Outlook

Acuso recepción de memorial-escrito Rad.11001333380920260004300

Desde Notificaciones SAMAI <samai@notificacionesrj.gov.co>
Fecha Mar 21/07/2026 16:47
Para Laura Alejandra Calderon Rozo <Laura.Calderon@adres.gov.co>

Acuso recepción de memorial-escrito Rad. 11001333380920260004300

Se anexó 2 documento(s) a través de la sede electrónica SAMAI:
Proceso con radicado No: 11001333380920260004300
Remitido por: LAURA ALEJANDRA CALDERON ROZO
Tipo de documento: Contestación Demanda
Descripción dada por usuario (Asunto): LAURA ALEJANDRA CALDERON ROZO,apoderada de la ADRES presento contestación
Certificado Hash: , 8EACBF1A0BA48400 906422EFBA5B2498 5E25A84BA394A6F8 F157747398F7A188, 2D341C7290A4C6B1 24C8B478238B0CD6 31966068E34CA2BB E695032509621E35
Fecha y hora de recepción: 2026-07-21T16:47:30.919

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 106 del CGP, en concordancia con el Acuerdo No. PSAA07-4034 del 15 de mayo de 2007 del CSJ, las peticiones, memoriales y/o recursos presentados por de este medio, se entenderán recibidas en término, siempre que se registren antes de las 5:00 pm; luego de esta hora se entenderán presentadas el día hábil siguiente.

SEDE ELECTRÓNICA DE LA JURISDICCIÓN DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DE COLOMBIA SAMAI

Ha recibido este correo electrónico porque está intentando realizar una acción en la ventanilla virtual de SAMAI.

Rama Judicial de Colombia | © 2020 - 2026 Copyright: Consejo de Estado

IMPORTANTE:
Por favor no responda este correo, este servicio es únicamente para envíos electrónicos.

Honorable
JUZGADO 809 ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO JUDICIAL DE BOGOTÁ - SECCIÓN PRIMERA
DIANA CAROLINA RIVERA PRIETO
Jueza
E. S. D.

MEDIO DE CONTROL:	**NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO**
EXPEDIENTE:	**11001333380920260004300**
DEMANDANTE:	**ALIANSALUD ENTIDAD PROMOTORA DE SALUD S.A. EPS**
DEMANDADO:	**ADMINISTRADORA DE LOS RECURSOS DEL SISTEMA GENERAL DE SEGURIDAD SOCIAL EN SALUD - ADRES Y OTRO.**
ASUNTO:	**CONTESTACIÓN DE LA DEMANDA.**

LAURA ALEJANDRA CALDERON ROZO, mayor de edad, domiciliada en la ciudad de Bogotá, identificada con la cédula de ciudadanía No. 1.032.486.684 de Bogotá, abogada en ejercicio con Tarjeta Profesional 351.612 del Consejo Superior de la Judicatura, conforme al poder especial otorgado por el Jefe de la Oficina Asesora Jurídica de la **ADMINISTRADORA DE LOS RECURSOS DEL SISTEMA GENERAL DE SEGURIDAD SOCIAL EN SALUD -ADRES**, mediante el presente escrito y encontrándome dentro del término de traslado, presento escrito de **CONTESTACIÓN DE DEMANDA** en los siguientes términos:

I. CONSIDERACIONES PREVIAS

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

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 66 de la Ley 1753 de 2016 y atendiendo lo establecido en el artículo 21 del Decreto 1429 de 2016 modificado por el artículo 1 del Decreto 546 de 2017, me permito informarle que a partir del día 01 de agosto del 2017, entró en operación la Administradora de los Recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud – ADRES como una entidad adscrita al Ministerio de Salud y Protección Social, con personería jurídica, autonomía administrativa y financiera y patrimonio independiente, encargada de administrar los recursos que hacían parte del entonces Fondo de Solidaridad y Garantía - 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 Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social (UGPP).

En consecuencia, a partir de la entrada en operación de la ADRES y según lo dispuesto en el artículo 66 de la Ley 1753 de 2015, debe entenderse suprimido el Fondo de

Solidaridad y Garantía – FOSYGA y con este, la Dirección de Administración de Fondos de la Protección Social -DAFPS del Ministerio de Salud y Protección Social tal como señala el artículo 5 del Decreto 1432 de 2016 modificado por el artículo 1 del Decreto 547 de 2017 y que cualquier referencia hecha a dicho Fondo, a las subcuentas que lo conforman o a la referida Dirección, se deben entender a nombre de la ADRES quien hará sus veces, tal como lo prevé el artículo 31 del Decreto 1429 de 2016.

Finalmente, es preciso indicar que la ADRES cuenta con la página web: http://www.adres.gov.co/, en la cual puede consultarse todo lo relacionado con su operación, su domicilio para todos los efectos legales es la Avenida Calle 26 N.º 69-76 piso 17, Edificio Elemento en Bogotá D.C. y su correo electrónico para notificaciones judiciales es: notificaciones.judiciales@adres.gov.co

II. PRONUNCIAMIENTO FRENTE A LAS PRETENSIONES

Mi representada se opone a cada una de las pretensiones incoadas en la demanda, por cuanto carecen de fundamento constitucional y legal de acuerdo con los fundamentos fácticos y jurídicos que más adelante expondré y que fueron discriminados de la siguiente manera:

A LA PRETENSIÓN PRIMERA: ME OPONGO a la pretensión de declaratoria de nulidad de la Resolución No. 151792 del 21 de octubre de 2024 *"mediante la cual se ordenó a ALIANSALUD reintegrar a la ADRES $10.305.614,00 por concepto de recursos apropiados o reconocidos sin justa causa y $3.031.716,19 producto de la actualización al IPC para el momento de su expedición.",* y la Resolución No. 39768 del 15 de mayo de 2025 que resolvió el recurso de reposición interpuesto contra la primera, por cuanto dichos actos administrativos fueron expedidos con estricta observancia de las competencias atribuidas por el artículo 3 del Decreto Ley 1281 de 2002, modificado por el artículo 7 de la Ley 1949 de 2019, disposición que faculta expresamente a la ADRES para adelantar el procedimiento administrativo de reintegro cuando detecte la apropiación o el reconocimiento sin justa causa de recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud. En desarrollo de dicho mandato legal, el Ministerio de Salud y Protección Social expidió la Resolución 1716 de 2019, modificada por la Resolución 995 de 2022, que regula íntegramente el procedimiento administrativo de reintegro, normativa que fue aplicada de manera estricta durante toda la actuación administrativa.

En razón a que durante el procedimiento administrativo se concluyó la necesidad de realizar el reintegro de recursos del sector salud, con sustento en unas auditorías previas y durante todo el procedimiento se garantizó el derecho al debido proceso; motivo por el cual se encuentran amparados por la presunción de legalidad establecida en el artículo 88 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo – CPACA de acuerdo con la cual: "*Los actos administrativos se presumen legales mientras no hayan sido anulados por la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo (…)".*

Aunado a lo anterior, se adelantó el procedimiento de reintegro respetando el debido proceso previsto en nuestra Constitución Política, Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, siguiendo el procedimiento del artículo 3 del Decreto Ley 1281 de 2002, actualmente modificado por el artículo 7 de la Ley 1949 de 2019, en concordancia con la sentencia C – 607 de 2012. Cabe resaltar que

la aplicación de la auditoría se encuentra enmarcada en la Resolución No. 3361 de y demás normativa aplicable.

A LA PRETENSIÓN SEGUNDA: ME OPONGO a la pretensión que, a título de restablecimiento del derecho se declare que ALINSALUD no está obligada a reintegrar a la ADRES las sumas de dinero señaladas en las Resoluciones 0151792 del 21 de octubre de 2024 y 39768 del 15 de mayo de 2025 proferidas por la ADRES, pues no existen argumentos que justifiquen el reconocimiento de los recursos apropiados, ya que se surtió todo el trámite administrativo reglado en el procedimiento administrativo especial de reintegro de recursos del sector salud apropiados o reconocidos sin justa causa, bajo una auditoría previa que acredita que la EPS demandante **NO SUBSANÓ NI DESVIRTUÓ** en su totalidad la apropiación o reconocimiento sin justa causa de los recursos del sistema de salud, de conformidad con la normativa vigente, en particular el del Decreto Ley 1281[1] de 2002 y al artículo 2.6.4.7.1 del Decreto 780[2] de 2016, el artículo 7 de la Ley 1949 de 2019 y reglamentado en las resoluciones 1716 de 2019[3] y 995 de 2022[4], y con fundamento en los hallazgos evidenciados por la Dirección de Otras Prestaciones; para ello se aporta todo el expediente administrativo.

El proceso de reintegro de recursos fue adelantado de conformidad con lo establecido en el artículo 15 del Decreto Ley 1281 de 2002 y las Resoluciones 1716 de 2019 y 995 de 2022, normas que fueron expedidas en desarrollo del mandato Constitucional previsto en el artículo 48:

> *"ARTÍCULO 48. La Seguridad Social es un servicio público de carácter obligatorio que se prestará bajo la dirección, coordinación y control del Estado, en sujeción a los principios de eficiencia, universalidad y solidaridad, en los términos que establezca la Ley…**No se podrán destinar ni utilizar los recursos de las instituciones de la Seguridad Social para fines diferentes a ella**…" (Negrilla fuera del texto original)."*

Adicionalmente, el artículo 154 de la Ley 100 de 1993 dispuso:

> *"ARTÍCULO 154. El Estado intervendrá en el servicio público de Seguridad Social en Salud, conforme a las reglas de competencia de que trata esta Ley, en el marco de lo dispuesto en los artículos 48, 49, 334 y 365 a 370 366, 367, 368, 369 de la Constitución Política. Dicha intervención buscará principalmente el logro de los siguientes fines:*
> *(…)*
> *g) **Evitar que los recursos destinados a la seguridad social en salud se destinen a fines diferentes.**" (Negrilla fuera del texto original)"*

Realizada la auditoría y al haberse detectado recursos del sector salud apropiados o reconocidos sin justa causa, es obligación de ALIANSALUD EPS realizar su reintegro.

Dado lo expuesto, no es posible considerar la existencia de un daño ni la procedencia de un restablecimiento del derecho, ya que la actuación de la ADRES se encuentra sujeta a parámetros legales de obligatorio cumplimiento. Estos lineamientos garantizan la

[1] Artículo 15.- Protección de los recursos del FOSYGA. Sin perjuicio de las directrices que impartan el Ministerio de Salud y el Consejo Nacional de Seguridad Social en Salud, corresponde al administrador fiduciario del FOSYGA adoptar todos los mecanismos a su alcance y proponer al Ministerio de Salud y al Consejo Nacional de Seguridad Social en Salud los que considere indispensables para proteger debidamente los recursos del FOSYGA, con el fin de evitar fraudes y pagos indebidos. (…)
[2] Artículo 2.6.4.7.1. Protección de los recursos del SGSSS. La ADRES adoptará los mecanismos que garanticen la protección de los recursos, con el fin de evitar fraudes y pagos indebidos. (…)
[3] Por la cual se establece procedimiento de reintegro de recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud, apropiados o reconocidos sin justa causa.
[4] Por la cual se modifican los artículos 8,9,10 y 14 de la Resolución 1716 de 2019

correcta administración de los recursos del sistema de salud y aseguran que las decisiones adoptadas estén enmarcadas dentro de la legalidad y la normativa vigente.

