas al control jurisdiccional.

3.6.3. La prosperidad de las pretensiones no removería del ordenamiento jurídico los verdaderos actos administrativos que definieron la situación jurídica de la EPS.

Este aspecto, respetuosamente, no fue analizado por el despacho y constituye, en criterio de esta representación judicial, una de las principales razones por las cuales prospera la excepción propuesta. En efecto, aun si se admitiera —en gracia de discusión— que prosperaran las pretensiones formuladas por la parte actora y se declarara la nulidad de la Comunicación No. 20221601645061, **continuarían plenamente vigentes** los actos administrativos expedidos dentro del procedimiento ordinario, esto es, las Comunicaciones Nos. **20221600087261**, **20221600087591** y **20211600600011**, las cuales nunca fueron demandadas y permanecen amparadas por la presunción de legalidad.

La eventual nulidad del acto demandado **no produciría el restablecimiento del derecho pretendido**, porque la decisión administrativa que negó o glosó originalmente los recobros permanecería incólume. En consecuencia, la sentencia carecería de eficacia para remover el verdadero fundamento jurídico que sustenta la situación administrativa de la demandante.

Precisamente por ello, la correcta individualización del acto administrativo no constituye una exigencia meramente formal. Constituye un presupuesto indispensable para que el proceso tenga un objeto jurídicamente útil y para que el juez pueda ejercer un control efectivo sobre la decisión administrativa que realmente produjo los efectos cuya nulidad se solicita.

3.6.4. La interpretación acogida en la providencia permite desplazar el objeto del control judicial hacia actuaciones administrativas posteriores que no definieron la situación jurídica del administrado.

Con el debido respeto, la tesis acogida por el despacho conduce a una consecuencia que, en criterio de la ADRES, resulta incompatible con el diseño del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho. En efecto, si bastara demandar una actuación administrativa posterior relacionada con un procedimiento previamente concluido para entender satisfecho el requisito de individualización del acto administrativo, ello significaría que el demandante podría seleccionar discrecionalmente cuál de las diferentes actuaciones administrativas expedidas por la Administración desea someter al control judicial, aun cuando esa actuación no corresponda a la decisión que realmente definió su situación jurídica.

Una interpretación de esa naturaleza vaciaría de contenido los artículos 162 y 163 del CPACA, pues el control jurisdiccional dejaría de recaer sobre el acto administrativo definitivo para trasladarse a actuaciones posteriores, complementarias o extraordinarias que nunca modificaron las decisiones inicialmente adoptadas.

En el presente asunto, precisamente eso es lo que ocurre, la demanda dirige sus pretensiones contra una actuación administrativa expedida dentro del **mecanismo extraordinario del Acuerdo de Punto Final**, mientras deja incólumes los actos administrativos expedidos durante el procedimiento ordinario que resolvieron de fondo las solicitudes de recobro. Por consiguiente, el objeto del presente proceso quedó indebidamente integrado.

Por las razones expuestas, la suscrita considera que la excepción de inepta demanda sí se encuentra llamada a prosperar, ello obedece a que la demanda fue dirigida contra una actuación administrativa que no creó, modificó ni extinguió la situación jurídica de la entidad demandante, mientras los actos administrativos que realmente resolvieron las solicitudes de recobro permanecieron excluidos del objeto del proceso, conservando íntegramente su presunción de legalidad, su fuerza ejecutoria y la totalidad de sus efectos jurídicos.

En ese orden de ideas, respetuosamente se solicita al despacho revocar la decisión recurrida y, en su lugar, declarar probada la excepción de inepta demanda propuesta oportunamente por la ADRES, por cuanto el medio de control no fue dirigido contra los actos administrativos que definieron la situación jurídica cuya modificación pretende la parte actora.

3.7. LA INTERPRETACIÓN ACOGIDA EN LA PROVIDENCIA RECURRIDA DESCONOCE LA FINALIDAD DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DE RECOBROS, DESNATURALIZA EL MECANISMO EXTRAORDINARIO DEL ACUERDO DE PUNTO FINAL Y COMPROMETE LOS PRINCIPIOS DE SEGURIDAD JURÍDICA, PRECLUSIÓN Y LEGALIDAD DEL GASTO PÚBLICO

3.7.1. La interpretación acogida en la providencia altera la secuencia lógica del procedimiento administrativo diseñado por el legislador.

Las consideraciones expuestas en los capítulos precedentes permiten advertir que la discusión planteada en el presente recurso trasciende la determinación de cuál actuación administrativa fue demandada por la EPS. En realidad, el debate jurídico consiste en establecer si el **mecanismo extraordinario del Acuerdo de Punto Final** puede producir efectos jurídicos que el legislador nunca le atribuyó y, particularmente, si una actuación administrativa expedida dentro de dicho mecanismo puede desplazar los efectos propios de los actos administrativos que culminaron el procedimiento ordinario de recobros.

Con el debido respeto, esta representación judicial considera que la respuesta debe ser negativa, como quedó demostrado, el procedimiento administrativo ordinario constituye una actuación reglada que culmina con la expedición de la comunicación de resultados y su correspondiente apoyo técnico, documentos que contienen la decisión administrativa mediante la cual la ADRES determina la procedencia o improcedencia del reconocimiento económico solicitado por la entidad recobrante.

Es dentro de ese procedimiento donde:

- se verifica el cumplimiento de los requisitos legales y reglamentarios;
- se desarrolla la auditoría integral;
- se formulan las glosas correspondientes;
- se aprueban total o parcialmente los valores reclamados; y
- se adopta la decisión administrativa que define la situación jurídica de la entidad recobrante.

En consecuencia, el procedimiento ordinario constituye el escenario natural en el que la Administración ejerce la competencia atribuida por el ordenamiento jurídico para decidir las solicitudes de recobro.
No obstante, la interpretación acogida en la providencia recurrida conduce, en la práctica, a desplazar esa decisión hacia una actuación administrativa posterior adelantada dentro del **mecanismo extraordinario del Acuerdo de Punto Final.**

Con ello, el procedimiento ordinario pierde la función que el legislador expresamente le asignó y la decisión administrativa inicialmente adoptada deja de constituir el verdadero referente para el ejercicio del control jurisdiccional. Respetuosamente considera esta representación judicial que dicha conclusión no se acompasa con el diseño normativo del procedimiento administrativo especial de recobros.

3.7.2. La interpretación acogida por el despacho termina otorgando al Acuerdo de Punto Final una naturaleza jurídica que el legislador nunca previó.

Tal como se explicó en el capítulo anterior, el artículo 237 de la Ley 1955 de 2019 creó el Acuerdo de Punto Final como un mecanismo extraordinario de saneamiento financiero, finalidad que posteriormente fue desarrollada por los Decretos 521 de 2020 y 507 de 2022.

De la lectura sistemática de dichas disposiciones se concluye que el legislador reguló aspectos relacionados con:

- la depuración de obligaciones históricas;

- las condiciones para acceder al mecanismo extraordinario;
- el procedimiento excepcional de auditoría;
- los criterios para el reconocimiento de las acreencias objeto de saneamiento.

Sin embargo, ninguna de estas disposiciones modificó:

- la naturaleza del procedimiento administrativo ordinario;
- el régimen de firmeza de los actos administrativos;
- los presupuestos del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho;
- las reglas sobre individualización del acto administrativo demandado;
- el régimen de caducidad previsto en el artículo 164 del CPACA.
-

Por consiguiente, la interpretación acogida por la providencia recurrida conduce a reconocer que el APF produce efectos jurídicos que no fueron incorporados por el legislador dentro de su regulación. Con el mayor respeto, ello implica atribuir a una actuación administrativa extraordinaria una eficacia jurídica superior a la prevista en la propia ley que le dio origen.

3.7.3. La tesis acogida por el despacho permite la reviviscencia de oportunidades procesales previamente precluidas.

En criterio de esta defensa, una de las consecuencias más relevantes derivadas de la interpretación contenida en el auto recurrido consiste en que la entidad recobrante obtiene una nueva oportunidad para controvertir judicialmente decisiones administrativas que habían adquirido firmeza dentro del procedimiento ordinario.