El incumplimiento de dichos parámetros no solo implicaría un detrimento patrimonial para el sistema, sino también la omisión en el cumplimiento de los deberes y funciones asignados a la ADRES. Por ello, su actuar debe ceñirse estrictamente a la normatividad establecida, evitando cualquier decisión que pudiese comprometer la sostenibilidad y correcta gestión de los recursos públicos.

A LA PRETENSIÓN TERCERA: ME OPONGO a la pretensión que, la parte demandante solicita que, como consecuencia de la declaratoria de nulidad de los actos administrativos demandados, se ordene la devolución de las sumas que hubieren sido reintegradas o descontadas en cumplimiento de las Resoluciones Nos. 151792 del 21 de octubre de 2024 y 39768 del 15 de mayo de 2025, junto con los ajustes e intereses a que haya lugar.

Dicha pretensión carece de fundamento jurídico, por cuanto parte de la premisa de que los actos administrativos demandados fueron expedidos con infracción del ordenamiento jurídico, circunstancia que no corresponde a la realidad procesal. Como se demostrará a lo largo de la presente contestación, las resoluciones demandadas fueron proferidas en ejercicio de una competencia expresamente atribuida a la ADRES por el artículo 3 del Decreto Ley 1281 de 2002, modificado por el artículo 7 de la Ley 1949 de 2019, previo agotamiento del procedimiento administrativo especial previsto en la Resolución 1716 de 2019, modificada por la Resolución 995 de 2022, garantizando a la demandante el ejercicio de los derechos de contradicción y defensa y sustentando la decisión en el análisis técnico, jurídico y financiero de los hallazgos identificados durante la actuación administrativa.

Por otra parte se trae a colación lo establecido en el artículo 4 de la Resolución 995 de 2022[5], se impuso la obligación de:

> *"Consecuencias del incumplimiento del reintegro de recursos. Habiendo transcurrido el término de un (1) mes contado a partir de la firmeza del acto administrativo definitivo que ordena el reintegro de los recursos apropiados o reconocidos sin justa causa, sin que el deudor se haya acogido a alguna de las opciones previstas en el artículo 8 de la presente resolución, o habiéndose incumplido la opción de pago solicitada, la entidad que adelanta el procedimiento aquí previsto, efectuará las acciones para su cobro, a través de la jurisdicción coactiva.*
>
> *En el caso de la ADRES, se aplicará la compensación del valor del reintegro contra los valores que por cualquier concepto tenga a favor el deudor, (…)"*

En ese sentido, debe resaltarse que el procedimiento de reintegro constituye un mecanismo legal de recuperación de recursos públicos del Sistema General de Seguridad Social en Salud que hubieren sido apropiados o reconocidos sin justa causa, cuya finalidad es garantizar el principio de legalidad del gasto público y la destinación específica de los recursos de la seguridad social, conforme al artículo 48 de la Constitución Política. En consecuencia, los descuentos o compensaciones efectuados por

[5] Modificó el artículo 14° de la Resolución 1716 de 2019.

la ADRES no obedecen a una actuación arbitraria o discrecional de la administración, sino al cumplimiento de un deber legal orientado a proteger recursos que, por mandato constitucional, únicamente pueden destinarse a la financiación del Sistema General de Seguridad Social en Salud.

De igual forma, resulta pertinente precisar que el restablecimiento del derecho pretendido por la demandante tiene un carácter estrictamente consecuencial, de manera que su prosperidad depende necesariamente de que previamente se desvirtúe la presunción de legalidad que ampara los actos administrativos acusados. Mientras ello no ocurra, las Resoluciones Nos. 151792 de 2024 y 39768 de 2025 producen plenos efectos jurídicos y constituyen fundamento suficiente para la recuperación de los recursos públicos cuyo reconocimiento sin justa causa fue establecido dentro del procedimiento administrativo.

En consecuencia, al no configurarse ninguno de los vicios de nulidad alegados por la parte actora y mantenerse incólume la presunción de legalidad de los actos administrativos demandados, no existe fundamento jurídico para ordenar la devolución de suma alguna ni para acceder al restablecimiento económico pretendido, razón por la cual esta pretensión debe ser desestimada en su integridad.

A LA PRETENSIÓN CUARTA: **ME OPONGO** que, a la prosperidad de la cuarta pretensión, mediante la cual la parte demandante solicita el reconocimiento y pago de los intereses, indexaciones, actualizaciones monetarias o cualquier otra suma derivada del supuesto restablecimiento del derecho, por carecer de sustento jurídico y fáctico.

En primer lugar, dicha pretensión tiene un carácter eminentemente accesorio y depende de la prosperidad de las pretensiones principales de nulidad y restablecimiento del derecho. En consecuencia, al no existir fundamento para desvirtuar la presunción de legalidad que ampara las Resoluciones Nos. 151792 del 21 de octubre de 2024 y 39768 del 15 de mayo de 2025, tampoco existe soporte jurídico para acceder al reconocimiento de suma adicional alguna a favor de la parte demandante.

En segundo lugar, debe resaltarse que la actuación desplegada por la ADRES se ajustó íntegramente al procedimiento previsto en el artículo 3 del Decreto Ley 1281 de 2002, modificado por el artículo 7 de la Ley 1949 de 2019, así como a las disposiciones contenidas en la Resolución 1716 de 2019, modificada por la Resolución 995 de 2022. En desarrollo de dichas normas, la entidad adelantó el procedimiento administrativo especial de reintegro, garantizó el derecho de contradicción mediante la solicitud de aclaración, elaboró el informe técnico previsto en el artículo 6 de la Resolución 1716 de 2019 y resolvió el recurso de reposición presentado por ALIANSALUD EPS mediante un acto administrativo debidamente motivado.

En esas condiciones, no puede predicarse la existencia de una actuación antijurídica atribuible a la ADRES que genere obligación de reparar perjuicio alguno. Por el contrario, la entidad actuó en ejercicio de una competencia legal de carácter reglado, orientada a recuperar recursos públicos del Sistema General de Seguridad Social en Salud cuyo reconocimiento fue establecido como carente de justa causa, en cumplimiento del mandato constitucional contenido en el artículo 48 de la Constitución Política, según el

cual los recursos de la seguridad social tienen destinación específica y no pueden destinarse a fines distintos de aquellos para los cuales fueron creados.

En este sentido, el artículo 4 de la Resolución 995 de 2022[6], norma vigente para la fecha de los hechos, impuso la obligación a la ADRES de aplicar al proceso de compensación, el valor de reintegro contra los valores que por cualquier concepto tenga a favor el deudor. Esto, siempre y cuando haya transcurrido el término de un (1) mes contado a partir de la firmeza del acto administrativo que hubiese ordenado el reintegro de los recursos apropiados o reconocidos sin justa causa.

De conformidad con lo anterior, resulta imperativo precisar que la ADRES ha actuado en estricto cumplimiento de las normas legales y reglamentarias aplicables al procedimiento administrativo especial de reintegro, de conformidad con lo establecido en las Resoluciones No. 0151792 del 21 de octubre de 2024 y 39768 del 15 de mayo de 2025. Dicho procedimiento, permitió identificar serias inconsistencias en la información reportada por la EPS.

Es importante resaltar que, a lo largo de este proceso la EPS tuvo pleno conocimiento de los hallazgos señalados y contó con todas las garantías propias del Debido Proceso. En varias ocasiones, se le ofreció la oportunidad de presentar aclaraciones, justificar los hallazgos y aportar pruebas que desvirtuaran las inconsistencias detectadas, lo cual, lamentablemente, no se realizó de manera satisfactoria ni suficiente.

De igual forma, resulta inaceptable la pretensión de la demandante de atribuir a mi representada algún tipo de vulneración de los requisitos de validez para la expedición de los actos administrativos objeto de la litis, cuando es claro que la ADRES se limitó a cumplir con su deber legal de salvaguardar los recursos públicos que conforman el Sistema General de Seguridad Social en Salud (SGSSS), según la información reportada por los diferentes actores. Estos recursos son sagrados y deben destinarse exclusivamente al propósito para el cual fueron diseñados: garantizar el acceso a servicios de salud de calidad para todos los ciudadanos.

Lejos de aceptar responsabilidades ajenas, mi representada actuó con diligencia y transparencia, aplicando los principios de legalidad, objetividad y eficiencia que rigen su gestión. La falta de fundamento en las reclamaciones de la EPS no solo deja en evidencia su carencia de sustento probatorio, sino que también demuestra un intento deliberado de evadir las obligaciones derivadas de las inconsistencias detectadas, pretendiendo trasladar su responsabilidad a la ADRES.

En este sentido, queda claro que las pretensiones de la demandante son infundadas, carecen de respaldo jurídico y no tienen sustento fáctico que justifique la procedencia de estas. Por lo tanto, se solicita respetuosamente al despacho declarar la improcedencia de las pretensiones de la EPS, reconociendo que la ADRES ha obrado dentro del marco de la ley y en cumplimiento de sus deberes constitucionales y legales.

De igual manera, y como quiera que se trata de una pretensión accesoria que depende de la prosperidad de la pretensión principal, **ME OPONGO** al reconocimiento de intereses

[6] Modificó el artículo 14° de la Resolución 1716 de 2019.

moratorios, intereses legales, indexación o cualquier otra suma de dinero en favor de la demandante.

Estas deben negarse por el despacho, para ello se hará un estudio sucinto del Decreto 1281 de 2002, por medio del cual se expidieron las normas que regulan los flujos de caja y la utilización oportuna y eficiente de los recursos del sector salud, así como la prestación del servicio a la población del país, norma que alude en materia financiera a:

- LOS RENDIMIENTOS FINANCIEROS POR COTIZACIONES (que son recaudados por la EPS y las EOC).
- EL REINTEGRO DE LOS RECURSOS APROPIADOS O RECONOCIDOS SIN JUSTA CAUSA (para el evento en que las EPS o EOC no entreguen dineros de las cotizaciones a los administradores en este caso el FOSYGA – Hoy ADRES quien al exigir su reembolso puede aplicar el cobro de intereses dispuestos por la DIAN, y la indexación del IPC)

Así las cosas, la ADRES en el contexto de esa norma solo funge como el ente que administra los recursos que la ADRES ordena reintegrar, al encontrar la existencia de una apropiación sin justa causa de los recursos de la salud que deben ser reintegrados, mas no se menciona que el FOSYGA – Hoy ADRES realice alguna apropiación de recursos.

Es en concordancia con lo descrito que, el artículo 4 ibidem establece claramente que el incumplimiento de los plazos previstos para el pago o giro, así como de las obligaciones de las entidades llamadas a compensar, generará intereses moratorios a favor de quien debió recibirlos, es decir, el ente administrador, actualmente representado por la ADRES.