En efecto, bajo la tesis acogida por el despacho, bastaría que una EPS incorporara un recobro previamente decidido al mecanismo extraordinario del Acuerdo de Punto Final para que la comunicación expedida en desarrollo de dicho procedimiento se convirtiera en el nuevo acto administrativo susceptible de control jurisdiccional.

En la práctica, ello permitiría que actuaciones administrativas extraordinarias posteriores produjeran efectos que el ordenamiento jurídico reservó exclusivamente para los actos administrativos definitivos expedidos dentro del procedimiento ordinario.

En términos concretos, ello implicaría admitir que una actuación desarrollada con fines de saneamiento financiero pueda:

- desplazar el acto administrativo inicialmente expedido;
- alterar la firmeza de decisiones previamente adoptadas;
- modificar el momento a partir del cual debe analizarse la caducidad;
- permitir que se controviertan judicialmente decisiones que no fueron demandadas oportunamente.

Con el debido respeto, ninguna de estas consecuencias encuentra respaldo en la regulación especial del Acuerdo de Punto Final. Por el contrario, todas ellas suponen reconocer efectos jurídicos derivados exclusivamente de una construcción interpretativa.

3.7.4. La interpretación acogida desconoce los principios de seguridad jurídica y preclusión.

El procedimiento administrativo, al igual que el proceso judicial, se encuentra gobernado por el principio de preclusión, ello significa que cada actuación debe cumplirse dentro de la oportunidad prevista por el legislador y que, una vez agotadas las etapas correspondientes, las decisiones adoptadas adquieren estabilidad jurídica.

Precisamente por ello, el ordenamiento prevé términos perentorios para ejercer los medios de control ante la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, la finalidad de dichos términos consiste en garantizar la seguridad jurídica, la estabilidad de las relaciones entre la Administración y los administrados y la consolidación de los actos administrativos que no fueron oportunamente controvertidos.

Con el debido respeto, la interpretación acogida en la providencia recurrida produce un efecto contrario. En lugar de preservar la firmeza de las decisiones administrativas adoptadas dentro del procedimiento ordinario, permite que actuaciones posteriores sirvan de fundamento para reabrir la discusión sobre actos administrativos cuya situación jurídica ya se encontraba consolidada.

En criterio de la suscrita, ello termina premiando la inactividad procesal de quien dejó vencer las oportunidades previstas por el legislador y desdibuja el alcance de la institución de la caducidad como presupuesto de orden público.

3.7.5. La interpretación acogida compromete la legalidad del gasto público administrado por la ADRES.

Finalmente, no puede perderse de vista que las actuaciones administrativas objeto del presente proceso recaen sobre recursos públicos destinados a financiar el Sistema General de Seguridad Social en Salud. Por esa razón, el procedimiento administrativo de recobros fue diseñado como un mecanismo de control previo, orientado a garantizar que únicamente sean reconocidos aquellos valores que satisfacen integralmente los requisitos previstos por la ley y la reglamentación especial.

La estabilidad de las decisiones adoptadas dentro de dicho procedimiento constituye una garantía para la adecuada administración de los recursos públicos. Aceptar que actuaciones administrativas extraordinarias posteriores puedan reabrir controversias previamente definidas afecta no solo la seguridad jurídica de la Administración, sino también la adecuada gestión de los recursos públicos cuya administración corresponde a la ADRES.

Por ello, la interpretación acogida por la providencia recurrida trasciende el caso concreto y tiene incidencia directa sobre la forma en que debe entenderse el funcionamiento del sistema de reconocimiento y pago de recobros.

Por las razones expuestas, esta representación judicial considera que la providencia recurrida atribuye al mecanismo extraordinario del Acuerdo de Punto Final efectos jurídicos que no fueron previstos por el legislador, altera la secuencia propia del procedimiento administrativo de recobros, desconoce la firmeza de los actos administrativos expedidos dentro del procedimiento ordinario y permite, en la práctica, la reviviscencia de oportunidades procesales que la entidad demandante dejó precluir.