De esta disposición se desprende de manera inequívoca que la norma no contempla la causación de intereses moratorios respecto de los recursos ya reintegrados al Sistema General de Seguridad Social en Salud (SGSSS), y que, ahora, de manera improcedente, la parte demandante pretende reclamar su devolución. Esto, a pesar de que dichos recursos fueron objeto de un procedimiento administrativo que determinó su apropiación o reconocimiento sin justa causa por parte de la EPS.

Ahora bien, respecto a la indexación es necesario indicar que corresponde a una corrección monetaria la cual atiende al fenómeno económico de la inflación, y por medio del cual se revalorizan las obligaciones dinerarias ante la pérdida de poder adquisitivo de la moneda.

De acuerdo a lo anterior, la tasa de interés que nos corresponde analizar, no es otra que el interés bancario para créditos de consumo, es decir, se trata de un interés comercial, como lo es el interés bancario corriente certificado por la Superintendencia Financiera, y el cual incorpora determinados elementos a saber:

- Una proporción que corresponde al costo del dinero.
- Una tasa de riesgo que cubre el riesgo asumido por el acreedor.
- Gastos de la operación de crédito.
- **Un porcentaje destinado a compensar la pérdida del poder adquisitivo del dinero como consecuencia de la inflación.**

Debido a ello, en el caso que nos ocupa la demandante no puede solicitar que se ordene la indexación del dinero, y al mismo tiempo exigir el pago de intereses, la pretensión atiende una doble indemnización, criterio que comparte la H. Corte Suprema de Justicia[7] al exponer:

> *"(…) cuando se trata de intereses legales de carácter mercantil, la tasa certificada por la Superintendencia Bancaria 'incluye por principio el resarcimiento inherente a la pérdida del poder adquisitivo del dinero', pues aquélla refleja el promedio de las tasas que en un determinado período cobran los bancos a sus clientes en las operaciones activas de crédito, las que comprenden 'por sobre el denominado costo financiero estricto, un precio justo que al segundo –banco– le permita cubrir sus expensas operativas, crear reservas para hacerle frente a los riesgos en los que la depreciación monetaria juega sin duda un papel preponderante y obtener, en fin, un razonable aprovechamiento empresarial.' De ahí entonces, que no sería 'justo ni equitativo, esta vez con el deudor, hacer gravitar nuevamente y de manera arbitraria el deterioro del signo monetario, imponiéndole una condena adicional que vendría a hacerlo soportar un doble pago del mismo concepto por la vía de la revaluación de la suma líquida adeudada (…)" (Negrilla ajena al texto)*

Por lo tanto, en el evento de considerar que la existencia de la obligación a cargo de mi representada, no se podrá ordenar la condena al pago de intereses moratorios, acumulándose al mismo tiempo, la condena al pago de intereses legales o la indexación, pues tal condena acumulada resulta abiertamente contraria al propósito de protección de los recursos públicos que la ADRES está llamada a salvaguardar, conforme a su mandato constitucional y legal.

A LA PRETENSIÓN QUINTA: ME OPONGO a la declaratoria de una sentencia condenatoria en contra de mi representada, su consecuente cumplimiento y el pago de intereses moratorios en los términos señalados en el artículo 192 y 195 de la Ley 1437 de 2011, por cuanto carece de fundamento jurídico y fáctico ya que la ADRES no ha desplegado ningún tipo de conducta que amerite un pronunciamiento en dicho sentido. Al respecto, es de indicar que el FOSYGA – Hoy ADRES en el procedimiento de la auditoría, es respetuosa de la legislación vigente y, por lo tanto, ha realizado todo el procedimiento con la ritualidad establecida, esto es, respetando el debido proceso previsto en nuestra constitución política, Ley 1437 de 2011 y siguiendo el procedimiento del artículo 3 del Decreto Ley 1281 de 2002 y la Resolución 1716 de 2019 expedida por el Ministerio de salud y Protección Social, y demás normativa, que han facultado a la ADRES, para que posterior a una auditoría, si se establece que se presentaron recursos apropiados o reconocidos sin justa causa, ordene el reintegro de recursos que claramente le pertenecen al SGSSS.

Es así que, en el marco del procedimiento de reintegro, en cada una de sus etapas se observó el cumplimiento de los requisitos establecidos en la Resolución 1716 de 2019 vigente para la fecha, entre estos: i) la solicitud de aclaración, en la que se indicaron los registros objeto de hallazgo, así como las causales de la presunta apropiación o reconocimiento sin justa causa, ii) la respuesta dada por la EPS en la que manifestó la aclaración de los hallazgos, y iii) las validaciones técnicas sobre las bases de datos y tablas de referencia, en las que se debe ver reflejada la gestión de actualización adelantada por la EPS, en su calidad de responsable de la información, así como las que

[7] Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Civil, M.P. Carlos Ignacio Jaramillo, Sentencia de noviembre 19 de 2001, Exp. 6094

efectúe como encargada de la afiliación de sus usuarios, de conformidad con los preceptos legales y reglamentarios definidos para la materia.

Finalmente, es necesario resaltar que esta pretensión es consecuencia de las demás pretensiones, las cuales no prosperan en contra de la demandada; resultando entonces improcedente, puesto que no puede subsistir sin una obligación principal.

A LA PRETENSIÓN SEXTA: ME OPONGO a la condena de pago de costas y agencias en derecho, comoquiera que existe un procedimiento administrativo especial y reglado que soporta la serie de hallazgos encontrados y, la procedencia de reintegro por concepto de capital e intereses moratorios de los recursos que corresponden al Sistema General de Seguridad Social en Salud - SGSSS.

Adicionalmente como quiera que esta pretensión es consecuencia de las demás pretensiones, las cuales no prosperan en contra de la demandada, resulta entonces improcedente.

III. PRONUNCIAMIENTO FRENTE A LOS HECHOS

AL HECHO PRIMERO: ES CIERTO, la Unión Temporal Fosyga 2014 se encuentra integrada por SERVIS OUTSOURCING INFORMATICO SA SERVIS S.A., ASESORÍA EN SISTEMATIZACIÓN DE DATOS SOCIEDAD ANÓNIMA - ASD y CARVAJAL TECNOLOGÍA Y SERVICIOS S.A.S., conforme a la documental que será aportada dentro de la contestación de la demanda.

AL HECHO SEGUNDO: ES CIERTO, en ejercicio de las competencias conferidas por el artículo 3 del Decreto Ley 1281 de 2002, modificado por el artículo 7 de la Ley 1949 de 2019, adelantó un procedimiento administrativo especial de reintegro respecto de recobros previamente reconocidos a ALIANSALUD EPS por concepto de servicios y tecnologías en salud no financiadas con cargo a la Unidad de Pago por Capitación (UPC), y que mediante la comunicación No. 20244208134281 del 29 de febrero de 2024 solicitó a la EPS la aclaración frente al presunto reconocimiento sin justa causa de recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud correspondientes a 12 ítems por un valor de DIEZ MILLONES SETECIENTOS NOVENTA Y CUATRO MIL DOSCIENTOS OCHENTA PESOS ($10.794.280).

No obstante, se precisa que la solicitud de aclaración no constituyó una decisión definitiva sobre la existencia de un reconocimiento sin justa causa de recursos públicos, sino el inicio del procedimiento administrativo especial previsto en los artículos 3 del Decreto Ley 1281 de 2002 y 4 de la Resolución 1716 de 2019, etapa que tiene como finalidad poner en conocimiento del presunto obligado los hallazgos identificados por la administración y garantizar el ejercicio del derecho de contradicción y defensa antes de adoptar una decisión de fondo.

En consecuencia, la comunicación remitida por la ADRES únicamente informó los hallazgos preliminares derivados del proceso de verificación adelantado por la Dirección de Otras Prestaciones, indicando las causales de reintegro objeto de análisis y el detalle de los recobros involucrados, sin que ello implicara, por sí solo, la configuración definitiva de una obligación de reintegro, la cual únicamente podía determinarse una vez agotadas

las etapas previstas en el procedimiento administrativo especial regulado por la Resolución 1716 de 2019.

el Ministerio de Salud y Protección Social y la Unión Temporal Fosyga 2014 suscribieron el contrato de consultoría No. 043 de 2013.

AL HECHO TERCERO: ES CIERTO, en cuanto la ADRES emitió el Informe No. 20244200164323 del 27 de septiembre de 2024, mediante el cual concluyó que, de los doce (12) ítems relacionados en la solicitud de aclaración, era procedente continuar el procedimiento administrativo de reintegro respecto de once (11) ítems, mientras que frente a un (1) ítem determinó que no procedía el reintegro.

No obstante, se precisa que dicho informe no constituyó una actuación meramente formal ni una simple confirmación del hallazgo inicialmente comunicado a ALIANSALUD EPS S.A. Por el contrario, fue elaborado en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 6 de la Resolución 1716 de 2019 y como resultado del análisis integral del procedimiento administrativo adelantado por la Dirección de Otras Prestaciones, en el cual se verificó la información contenida en los sistemas de información de la ADRES, la documentación soporte de los recobros y la metodología institucional prevista para la identificación de recursos apropiados o reconocidos sin justa causa.

En efecto, el informe da cuenta de que, una vez remitida la solicitud de aclaración a ALIANSALUD EPS S.A., la entidad garantizó el ejercicio del derecho de contradicción y defensa; sin embargo, la EPS guardó silencio y no presentó observación o aclaración alguna frente a los hallazgos puestos en su conocimiento, razón por la cual la administración continuó con el análisis técnico previsto en la regulación aplicable.

Asimismo, se evidencia que la procedencia del reintegro no obedeció a una apreciación discrecional de la ADRES, sino a un estudio técnico soportado en verificaciones documentales, consultas en los sistemas de información institucionales y la aplicación de la metodología establecida para cada una de las causales de reintegro analizadas, entre ellas «Duplicados o Pagos Dobles», «Mayor Valor Pagado por Recobro» y «Medicamentos y Procedimientos Incluidos en el PBS», determinándose objetivamente la procedencia del reintegro respecto de once (11) ítems y descartándose dicha medida frente a un (1) ítem, precisamente porque el análisis técnico permitió concluir que respecto de este último no se configuraban los presupuestos para la recuperación de los recursos.

Lo anterior demuestra que la actuación administrativa estuvo sustentada en un procedimiento objetivo, técnico e individualizado, encaminado a verificar la existencia de un reconocimiento sin justa causa de recursos públicos y no en una actuación automática o arbitraria, circunstancia que será desarrollada con mayor amplitud al dar respuesta a los cargos de nulidad formulados por la parte demandante.

AL HECHO CUARTO: ES CIERTO, en cuanto la ADRES expidió la Resolución No. 151792 del 21 de octubre de 2024, mediante la cual ordenó a ALIANSALUD EPS S.A. el reintegro de recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud por la suma de DIEZ MILLONES TRESCIENTOS CINCO MIL SEISCIENTOS CATORCE PESOS ($10.305.614) por concepto de capital y TRES MILLONES TREINTA Y UN MIL

SETECIENTOS DIECISÉIS PESOS CON DIECINUEVE CENTAVOS ($3.031.716,19) por concepto de actualización conforme al Índice de Precios al Consumidor (IPC).

No obstante, se precisa que dicha decisión no obedeció a una determinación discrecional de la administración, sino al ejercicio de la competencia legal atribuida a la ADRES por el artículo 3 del Decreto Ley 1281 de 2002, modificado por el artículo 7 de la Ley 1949 de 2019, disposición que faculta expresamente a la entidad para ordenar el reintegro de los recursos apropiados o reconocidos sin justa causa, una vez agotado el procedimiento administrativo especial previsto en la Resolución 1716 de 2019, modificada por la Resolución 995 de 2022.

En efecto, previo a la expedición del acto administrativo se adelantaron todas las etapas previstas en el procedimiento de reintegro, esto es, la identificación de los presuntos reconocimientos sin justa causa, la solicitud de aclaración a la EPS, la elaboración del informe técnico y jurídico previsto en el artículo 6 de la Resolución 1716 de 2019 y la valoración de los elementos de juicio obrantes en el expediente administrativo, concluyéndose que respecto de once (11) ítems se configuraban las causales de reintegro denominadas «Duplicados o Pagos Dobles», «Mayor Valor Pagado por Recobro» y «Medicamentos y Procedimientos Incluidos en el PBS», razón por la cual se ordenó la recuperación de los recursos públicos correspondientes.

En consecuencia, la Resolución No. 151792 de 2024 constituye un acto administrativo expedido con plena observancia del procedimiento establecido en la ley, debidamente motivado en los hechos, las pruebas y el análisis técnico realizado por la Dirección de Otras Prestaciones, aspectos que desvirtúan las afirmaciones de la parte demandante sobre una supuesta expedición irregular o carente de motivación y que serán desarrollados con mayor amplitud al dar respuesta al concepto de violación de la demanda.

AL HECHO QUINTO (1): ES CIERTO, Es cierto que en la parte motiva de la Resolución No. 151792 del 21 de octubre de 2024 se concluyó que respecto de once (11) ítems se configuró un reconocimiento sin justa causa de recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud, por lo que se ordenó el reintegro de la suma correspondiente al capital y su actualización conforme al Índice de Precios al Consumidor (IPC), en los términos previstos en el artículo 3 del Decreto Ley 1281 de 2002, modificado por el artículo 7 de la Ley 1949 de 2019.

No obstante, se precisa que dicha conclusión no obedeció a una afirmación aislada de la administración, sino al resultado del procedimiento administrativo especial de reintegro adelantado por la ADRES, dentro del cual se realizó un estudio técnico individualizado de cada uno de los recobros objeto de análisis, aplicando la metodología institucional diseñada para verificar la configuración de las causales de **«Duplicados o Pagos Dobles»**, **«Mayor Valor Pagado por Recobro»** y **«Medicamentos y Procedimientos Incluidos en el PBS»**. Para ello se efectuaron verificaciones documentales, consultas en los sistemas de información de la entidad, revisión de las facturas de venta, soportes clínicos y demás documentos pertinentes, con fundamento en los criterios técnicos previamente definidos para cada causal de reintegro.

De igual forma, el informe técnico que sirvió de sustento al acto administrativo evidencia que la ADRES no acogió de manera automática la totalidad de los hallazgos inicialmente

identificados. Por el contrario, como resultado de la evaluación realizada se concluyó que uno (1) de los doce (12) ítems inicialmente incluidos en la solicitud de aclaración no reunía los presupuestos para ordenar el reintegro, razón por la cual fue excluido del procedimiento, circunstancia que demuestra el carácter objetivo, técnico e imparcial del análisis adelantado por la entidad.

En consecuencia, no es acertado presentar la conclusión consignada en la Resolución No. 151792 de 2024 como una mera afirmación de la ADRES, pues la misma constituye la decisión adoptada con fundamento en un procedimiento administrativo desarrollado con observancia de las garantías del debido proceso, soportado en pruebas técnicas y documentales suficientes y en ejercicio de las competencias legalmente atribuidas a la entidad para recuperar recursos públicos reconocidos sin justa causa.

AL HECHO SEXTO (2): ES PARCIALMENTE CIERTO, es cierto que ALIANSALUD EPS S.A. interpuso recurso de reposición contra la Resolución No. 151792 del 21 de octubre de 2024, mediante escrito radicado el 24 de diciembre de 2024, en ejercicio del derecho de contradicción previsto en el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

No obstante, **no es cierto** que en dicho recurso la EPS hubiera manifestado, en los términos expuestos en la demanda, que procedería a reintegrar las sumas allí relacionadas, pues el valor indicado por la parte actora no corresponde con el contenido del escrito de reposición.

En efecto, del recurso administrativo se desprende que ALIANSALUD EPS S.A. manifestó que únicamente procedería al reintegro del recobro No. **177617687**, correspondiente al paquete **SEGA_1020_01**, por valor de **CIENTO SESENTA Y DOS MIL OCHOCIENTOS CUARENTA PESOS ($162.840)**, dentro de la causal **«Medicamentos y Procedimientos Incluidos en el PBS»**, sosteniendo expresamente la improcedencia del reintegro respecto de los demás ítems asociados a dicha causal. De igual manera, indicó que procedería al reintegro de los recobros Nos. **180541140** y **180541138**, correspondientes al paquete **CAPVI_0821**, por valor de **NUEVE MILLONES SESENTA Y CUATRO MIL SETECIENTOS NOVENTA Y SEIS PESOS ($9.064.796)**, mientras insistió en la improcedencia del reintegro respecto del recobro No. **135673995** del paquete **RE_MYT04_2G**, por considerar que no existía duplicidad.

En consecuencia, las cifras expuestas en la demanda no reflejan fielmente el contenido del recurso de reposición, pues omiten precisar el alcance de las manifestaciones efectuadas por la EPS y presentan como un hecho consolidado una interpretación parcial del escrito administrativo.

Finalmente, las razones expuestas por ALIANSALUD EPS S.A. dentro del recurso de reposición constituyeron simples argumentos de inconformidad frente al acto administrativo, los cuales fueron objeto de análisis integral por parte de la ADRES al resolver el recurso mediante la Resolución No. 39768 del 15 de mayo de 2025, sin que lograran desvirtuar, en su integridad, los fundamentos técnicos, jurídicos y probatorios que sustentaron el procedimiento de reintegro.

AL HECHO SÉPTIMO (3): ES PARCIALMENTE CIERTO, es cierto que la ADRES expidió la Resolución No. 39768 del 15 de mayo de 2025, mediante la cual resolvió el recurso de reposición interpuesto por ALIANSALUD EPS S.A. contra la Resolución No. 151792 del 21 de octubre de 2024, decisión en la que se analizaron de manera expresa los argumentos expuestos por la recurrente y se adoptó la determinación administrativa correspondiente respecto del procedimiento de reintegro.

No obstante, se precisa que la Resolución No. 39768 de 2025 no constituyó una simple confirmación automática del acto recurrido. Por el contrario, la ADRES efectuó un estudio particular de cada uno de los reparos formulados por ALIANSALUD EPS S.A., valoró nuevamente los soportes técnicos, jurídicos y documentales que obraban en el expediente administrativo y, como resultado de dicho análisis, modificó parcialmente el valor objeto de reintegro, reconociendo la procedencia de algunos de los argumentos planteados por la recurrente, razón por la cual el capital inicialmente determinado fue reducido y se recalculó la actualización conforme al Índice de Precios al Consumidor (IPC), expidiendo una nueva liquidación de las sumas a reintegrar.

En ese sentido, la Resolución No. 39768 de 2025 evidencia que la ADRES garantizó plenamente el derecho de contradicción y defensa de la recurrente, pues no se limitó a reiterar las conclusiones del acto recurrido, sino que realizó un nuevo examen de los hallazgos objeto del procedimiento administrativo especial de reintegro, verificando nuevamente la información contenida en los sistemas institucionales, los soportes documentales y la metodología aplicable a cada una de las causales de reintegro, adoptando una decisión debidamente motivada frente a cada uno de los argumentos propuestos en el recurso de reposición.

En consecuencia, no es acertado afirmar que la resolución que resolvió el recurso constituyó una mera ratificación de la decisión inicial, toda vez que su contenido demuestra que la administración ejerció un control integral sobre el acto recurrido, modificando los valores cuya recuperación resultaba procedente y confirmando únicamente aquellos aspectos respecto de los cuales persistían los fundamentos técnicos y jurídicos que acreditaban el reconocimiento sin justa causa de recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud.

AL HECHO OCTAVO (4): ES PARCIALMENTE CIERTO, es cierto que en la Resolución No. 39768 del 15 de mayo de 2025 la ADRES dejó constancia de que ALIANSALUD EPS S.A., el 24 de diciembre de 2024, efectuó un reintegro parcial de recursos por valor de ONCE MILLONES NOVECIENTOS CUARENTA Y CINCO MIL CIENTO CINCUENTA Y CUATRO PESOS CON CINCUENTA Y UN CENTAVOS ($11.945.154,51), suma integrada por NUEVE MILLONES DOSCIENTOS VEINTISIETE MIL SEISCIENTOS TREINTA Y SEIS PESOS ($9.227.636,00) correspondientes a capital y DOS MILLONES SETECIENTOS DIECISIETE MIL QUINIENTOS DIECIOCHO PESOS CON CINCUENTA Y UN CENTAVOS ($2.717.518,51) por concepto de actualización del capital conforme al Índice de Precios al Consumidor (IPC). Asimismo, la resolución indicó que la actualización efectuada por la EPS fue inferior a la que legalmente correspondía para la fecha efectiva del reintegro, razón por la cual persistía un saldo pendiente por concepto de actualización del IPC equivalente a ONCE MIL OCHOCIENTOS CINCUENTA PESOS CON SETENTA Y OCHO CENTAVOS ($11.850,78).

No obstante, se precisa que dicho saldo no obedeció a una nueva obligación impuesta discrecionalmente por la ADRES ni a una modificación arbitraria del monto inicialmente determinado, sino a la aplicación estricta de lo previsto en el artículo 3 del Decreto Ley 1281 de 2002, modificado por el artículo 7 de la Ley 1949 de 2019, así como de la Resolución 1716 de 2019, normas conforme a las cuales los recursos reconocidos sin justa causa deben reintegrarse actualizados conforme al Índice de Precios al Consumidor (IPC) hasta la fecha efectiva en que se produzca su devolución.

En ese sentido, al verificarse que el pago efectuado por ALIANSALUD EPS S.A. comprendía una actualización calculada por un valor inferior al que correspondía para la fecha del reintegro, la ADRES procedió únicamente a reliquidar la diferencia causada por la actualización monetaria, determinando un menor valor pendiente de $11.850,78, actuación que encuentra pleno respaldo en la normatividad que regula el procedimiento especial de reintegro y que tiene como finalidad restituir íntegramente los recursos públicos reconocidos sin justa causa, preservando su valor real y evitando el detrimento del patrimonio del Sistema General de Seguridad Social en Salud.

En consecuencia, la determinación contenida en la Resolución No. 39768 de 2025 constituye el resultado de la aplicación objetiva de la fórmula legal de actualización prevista para estos procedimientos y no la imposición de una obligación distinta o adicional a la establecida por el ordenamiento jurídico.