En ese orden de ideas, se solicita respetuosamente revocar la decisión recurrida y, en su lugar, declarar probadas las excepciones de **inepta demanda** y **caducidad**, al evidenciarse que el análisis realizado por el despacho se edificó sobre la identificación de una actuación administrativa que no definió la situación jurídica de la demandante y a la cual se le atribuyeron efectos jurídicos no previstos por el ordenamiento.

4. SÍNTESIS DE LOS FUNDAMENTOS QUE JUSTIFICAN LA REVOCATORIA DEL AUTO No. 313 DEL 26 DE JUNIO DE 2026

Las consideraciones expuestas en el presente recurso permiten concluir, con el debido respeto, que la decisión mediante la cual el despacho declaró no probadas las excepciones propuestas por la Administradora de los Recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud –ADRES– parte de una premisa jurídica que no consulta la regulación especial del procedimiento administrativo de recobros ni el alcance que el legislador otorgó al mecanismo extraordinario del Acuerdo de Punto Final.

En efecto, el análisis efectuado en la providencia recurrida se edificó sobre la consideración de que la Comunicación No. 20221601645061 del 3 de octubre de 2022 constituye el acto administrativo definitivo susceptible de control judicial, premisa a partir de la cual se resolvieron las excepciones de caducidad e inepta demanda.

Sin embargo, como quedó ampliamente demostrado a lo largo del presente recurso, la referida comunicación fue expedida dentro del mecanismo extraordinario del Acuerdo de Punto Final respecto de recobros que ya habían sido previamente radicados, auditados y decididos mediante el procedimiento administrativo ordinario.

De acuerdo con las pruebas allegadas por la ADRES, particularmente el apoyo técnico y la trazabilidad administrativa de los recobros, la situación jurídica de la entidad demandante fue definida mediante las Comunicaciones Nos. 20221600087261, 20221600087591 y 20211600600011, expedidas dentro de los paquetes RE_EH_3G_A, RE_EH_3G_B y RE_MYT01_7G, respectivamente, actos administrativos que permanecieron plenamente vigentes y nunca fueron retirados del ordenamiento jurídico.

Bajo ese entendido, la Sala respetuosamente advertirá que la controversia sometida a consideración no consiste en establecer si la Comunicación No. 20221601645061 constituye una actuación administrativa —aspecto que esta entidad no desconoce—, sino en determinar si dicha actuación sustituyó o reemplazó los actos administrativos previamente expedidos dentro del procedimiento ordinario y si, como consecuencia de ello, podía convertirse en el nuevo referente para efectos del control jurisdiccional.

La respuesta, en criterio de la ADRES, debe ser negativa, ello por cuanto el artículo 237 de la Ley 1955 de 2019, así como sus decretos reglamentarios —Decretos 521 de 2020 y 507 de 2022—, concibieron el Acuerdo de Punto Final como un mecanismo extraordinario de saneamiento financiero, dirigido a depurar obligaciones históricas del Sistema General de Seguridad Social en Salud, sin atribuirle la facultad de modificar la estructura del procedimiento administrativo ordinario ni de alterar los efectos jurídicos de los actos administrativos previamente expedidos.

En consecuencia, del análisis sistemático de dicho régimen especial no es posible concluir que el APF tenga la virtualidad de:

- sustituir los actos administrativos expedidos dentro del procedimiento ordinario;
- dejar sin efectos la auditoría integral previamente realizada;
- reabrir actuaciones administrativas concluidas;
- reiniciar el término de caducidad previsto en el artículo 164 del CPACA;
- generar un nuevo acto administrativo definitivo respecto de solicitudes ya decididas;
- ni habilitar nuevamente el ejercicio del medio de control frente a decisiones que adquirieron firmeza.

Precisamente por ello, respetuosamente considera esta defensa que el análisis efectuado por el despacho condujo a tres conclusiones que, en criterio de la ADRES, deben ser reconsideradas de la siguiente manera:

4.1. En primer lugar: Porque el acto administrativo tomado como referencia para resolver las excepciones no corresponde a la actuación que definió la situación jurídica de la entidad demandante, la decisión administrativa que resolvió las solicitudes de recobro fue adoptada dentro del procedimiento ordinario y no dentro del mecanismo extraordinario del Acuerdo de Punto Final.