AL HECHO OCTAVO (5): ES PARCIALMENTE CIERTO, es cierto que mediante comunicación radicada No. 20254201628781, remitida el 21 de agosto de 2025, la ADRES informó a ALIANSALUD EPS S.A. el resultado del proceso de reconocimiento de recursos correspondiente al paquete NPM_0425_0525 – No Presupuestos Máximos No UPC, correspondiente al período de radicación de abril y mayo de 2025, indicando el valor aprobado y el descuento por concepto de órdenes de reintegro aplicables.

No obstante, la parte demandante presenta el contenido de dicha comunicación de manera incompleta. En efecto, el descuento por valor de DOSCIENTOS NUEVE MILLONES SETECIENTOS CINCUENTA Y OCHO MIL SETECIENTOS OCHO PESOS ($209.758.708) no obedeció exclusivamente a la Resolución No. 151792 del 21 de octubre de 2024 objeto de la litis, sino al cumplimiento de las órdenes de reintegro contenidas en la Resolución No. 152214 del 31 de octubre de 2024, resuelta por la Resolución No. 39769 del 15 de mayo de 2025, que no son parte del presente proceso y de la Resolución No. 151792 del 21 de octubre de 2024, actos administrativos independientes mediante los cuales la ADRES ordenó la recuperación de recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud reconocidos sin justa causa.

Así las cosas, el descuento informado en la citada comunicación no constituye una actuación autónoma ni una nueva decisión administrativa, sino la ejecución de órdenes de reintegro contenidas en actos administrativos que gozan de presunción de legalidad y cuya aplicación se efectuó dentro del procedimiento de reconocimiento de recursos correspondiente al paquete NPM_0425_0525, conforme a las competencias atribuidas a la ADRES.

En consecuencia, no resulta acertado atribuir el descuento referido exclusivamente a la Resolución No. 151792 de 2024, pues la propia comunicación evidencia que aquel corresponde al cumplimiento concurrente de varias órdenes de reintegro previamente

adoptadas por la entidad, circunstancia que desvirtúa la forma en que este hecho fue expuesto en la demanda.

IV. FUNDAMENTOS JURÍDICOS Y FÁCTICOS DE LA DEFENSA

1. DE LA NATURALEZA DE LA ACCIÓN DE NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO

La jurisprudencia y doctrina han tenido oportunidad de delinear el concepto, naturaleza y elementos de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho.

En esa labor, es unánime la posición según la cual este medio es una acción de naturaleza subjetiva, individual, temporal y desistible, a través de la cual la persona que se considere lesionada en un derecho, como efecto de la vigencia de un acto administrativo viciado de nulidad, puede solicitar ante el Juez de Control Contencioso Administrativo, que se declare la nulidad del acto, y como consecuencia se restablezca su derecho o se repare el daño.

La acción tiene entonces por objeto, la protección directa de los derechos subjetivos de la persona demandante y desconocidos por el acto administrativo, y no por un hecho, una operación, una ocupación, o una omisión de la administración; por lo que la acción se emprende en contra de los actos administrativos inmersos en alguna de las causales de nulidad previstos en el ordenamiento.

La naturaleza de esta acción se desprende de manera necesaria que el sujeto pasivo de dicha acción debe ser, sin lugar a duda, la autoridad administrativa cuya voluntad se plasma en el acto administrativo demandado, pues es precisamente esa voluntad y no ninguna otra la que puede aparecer viciada de nulidad, y cuya posterior sanción con invalidez dará lugar al restablecimiento del derecho.

FINALIDAD DE LA ACCIÓN DE NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO

Como ha quedado expresado, la finalidad de esta acción es el control subjetivo de legalidad del acto administrativo y el restablecimiento del derecho afectado.

En ese sentido, es claro que el objeto central de este proceso gira alrededor de determinar la capacidad de obrar y la ausencia de vicios en el consentimiento del titular del órgano administrativo creador del acto demandado.

2. REGULACIÓN DEL FUNCIONAMIENTO DEL SISTEMA DE SEGURIDAD SOCIAL EN SALUD.

El artículo 155 de la Ley 100 de 1993 define el Sistema General de Seguridad Social en Salud (SGSS-S) como un conjunto de reglas, instituciones y procedimientos dirigidos a garantizar la adecuada prestación del servicio público esencial de salud.

Concordante con lo anterior, la Corte Constitucional ha señalado que dentro de las obligaciones del Estado que se deriva de la faceta de accesibilidad del derecho a la salud,

crear un sistema que garantice la prestación de los servicios, con características como calidad, oportunidad, continuidad y suficiencia.[8]

En este orden de ideas, dicho sistema es dirigido, coordinado, vigilado y controlado por el Estado, con el fin de asegurar la realización del derecho a la salud de todos los habitantes de Colombia.[9]

En particular, la Corte Constitucional en sentencia T-760 de 2008, puntualizó que el Estado tiene las siguientes funciones:

> *"para que efectivamente toda persona pueda acceder a los servicios de salud, al Estado le corresponde, por mandato constitucional (art. 49, CP), cumplir las siguientes obligaciones: (i) organizar, (ii) dirigir y (iii) regular la prestación de los servicios de salud; (iv) establecer las políticas para la prestación de los servicios por parte de entidades privadas, y ejercer (v) su vigilancia y (vi) control; (viii) establecer las competencias de la Nación, las entidades territoriales y los particulares, y (ix) determinar los aportes a su cargo en los términos y condiciones señalados en la ley. Así pues, es obligación del Estado establecer el Sistema; definir qué entidades y personas lo pueden integrar, y qué labores puede desempeñar cada uno; cómo pueden los particulares participar en la prestación de los servicios y en qué términos; así como también, establecer quiénes aportan al Sistema y en qué cantidades, esto es, definir el flujo de recursos del Sistema."*

Así mismo, el Alto Tribunal advirtió en sentencia C-252 de 2010, que estas funciones son desarrollo de la intervención reforzada del Estado que la Constitución exige en materia de salud y:

> *"(…) que se dirige a superar la tensión entre el interés privado existente en el seno de las empresas y el interés general involucrado en tal actividad, máxime cuando se está ante la prestación de un servicio básico para la sociedad que propende por el derecho irrenunciable a la salud que tienen todos los habitantes.[10] Poderes de intervención del Estado que llevan aparejados la facultad de restringir las libertades económicas de los particulares que concurren a su prestación."*

Dentro de la función de regulación, tal y como lo señaló dicha Corporación en la Sentencia C-197 de 2012 se demanda del Estado, la creación de reglas claras para que las diferentes entidades e instituciones del sector de la salud puedan garantizar efectivamente la prestación de los servicios que sean requeridos por las personas dentro del Sistema de Salud, y que los recursos de este sólo sean utilizados para los fines establecidos por el Constituyente

3. DE LA NORMATIVA QUE RIGE EL PROCEDIMIENTO DE REINTEGRO POR INDEBIDA APROPIACIÓN DE RECURSOS.

El artículo 155 de la Ley 100 de 1993 define el Sistema General de Seguridad Social en Salud (SGSSS) como un conjunto de reglas, instituciones y procedimientos dirigidos a garantizar la adecuada prestación del servicio público esencial de salud.

[8] C-197 de 2012 M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub
[9] Ver artículos 154-c y 156 de la Ley 100.
[10] Sentencia C-516 de 2004.

Concordante con lo anterior, la Corte Constitucional ha señalado que dentro de las obligaciones del Estado, se deriva de la faceta de accesibilidad del derecho a la salud, crear un sistema que garantice la prestación de los servicios, con características como calidad, oportunidad, continuidad y suficiencia.

En este orden de ideas, dicho sistema es dirigido, coordinado, vigilado y controlado por el Estado, con el fin de asegurar la realización del derecho a la salud de todos los habitantes de Colombia.

Dentro de la función de regulación, tal y como lo señaló la Corte Constitucional en la Sentencia C-197 de 2012, la creación de reglas claras para que las diferentes entidades e instituciones del sector de la salud puedan garantizar efectivamente la prestación de los servicios que sean requeridos por las personas dentro del Sistema de Salud, y **que los recursos de este sólo sean utilizados para los fines establecidos por el Constituyente**.

PROCEDIMIENTO DE REINTEGRO: GENERALIDADES

Bajo el precepto anterior, **el procedimiento administrativo especial de reintegro de recursos del sector salud, apropiados o reconocidos sin justa causa**, se enmarca en el artículo 3 del Decreto Ley 1281 de 2002, norma que establece lo siguiente:

> *"Artículo 3. Reintegro de recursos apropiados o reconocidos sin justa causa. Cuando el administrador fiduciario del Fosyga o cualquier entidad o autoridad pública, en el ejercicio de sus competencias o actividades como participante o actor en el flujo de caja, detecte que se presentó apropiación sin justa causa de recursos del sector salud, en los eventos que señale el reglamento, solicitará en forma inmediata las aclaraciones respectivas o su reintegro, el cual procederá a más tardar dentro de los veinte días hábiles siguientes a la comunicación del hecho. Cuando la situación no sea subsanada o aclarada en el plazo señalado se informará de manera inmediata y con las pruebas correspondientes a la ADRES quien ordenará el reintegro inmediato de los recursos y adelantará las acciones que considere pertinentes.*
>
> *Cuando la apropiación o reconocimiento a que alude este artículo sea evidenciada por el actor que maneja los recursos, éste deberá reintegrarlos en el momento en que detecte el hecho.*
>
> *En el evento en que la apropiación o reconocimiento sin justa causa se haya producido a pesar de contarse con las herramientas, información o instrumentos para evitarlo, los recursos deberán reintegrarse* ***junto con los respectivos intereses liquidados a la tasa de interés moratorio establecida para los impuestos administrados por la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales, DIAN****. Cuando la apropiación se presente pese a la diligencia del respectivo actor o por circunstancias que escaparon a su control, los recursos deberán reintegrarse debidamente actualizados por el Índice de Precios al Consumidor, IPC****."***

Sea del caso indicar que el referido procedimiento administrativo especial de reintegro de recursos apropiados o reconocidos sin justa causa de que trataba el artículo 3 del Decreto Ley 1281 de 2002 antes citado, fue desarrollado en su momento por la Resolución 1716 de 2019, derogada por la Resolución 4358 de 2018.

NATURALEZA DEL PROCEDIMIENTO DE REINTEGROS

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 3 del Decreto Ley 1281 de 2002, actualmente modificado por el artículo 7 de la Ley 1949 de 2019, en concordancia con la sentencia C – 607 de 2012; se evidencia que el procedimiento de reintegro de recursos apropiados o reconocidos sin justa causa se trata de un procedimiento administrativo especial, debidamente reglamentado.

Específicamente, la Sentencia C-607 de 2012 de la Honorable Corte Constitucional frente a la cual se analizó la expresión *"ordenará el reintegro inmediato de los recursos"* del artículo 3 del Decreto Ley 1281 de 2002, concluyó lo siguiente:

> *"4.2.5. Observa la Sala que no asiste razón al demandante por cuanto la consagración normativa de un procedimiento específico no resultaba necesaria. En efecto, en el contexto de un ordenamiento jurídico sistemático, el alcance de una disposición legal no se define de manera exclusiva a partir del texto específico de la misma sino, adicionalmente, debe ser interpretada en su contexto normativo.*
>
> *En este orden de ideas, tal y como lo señalaron la mayoría de los intervinientes y la Vista Fiscal, aún si se acepta que el actor tiene razón que no se regula en su integridad el procedimiento a seguir, se equivoca al considerar que dicho procedimiento sólo puede estar contenido en la norma demandada, o aún más yerra al afirmar que no existe procedimiento aplicable.*
>
> *Por el contrario: (i) la misma norma señala que para que proceda el reintegro de los recursos, el administrador fiduciario del Fosyga o cualquier entidad o autoridad pública, debe conceder a la parte requerida el término de 20 días para que rinda las explicaciones del caso y aporte las pruebas que pretenda hacer valer y (ii) el artículo 2 de la Ley 1437 de 2011 (nuevo Código Contencioso Administrativo) señala:*
> *(…)*
> *De igual manera, el artículo 3 de esta misma normatividad señala expresamente que "En virtud del principio del debido proceso, las actuaciones administrativas se adelantarán de conformidad con las normas de procedimiento y competencia establecidas en la Constitución y la ley, con plena garantía de los derechos de representación, defensa y contradicción."*

Ahora bien, se hace necesario precisar que **el procedimiento administrativo especial de reintegro de recursos no tiene naturaleza sancionatoria**. Su **finalidad** es la **recuperación de los recursos del SGSSS apropiados o reconocidos sin justa causa**. Al respecto, la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado, en concepto, 2235 y 2235 Adición, señala que:

> *"(…) la finalidad, el contenido y el alcance del procedimiento establecido en el artículo 3 del Decreto Ley 1281 de 2002, que inicia el administrador fiduciario del FOSYGA o cualquier entidad o autoridad pública y continúa la Superintendencia, difiere de las características de un procedimiento de carácter sancionatorio. En efecto, la función que el legislador asignó a la ADRES en el artículo 3 del Decreto Ley 1281 de 2002,* ***se limita a la posibilidad de que la entidad dé las órdenes para obtener el reintegro del monto de los recursos involucrados (…) sin que esta actividad implique, en principio,***

***establecer responsabilidades respecto de la conducta de los sujetos llamados a reintegrar los recursos**, ni se imponga en la resolución del asunto sanciones de algún tipo".*

4. PROCEDIMIENTO ESPECIAL PARA DETERMINAR LA APROPIACIÓN O EL RECONOCIMIENTO SIN JUSTA CAUSA DE LOS RECURSOS DEL SISTEMA GENERAL DE SEGURIDAD SOCIAL DE SALUD – SGSSS

El procedimiento administrativo especial de reintegro de recursos del sector salud, apropiados o reconocidos sin justa causa, se enmarca en el artículo 3 del Decreto Ley 1281 de 2002 y la Resolución 1716 de 2019, norma que establece lo siguiente:

> "***Artículo 3. Reintegro de recursos apropiados o reconocidos sin justa causa**. Cuando el administrador fiduciario del Fosyga o cualquier entidad o autoridad pública, en el ejercicio de sus competencias o actividades como participante o actor en el flujo de caja, detecte que se presentó apropiación sin justa causa de recursos del sector salud, en los eventos que señale el reglamento, solicitará en forma inmediata las aclaraciones respectivas o su reintegro, el cual procederá a más tardar dentro de los veinte días hábiles siguientes a la comunicación del hecho. Cuando la situación no sea subsanada o aclarada en el plazo señalado se informará de manera inmediata y con las pruebas correspondientes a la ADRES quien ordenará el reintegro inmediato de los recursos y adelantará las acciones que considere pertinentes.*
>
> *Cuando la apropiación o reconocimiento a que alude este artículo sea evidenciada por el actor que maneja los recursos, éste deberá reintegrarlos en el momento en que detecte el hecho.*
>
> *En el evento en que la apropiación o reconocimiento sin justa causa se haya producido a pesar de contarse con las herramientas, información o instrumentos para evitarlo, los recursos deberán reintegrarse junto con los respectivos intereses liquidados a la tasa de interés moratorio establecida para los impuestos administrados por la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales, DIAN. Cuando la apropiación se presente pese a la diligencia del respectivo actor o por circunstancias que escaparon a su control, los recursos deberán reintegrarse debidamente actualizados por el Indice de Precios al Consumidor, IPC."*

De conformidad con la norma jurídica transcrita, cuando el administrador fiduciario del FOSYGA – Hoy ADRES detecte que se presentó una apropiación sin justa causa de recursos del sector salud, solicitará inmediatamente las aclaraciones a quien se benefició o apropió de los recursos y su posterior reintegro en caso de no aclararse los hallazgos.

Este procedimiento fue regulado por la Resolución 460 de 2011 expedida por el Ministerio de Salud y Protección Social, norma que fue derogada por la Resolución 1716 de 2019, en la cual se señaló, entre otras los requisitos que debe cumplir la solicitud de aclaración, la respuesta por parte del sujeto requerido, el análisis de la respuesta dada por el sujeto requerido, la elaboración del informe en el que se plasmen las razones que sustenten el resultado del análisis, así como las opciones para que el sujeto requerido efectúe el reintegro.

En el artículo 2° de la Resolución 1716 de 2019 se estableció que le *"corresponde adelantar el procedimiento de que trata la presente resolución, a (…) cualquier entidad*

o autoridad que, en el ejercicio de sus competencias, obligaciones contractuales o actividades, participe en el flujo de caja de los recursos del sector salud y detecte que se presentó apropiación o reconocimiento sin justa causa de dichos recursos".

Sea del caso indicar que el referido procedimiento administrativo especial de reintegro de recursos apropiados o reconocidos sin justa causa de que trataba el artículo 3 del Decreto Ley 1281 de 2002 antes citado, fue desarrollado en su momento por la Resolución 1716 de 2019, derogada por la Resolución 4358 de 2018.

ETAPAS DEL PROCEDIMIENTO DE REINTEGRO A LA LUZ DE LA RESOLUCIÓN 1716 de 2019

El procedimiento de reintegro a la luz de la Resolución ibidem se compone de unas fases o etapas, las cuales se explican a continuación:

i) **Identificación del hallazgo y solicitud de aclaración**: Una vez identificado el hallazgo presuntamente apropiado o reconocido sin justa causa, se remite comunicación a la entidad recobrante correspondiente, a la persona natural o jurídica reclamante que presuntamente se apropió, o a quien se le haya reconocido sin justa causa recursos del sector salud, con el fin de que aclare la situación evidenciada, de conformidad con el artículo 4 de la Resolución 1716 de 2019, así:

> *"Artículo 4. Solicitud de aclaración. El administrador fiduciario de los recursos del Fondo de Solidaridad y Garantía - FOSYGA, o cualquier entidad o autoridad que en el ejercicio de sus competencias, obligaciones contractuales o actividades, participe en el flujo de caja de los recursos del sector salud y establezca la posible apropiación o el reconocimiento sin justa causa de los mismos, dentro de los treinta (30) días siguientes a la identificación del hecho, deberá:*
>
> *1. Recopilar la información que soporte el hallazgo de la apropiación o el reconocimiento sin justa causa de los recursos, para lo cual tendrá en cuenta los análisis técnicos y la normatividad vigente.*
>
> *2. Remitir solicitud de aclaración en medio físico, óptico o electrónico, a la persona natural o jurídica que presuntamente se apropió o a quien se le haya reconocido sin justa causa recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud, para que aclare la situación detectada, la cual deberá contener:*
> *2.1 Descripción de los registros o ítems de recobros o reclamaciones que configuran la presunta apropiación o el reconocimiento sin justa causa, con el soporte de los hallazgos, o la descripción de la destinación con la que se hizo la transferencia de recursos.*
> *2.2 Monto de los recursos involucrados y fechas en las que se realizaron los giros.*
> *2.3 Especificación del proceso de liquidación y reconocimiento presuntamente afectado por la apropiación o el reconocimiento sin justa causa de los recursos, cuando aplique.*
> *2.4 La entidad bancaria, tipo y número de cuenta de la autoridad que adelanta el procedimiento, en la cual se deban reintegrar los recursos.*
> ***Parágrafo.*** *Tratándose de recursos del aseguramiento en salud, la ADRES observará los términos de firmeza previstos en el artículo 73 de la Ley 1753*

de 2015 o la norma que la modifique o sustituya, así como las normas que lo reglamentan."

El plazo para dar respuesta no podrá exceder de cuarenta (40) días hábiles siguientes a la fecha en que reciba la comunicación enviada por la firma auditora, sobre esta no procede prórroga alguna.

ii) **Análisis de la respuesta**: Recibida la respuesta o vencido el término para presentarla—la autoridad competente debe efectuar un análisis técnico y jurídico de los argumentos y documentos allegados, con el fin de determinar si el hallazgo inicial se mantiene, si existe una justificación parcial o si, por el contrario, no se configuró una apropiación o un reconocimiento sin justa causa. Este análisis constituye una etapa sustancial del procedimiento, pues impide que la autoridad adopte decisiones automáticas y la obliga a valorar integralmente los elementos de juicio obrantes en el expediente.

iii) **Elaboración del informe técnico:** Cuando del análisis efectuado se concluya que existe una apropiación o un reconocimiento sin justa causa, total o parcial, la entidad debe elaborar un informe en el que exponga de manera motivada las razones técnicas, jurídicas y fácticas que sustentan dicha conclusión. Este informe debe contener, entre otros aspectos, la identificación de los registros observados, el valor objeto de reintegro, la actualización correspondiente y la explicación de las razones que justifican la recuperación de los recursos, como se evidencia en el articulo 6:

"Artículo 6. Elaboración de informe. En un término máximo de cuarenta (40) días hábiles contados a partir de la recepción de la respuesta a la solicitud de aclaración o del vencimiento del término para la respuesta, la entidad que esté adelantando el procedimiento de reintegro determinará, conforme con los criterios técnicos y jurídicos, si se presentó apropiación o reconocimiento sin justa causa de los recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud y elaborará un informe en el que se expondrán las razones que sustentan el resultado del análisis, que deberá contener, como mínimo, lo siguiente:
1. La relación de los registros identificados como hallazgo en la auditoría y su estado actual, identificando aquellos que configuran la apropiación o el reconocimiento sin justa causa de los recursos, y adicionalmente, para el caso de recobros y reclamaciones, los números de ítems asociados a la radicación de las solicitudes.
2. El valor de los recursos a reintegrar y reintegrados y la determinación del valor adeudado junto con la actualización, de acuerdo a la variación del IPC, calculada desde la fecha en la cual se produjo la apropiación o el reconocimiento sin justa causa de los recursos hasta la fecha del reintegro efectivo de los mismos o, de no haberse realizado reintegro, hasta la fecha de corte establecida para la elaboración del informe. En este último caso, deberá efectuarse el recálculo de los valores a la fecha del reintegro.
3. La especificación del proceso de liquidación y reconocimiento presuntamente afectado por la apropiación o el reconocimiento sin justa causa de los recursos, cuando aplique.
4. La identificación de la destinación de los recursos transferidos, su fuente, la destinación para la que fue girada, la fecha del giro, las vigencias fiscales en las que debió haberse ejecutado el recurso, cuando aplique, y las razones que justifiquen si hubo o no apropiación sin justa causa de los mismos.