4.2. En segundo lugar: Porque, al partir de esa premisa, el despacho efectuó el análisis de la caducidad tomando como referencia una actuación administrativa que no constituye el verdadero acto administrativo definitivo, ello condujo, en la práctica, a reconocer a la comunicación expedida dentro del APF un efecto de reinicio del término para ejercer el medio de control que no fue previsto por el legislador y que no puede derivarse de la regulación especial del mecanismo extraordinario.

4.3. En tercer lugar: Porque la demanda fue dirigida contra una actuación administrativa distinta de aquella que creó, modificó o extinguió la situación jurídica cuya nulidad pretende la parte actora.

En consecuencia, aun si prosperaran las pretensiones formuladas en la demanda, permanecerían incólumes los actos administrativos expedidos dentro del procedimiento ordinario, circunstancia que evidencia la indebida integración del objeto del proceso y la configuración de la excepción de inepta demanda propuesta por la ADRES.

En criterio de esta representación judicial, la interpretación acogida por la providencia recurrida produce además consecuencias que trascienden el presente litigio. Aceptar que una actuación administrativa expedida dentro del mecanismo extraordinario del Acuerdo de Punto Final sustituye el acto administrativo definitivo del procedimiento ordinario implicaría admitir que las entidades recobrantes pueden reabrir controversias administrativas previamente definidas simplemente mediante su incorporación a un mecanismo excepcional de saneamiento financiero.

Una conclusión de esa naturaleza desconoce los principios de seguridad jurídica, preclusión y firmeza de los actos administrativos, al tiempo que atribuye al APF una finalidad que no fue prevista por el legislador. No puede perderse de vista que el procedimiento administrativo de recobros fue diseñado como un mecanismo técnico de verificación y control previo para la administración de recursos públicos, razón por la cual las decisiones adoptadas dentro de dicho procedimiento deben gozar de estabilidad una vez agotadas las oportunidades previstas para su contradicción.

Por ello, permitir que actuaciones administrativas posteriores alteren esa estabilidad sin habilitación legal expresa compromete no solo la correcta interpretación del régimen especial de recobros, sino también los principios de legalidad y seguridad jurídica que gobiernan la actuación administrativa.

En ese orden de ideas, respetuosamente considera esta representación judicial que existen suficientes razones jurídicas para revocar el Auto No. 313 del 26 de junio de 2026 y, en su lugar, declarar probadas las excepciones de caducidad e inepta demanda propuestas oportunamente por la ADRES, por cuanto el análisis efectuado en la providencia recurrida partió de la identificación de una actuación administrativa que no definió la situación jurídica de la entidad demandante y a la cual se le atribuyeron efectos jurídicos que no encuentran respaldo en la regulación especial del Acuerdo de Punto Final.

5. CONCLUSIONES

Las razones expuestas a lo largo del presente recurso permiten concluir que la providencia recurrida edificó la decisión de negar las excepciones de caducidad e inepta demanda sobre una premisa jurídica que, con el debido respeto, no consulta la regulación especial del procedimiento administrativo de recobros ni el alcance que el legislador atribuyó al mecanismo extraordinario del Acuerdo de Punto Final.

En efecto, el análisis efectuado por el despacho partió de considerar que la Comunicación No. 20221601645061 del 3 de octubre de 2022, expedida en desarrollo del mecanismo extraordinario del Acuerdo de Punto Final, constituye el acto administrativo definitivo susceptible de control judicial, conclusión que condujo a resolver las excepciones formuladas por la ADRES a partir de una actuación administrativa que no fue aquella mediante la cual la Administración definió la situación jurídica de la entidad demandante.

Como quedó acreditado en el expediente y fue ampliamente desarrollado en el presente recurso, los recobros objeto del litigio fueron previamente radicados, auditados y decididos dentro del procedimiento administrativo ordinario, culminando con la expedición de las Comunicaciones Nos. 20221600087261, 20221600087591 y 20211600600011, actos administrativos que resolvieron de fondo las solicitudes de reconocimiento económico y que, por no haber sido demandados oportunamente, conservaron plenamente su presunción de legalidad, fuerza ejecutoria y eficacia jurídica.