Parágrafo. Cuando, como resultado del análisis, se identifique que la persona natural o jurídica requerida reintegró valores en etapas anteriores a la elaboración del informe, y producto del análisis se establezca que respecto de estos no se presentó apropiación o reconocimiento sin justa causa, la entidad que esté adelantando el procedimiento de reintegro le solicitará que indique a qué valores adeudados se aplicará el saldo a su favor.
En caso que la persona requerida no presente deudas, se ordenará la devolución a su favor, dentro de los veinte (20) días hábiles siguientes a la generación del informe.
Parágrafo transitorio. Para los procedimientos de reintegro que se encontraban en curso a la entrada en vigencia de la Ley 1949 de 2019, en los que se haya efectuado reintegro parcial por concepto de intereses moratorios liquidados con la tasa establecida para los impuestos administrados por la DIAN, los registros o ítems con saldos pendientes serán actualizados con el IPC."

iv) **Expedición del acto administrativo definitivo:** Con fundamento en el informe técnico elaborado durante la actuación, la autoridad competente expide el acto administrativo definitivo mediante el cual ordena el reintegro de los recursos respecto de aquellos registros en los que se estableció la existencia de una apropiación o un reconocimiento sin justa causa. Contra dicho acto proceden los recursos previstos en la ley, garantizando nuevamente el derecho de defensa del administrado.

v) **Opciones para el reintegro de los recursos:** Una vez expedido el acto administrativo definitivo, la Resolución 1716 de 2019 contempla diferentes mecanismos para hacer efectivo el reintegro de los recursos, entre ellos el pago directo, la autorización para efectuar descuentos sobre valores que la ADRES deba reconocer al deudor o la celebración de acuerdos de pago, mecanismos orientados a lograr la recuperación efectiva de los recursos públicos del Sistema General de Seguridad Social en Salud.

INTERESES O INDEXACIÓN EN EL PROCESO DE REINTEGRO

El inciso tercero del artículo 3 del Decreto Ley 1281 de 2002, establece:

*"**Artículo 3°. Reintegro de recursos apropiados o reconocidos sin justa causa**. Cuando el administrador fiduciario del Fosyga o cualquier entidad o autoridad pública, en el ejercicio de sus competencias o actividades como participante o actor en el flujo de caja, detecte que se presentó apropiación sin justa causa de recursos del sector salud, en los eventos que señale el reglamento, solicitará en forma inmediata las aclaraciones respectivas o su reintegro, el cual procederá a más tardar dentro de los veinte días hábiles siguientes a la comunicación del hecho. Cuando la situación no sea subsanada o aclarada en el plazo señalado se informará de manera inmediata y con las pruebas correspondientes a la ADRES quien ordenará el reintegro inmediato de los recursos y adelantará las acciones que considere pertinentes.*
(…)
*En el evento en que la apropiación o reconocimiento sin justa causa se haya producido a pesar de contarse con las herramientas, información o instrumentos para evitarlo, **los recursos deberán reintegrarse junto con los respectivos intereses liquidados a la tasa de interés moratorio establecida para los impuestos administrados por la Dirección de***

> ***Impuestos y Aduanas Nacionales, DIAN**. Cuando la apropiación se presente pese a la diligencia del respectivo actor o por circunstancias que escaparon a su control, los recursos deberán reintegrarse debidamente actualizados por el Índice de Precios al Consumidor, IPC." (Resaltado ajeno al texto).*

En este sentido, se infiere que, si la apropiación o reconocimiento indebido ocurrió por negligencia, imprudencia o impericia, por cuanto la entidad contaba con herramientas, información o instrumentos para evitar la indebida apropiación de los recursos, y ante la falta de cuidado al no tomar las medidas necesarias para evitar que el hecho ocurriera, surge la obligación de reintegrar el capital, más el pago de los respectivos intereses.

Es de inferir que la norma es clara al establecer el deber de cuidado necesario que deben tener los actores del Sistema General de Seguridad Social en Salud frente al manejo de los recursos del sistema, toda vez que de no hacerse implica necesariamente la generación de intereses moratorios.

5. IMPROCEDENCIA DE LA FIRMEZA PARA REINTEGROS QUE NO PERTENECEN AL ASEGURAMIENTO

El fenómeno jurídico de la firmeza constituye una figura que beneficia a determinados actores del Sistema General de Seguridad Social en Salud (SGSSS), en la medida en que permite sanear obligaciones relacionadas con el reconocimiento y giro de recursos del aseguramiento en salud, generando seguridad jurídica a partir de las decisiones adoptadas por la autoridad competente.

Este efecto se manifiesta, entre otros, en los procedimientos de reintegro de recursos regulados en el artículo 3° del Decreto Ley 1281 de 2002, y opera exclusivamente respecto de aquellas apropiaciones o reconocimientos sin justa causa a los que se haya aplicado expresamente la figura de firmeza por parte de dicha autoridad.

En consecuencia, la aplicación de la firmeza no es automática ni extensiva. Su reconocimiento corresponde únicamente a la autoridad o entidad que haya tramitado el procedimiento establecido en el citado artículo 3°, lo que implica que no puede aplicarse de manera generalizada o desproporcionada, ni hacerse extensiva a supuestos no previstos expresamente por el Legislador.

Por tanto, la aplicación de este beneficio debe limitarse al alcance normativo previsto, y dependerá de la verificación del cumplimiento de condiciones y requisitos específicos en cada caso concreto. En este contexto, la regla general continúa siendo la restitución de los recursos del SGSSS que hayan sido apropiados o reconocidos sin justa causa.

Se debe tener en cuenta que los recursos que fueron objeto de reintegro obedecen a recobros los cuales no están cubiertos por el Plan de Beneficios en Salud con cargo a la UPC para la fecha de su prestación. Por ende, no pertenecen a recursos del aseguramiento en Salud como erradamente lo interpretan la administrada.

Ahora bien, las disposiciones normativas consagradas en el artículo 73 de la Ley 1753 de 2015 y del artículo 16 de la Ley 1797 de 2016, no son aplicables a los procesos de reintegro de recursos por concepto de recobros o reclamaciones debido a que tal supuesto no está contemplado, pues el Legislador se refirió expresamente a los

reconocimientos y giros de recursos de aseguramiento en salud del Sistema General de Seguridad Social en Salud.

Aún bajo la interpretación de la demandante, es necesario indicar que de conformidad con lo dispuesto en el literal d) del artículo 2.6.1.6.1. del Decreto 780 de 2016, se define como reclamación, la remisión de la solicitud de aclaración a los sujetos del procedimiento de reintegro de recursos apropiados o reconocidos sin justa causa, con la cual se inicia dicho procedimiento y se interrumpe el plazo para que opere la firmeza sobre los reconocimientos y giros del aseguramiento en salud realizados a partir del 9 de junio de 2013. En este sentido, la solicitud de aclaración proferida por la Unión Temporal Fosyga 2014 fue radicada ante ALIANSALUD EPS el 15 de febrero de 2017, es decir dentro del término de dos años.

V. CASO CONCRETO – ALIANSALUD EPS

El artículo 3 del Decreto Ley 1281 de 2002, modificado por el artículo 7 de la Ley 1949 de 2019, facultó expresamente a la Administradora de los Recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud –ADRES– para adelantar el procedimiento dirigido a determinar la existencia de una apropiación o un reconocimiento sin justa causa de recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud y, de ser procedente, ordenar su reintegro, conforme al procedimiento que para el efecto estableciera el Ministerio de Salud y Protección Social. En desarrollo de dicho mandato fue expedida la Resolución 1716 de 2019, mediante la cual se reguló el procedimiento administrativo especial de reintegro de recursos apropiados o reconocidos sin justa causa.

En ese orden de ideas, para el caso concreto, las Resoluciones Nos. **151792 del 21 de octubre de 2024** y **39768 del 15 de mayo de 2025**, expedidas por la ADRES, fueron proferidas en ejercicio de las competencias expresamente conferidas por el artículo 3 del Decreto Ley 1281 de 2002, modificado por el artículo 7 de la Ley 1949 de 2019, y con estricta observancia del procedimiento administrativo previsto en la Resolución 1716 de 2019, razón por la cual constituyen actos administrativos expedidos por autoridad competente y con fundamento en las facultades legalmente atribuidas para la recuperación de recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud reconocidos sin justa causa.

- **Inicio del procedimiento de reintegro**

En cumplimiento de las funciones constitucionales y legales asignadas a la Administradora de los Recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud –ADRES– para la protección, administración, seguimiento, control y recuperación de los recursos públicos del Sistema General de Seguridad Social en Salud, la Dirección de Otras Prestaciones inició el procedimiento administrativo especial de reintegro previsto en el artículo 3 del Decreto Ley 1281 de 2002, modificado por el artículo 7 de la Ley 1949 de 2019, y desarrollado por la Resolución 1716 de 2019, modificada por la Resolución 995 de 2022.

En desarrollo de dichas competencias, la Dirección de Otras Prestaciones adelantó el proceso interno **PR-NOUPC-015-2024**, mediante el cual efectuó la revisión de los recobros previamente reconocidos a favor de **ALIANSALUD EPS S.A.** por concepto de servicios y tecnologías en salud no financiados con cargo a la Unidad de Pago por

Capitación –UPC–, con el propósito de verificar la correcta destinación de los recursos públicos administrados por la ADRES e identificar la eventual existencia de recursos reconocidos sin justa causa.

Como resultado de dicho ejercicio de verificación se identificó un presunto reconocimiento sin justa causa respecto de **doce (12) ítems contenidos en doce (12) recobros**, por un valor total de **DIEZ MILLONES SETECIENTOS NOVENTA Y CUATRO MIL DOSCIENTOS OCHENTA PESOS ($10.794.280)**, asociados a las causales de reintegro denominadas **«Duplicados o Pagos Dobles»**, **«Mayor Valor Pagado por Recobro»** y **«Medicamentos y Procedimientos Incluidos en el PBS»**, hallazgos que fueron documentados técnica y financieramente por la Dirección de Otras Prestaciones antes de dar apertura formal al procedimiento administrativo.

Ahora bien, la sola identificación de un posible reconocimiento sin justa causa **no habilita automáticamente a la ADRES para ordenar el reintegro de recursos**, pues el artículo 4 de la Resolución 1716 de 2019 impone a la entidad el deber de poner en conocimiento del presunto obligado los hallazgos detectados y otorgarle la oportunidad de ejercer plenamente sus derechos de defensa y contradicción antes de adoptar cualquier decisión definitiva.

En observancia de dicho mandato, mediante comunicación No. **20244208134281 del 29 de febrero de 2024**, la ADRES remitió a ALIANSALUD EPS S.A. la correspondiente **solicitud de aclaración**, informándole de manera detallada los recobros objeto de observación, las causales de reintegro identificadas, los paquetes involucrados, las fechas de pago, el valor comprometido en cada registro y el soporte técnico que sustentaba el presunto reconocimiento sin justa causa, anexando para tal efecto el archivo denominado **«Radicado 20244208134281_Anexo_1»**, con el detalle individualizado de cada uno de los recobros observados.