De igual manera, quedó demostrado que el artículo 237 de la Ley 1955 de 2019, así como los Decretos 521 de 2020 y 507 de 2022, no atribuyeron al mecanismo extraordinario del Acuerdo de Punto Final la facultad de sustituir los actos administrativos expedidos dentro del procedimiento ordinario, reabrir actuaciones administrativas concluidas, modificar la firmeza de las decisiones previamente adoptadas o reiniciar el término de caducidad previsto en el artículo 164 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

Por consiguiente, la interpretación acogida por la providencia recurrida termina reconociendo a la Comunicación No. 20221601645061 efectos jurídicos que el legislador nunca contempló, desnaturalizando la finalidad del mecanismo extraordinario del Acuerdo de Punto Final y permitiendo, en la práctica, que una actuación administrativa posterior sirva como fundamento para reabrir controversias respecto de actos administrativos que habían adquirido firmeza al no ser oportunamente controvertidos.

Respetuosamente considera esta representación judicial que dicha interpretación desconoce los principios de seguridad jurídica, preclusión, firmeza de los actos administrativos, confianza legítima y legalidad del gasto público, además de vaciar de contenido la institución de la caducidad como presupuesto procesal de orden público.

En consecuencia, se encuentra acreditado que:

- Los actos administrativos que definieron la situación jurídica de la entidad demandante fueron los expedidos dentro del procedimiento administrativo ordinario de recobros y no la Comunicación No. 20221601645061 emitida en desarrollo del Acuerdo de Punto Final.
- El mecanismo extraordinario del Acuerdo de Punto Final no sustituyó dichos actos administrativos, ni modificó sus efectos jurídicos, ni reabrió las oportunidades procesales previstas para controvertirlos judicialmente.
- El término de caducidad previsto en el artículo 164 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo debía contabilizarse a partir de las actuaciones administrativas expedidas dentro del procedimiento ordinario, razón por la cual la excepción de caducidad estaba llamada a prosperar.
- La demanda fue dirigida contra una actuación administrativa distinta de aquella que creó, modificó o extinguió la situación jurídica de la parte actora, circunstancia que evidencia la indebida individualización del acto administrativo demandado y la consecuente configuración de la excepción de inepta demanda.

En mérito de lo expuesto, la Administradora de los Recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud –ADRES– solicita respetuosamente al despacho reponer el Auto No. 313 del 26 de junio de 2026 y, en su lugar, declarar probadas las excepciones de caducidad e inepta demanda, disponiendo la terminación del presente proceso.

Subsidiariamente, en el evento de no accederse a la reposición solicitada, se solicita conceder el recurso de apelación, para que el superior funcional revoque la providencia recurrida y adopte la decisión que en derecho corresponda.

6. PETICIÓN

Por lo expuesto, respetuosamente solicito al Despacho:

PRIMERO: Reponer el Auto No. 313 del 26 de junio de 2026 y, en su lugar, declarar probadas las excepciones previas de caducidad e inepta demanda, propuestas oportunamente por la Administradora de los Recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud –ADRES–.

SEGUNDO: Como consecuencia de lo anterior, disponer la terminación del presente proceso, de conformidad con las razones de hecho y de derecho expuestas en el presente recurso.

TERCERO: Subsidiariamente, en caso de no acceder a la reposición solicitada, conceder el recurso de apelación, para que el superior funcional revoque la providencia recurrida y adopte la decisión que en derecho corresponda.

VI. NOTIFICACIONES

Para efectos de notificaciones, la Administradora de los Recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud – ADRES recibe notificaciones en el correo electrónico para notificaciones judiciales es: notificaciones.judiciales@adres.gov.co y la suscrita apoderada en el correo electrónico laura.calderon@adres.gov.co celular: 3004254417.

Respetuosamente,

Laura Alejandra Calderón Rozo

LAURA ALEJANDRA CALDERÓN ROZO,
C.C. 1.032.486.684 de Bogotá D.C.
T.P. 351.612del C. S. de la J.