Debe resaltarse que esta actuación constituyó una **etapa preliminar de carácter garantista**, cuyo propósito consistió exclusivamente en poner en conocimiento de la EPS los hallazgos identificados durante la revisión técnica, permitiéndole aportar las explicaciones, soportes o aclaraciones que estimara pertinentes antes de que la administración evaluara la procedencia del reintegro. En consecuencia, la solicitud de aclaración no contenía una decisión definitiva ni prejuzgaba sobre la existencia del reconocimiento sin justa causa, sino que representaba el mecanismo previsto por el legislador y desarrollado por la Resolución 1716 de 2019 para garantizar el debido proceso dentro del procedimiento administrativo especial de reintegro.

- **Respuesta a la solicitud de aclaración y análisis del procedimiento de reintegro**

Una vez surtida la etapa de inicio del procedimiento, la solicitud de aclaración fue recibida electrónicamente por **ALIANSALUD EPS S.A.** el **13 de marzo de 2024**, conforme consta en el certificado expedido por Servicios Postales Nacionales S.A.S. –4-72–, garantizándose así el conocimiento efectivo de la actuación administrativa y el ejercicio del derecho de contradicción previsto en el artículo 4 de la Resolución 1716 de 2019.

No obstante, pese a contar con la oportunidad legal para presentar las explicaciones, observaciones y soportes que estimara pertinentes frente a los hallazgos puestos en su

conocimiento, **ALIANSALUD EPS S.A. optó por no ejercer su derecho de defensa dentro de esta etapa del procedimiento**, guardando silencio frente a la solicitud de aclaración formulada por la ADRES.

Ahora bien, resulta relevante precisar que la ausencia de respuesta por parte de la EPS **no produjo como consecuencia automática la procedencia del reintegro**, ni habilitó a la administración para expedir de manera inmediata el acto administrativo definitivo. Por el contrario, en observancia de lo dispuesto en el artículo 6 de la Resolución 1716 de 2019, la Dirección de Otras Prestaciones continuó con la siguiente etapa del procedimiento, consistente en el análisis integral de los hallazgos y la verificación de la procedencia del reintegro con fundamento en criterios técnicos, jurídicos y probatorios.

En desarrollo de dicha actuación, el **Grupo de Gestión de Reconocimientos** solicitó al **Grupo de Verificación y Auditoría de Cuentas**, mediante comunicación interna No. **20244200127623 del 6 de junio de 2024**, la elaboración del correspondiente estudio técnico dirigido a determinar si los hallazgos inicialmente identificados efectivamente configuraban un reconocimiento sin justa causa de recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud. Como consecuencia de dicha solicitud, el Grupo de Verificación y Auditoría de Cuentas emitió el concepto técnico correspondiente, en el cual efectuó la revisión documental de cada uno de los recobros objeto del procedimiento.

De acuerdo con el informe de reintegro, el estudio técnico no se limitó a reproducir el hallazgo inicialmente identificado, sino que comprendió la **verificación de los documentos soporte**, la consulta de la información registrada en los sistemas de información institucionales de la ADRES y la aplicación del **Procedimiento de Reintegro de Recursos Apropiados o Reconocidos Sin Justa Causa**, publicado por la entidad, cuya finalidad consiste en identificar, mediante auditorías internas y procedimientos de verificación, aquellos recursos que hubieren sido apropiados o reconocidos sin justa causa, promoviendo la correcta administración y eficiencia en la gestión de los recursos públicos del Sistema General de Seguridad Social en Salud.

Igualmente, el informe técnico dejó constancia de que la evaluación de cada uno de los registros fue realizada aplicando la metodología previamente definida por la ADRES para las causales **«Duplicados o Pagos Dobles»**, **«Mayor Valor Pagado por Recobro»** y **«Medicamentos y Procedimientos Incluidos en el PBS»**, incorporando para cada recobro la descripción del hallazgo, la verificación de los soportes, el análisis técnico efectuado, la justificación de la procedencia o improcedencia del reintegro y la determinación individual del valor involucrado.

Así las cosas, la actuación administrativa evidencia que la ADRES no fundamentó su decisión en la ausencia de respuesta de ALIANSALUD EPS S.A., sino en un proceso posterior de verificación técnica y documental que permitió determinar objetivamente la existencia o inexistencia del reconocimiento sin justa causa respecto de cada uno de los recobros analizados, garantizando de esta manera que la decisión administrativa obedeciera al resultado de un análisis técnico individualizado y no a una consecuencia automática derivada del silencio de la EPS.

- **Elaboración del estudio técnico y del informe del procedimiento de reintegro**

Así las cosas, la actuación administrativa evidencia que la ADRES no fundamentó su decisión en la ausencia de respuesta de ALIANSALUD EPS S.A., sino en un proceso posterior de verificación técnica y documental que permitió determinar objetivamente la existencia o inexistencia del reconocimiento sin justa causa respecto de cada uno de los recobros analizados, garantizando de esta manera que la decisión administrativa obedeciera al resultado de un análisis técnico individualizado y no a una consecuencia automática derivada del silencio de la EPS.

- **Respuesta a la solicitud de aclaración y análisis del procedimiento de reintegro**

Una vez agotada la etapa de contradicción prevista en el artículo 4 de la Resolución 1716 de 2019, y conforme a lo dispuesto en su artículo 6, la Dirección de Otras Prestaciones continuó con el análisis del procedimiento administrativo especial de reintegro, para lo cual dispuso la realización de un estudio técnico especializado que permitiera establecer, con fundamento en criterios objetivos, la procedencia o improcedencia del reintegro respecto de cada uno de los recobros inicialmente observados.

En desarrollo de dicha actuación, el Grupo de Gestión de Reconocimientos solicitó al Grupo de Verificación y Auditoría de Cuentas la elaboración del correspondiente concepto técnico, el cual fue emitido una vez efectuadas las verificaciones documentales y técnicas sobre cada uno de los registros objeto del procedimiento. Dicho concepto constituyó el principal soporte del Informe del Procedimiento de Reintegro No. **20244200164323 del 27 de septiembre de 2024**, elaborado en cumplimiento del artículo 6 de la Resolución 1716 de 2019.

Ahora bien, contrario a lo sostenido por la parte demandante, el estudio técnico no consistió en una simple reiteración del hallazgo inicialmente identificado. Por el contrario, la ADRES efectuó una revisión integral de cada uno de los recobros involucrados, verificando la documentación soporte, la información registrada en los sistemas institucionales, los antecedentes de reconocimiento y pago, las facturas de venta, los soportes de prestación del servicio y los criterios técnicos previstos en el **Procedimiento de Reintegro de Recursos Apropiados o Reconocidos Sin Justa Causa**, adoptado por la entidad para la evaluación de este tipo de actuaciones.

El propio informe señala que la evaluación se desarrolló con fundamento en una metodología previamente definida para cada una de las causales de reintegro analizadas, incorporando el estudio individual de los hallazgos, la valoración de la información disponible, el concepto técnico emitido frente a cada registro y la determinación concreta sobre la procedencia o improcedencia del reintegro, descartando cualquier actuación automática o genérica por parte de la administración.

Así mismo, para la causal de **«Duplicados o Pagos Dobles»**, el Grupo de Verificación y Auditoría de Cuentas explicó que la metodología empleada consistió en identificar posibles duplicidades mediante el análisis comparativo de los radicados, verificando la coincidencia de variables tales como la tecnología en salud recobrada, el número de factura, el prestador de servicios, el usuario, las cantidades reconocidas y los valores aprobados, utilizando para ello los reportes generados por los sistemas de información institucionales y la revisión de los soportes documentales obrantes en cada expediente.

De igual manera, frente a la causal **«Medicamentos y Procedimientos Incluidos en el PBS»**, el estudio técnico comprendió la verificación de la tecnología efectivamente recobrada, la fecha de prestación del servicio, la regulación vigente para ese período y las disposiciones contenidas en las resoluciones que definían el Plan de Beneficios en Salud, con el fin de establecer objetivamente si la tecnología debía ser financiada con recursos de la UPC y, por ende, si el recobro efectuado a la ADRES resultaba improcedente. Ello explica que el análisis no fuera uniforme para todos los registros, sino individualizado, dependiendo de las características propias de cada tecnología y de cada usuario.

Precisamente como resultado de dicho ejercicio técnico, la ADRES concluyó que **uno (1) de los doce (12) ítems inicialmente incluidos en la solicitud de aclaración no reunía los presupuestos para ordenar el reintegro**, razón por la cual fue excluido del procedimiento, determinándose la procedencia del reintegro únicamente respecto de **once (11) ítems**. Esta circunstancia demuestra que el estudio adelantado por la administración no tuvo un carácter mecánico o confirmatorio, sino que implicó una verdadera valoración técnica y jurídica de cada uno de los hallazgos inicialmente identificados, llegando incluso a modificar el resultado preliminar cuando las verificaciones realizadas así lo justificaban.

En consecuencia, el Informe No. **20244200164323 del 27 de septiembre de 2024** constituye el soporte técnico y probatorio que sirvió de fundamento para la expedición de la Resolución No. 151792 del 21 de octubre de 2024, evidenciando que la decisión administrativa fue el resultado de un procedimiento objetivo, documentado e individualizado, sustentado en criterios técnicos previamente establecidos y no en apreciaciones discrecionales o arbitrarias de la administración.

- **Expedición de la Resolución No. 151792 del 21 de octubre de 2024**

Concluidas las etapas previstas en los artículos 4 y 6 de la Resolución 1716 de 2019, y una vez valorados los hallazgos identificados, la información contenida en los sistemas institucionales, la documentación soporte de los recobros y el concepto emitido por el Grupo de Verificación y Auditoría de Cuentas, la Dirección de Otras Prestaciones procedió a consolidar el resultado del procedimiento administrativo especial de reintegro en el **Informe No. 20244200164323 del 27 de septiembre de 2024**, documento que sirvió de fundamento para la expedición de la Resolución No. 151792 del 21 de octubre de 2024.

En efecto, la Resolución No. 151792 de 2024 no constituye una actuación aislada ni una simple consecuencia del hallazgo inicialmente identificado, sino el acto administrativo mediante el cual la ADRES adoptó la decisión definitiva dentro del procedimiento especial de reintegro, con fundamento en el análisis técnico, jurídico y probatorio adelantado durante toda la actuación administrativa. Lo anterior encuentra respaldo en la propia motivación del acto, en la cual la entidad expuso de manera detallada el marco constitucional y legal aplicable, la competencia de la ADRES, los antecedentes del procedimiento, el contenido de la solicitud de aclaración, las actuaciones surtidas durante la etapa de verificación y las conclusiones del informe técnico que sustentaron la decisión adoptada.

Particularmente, la resolución desarrolló de forma individualizada el análisis correspondiente a cada uno de los once (11) ítems respecto de los cuales se concluyó la existencia de un reconocimiento sin justa causa de recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud, exponiendo para cada uno de ellos la causal de reintegro aplicable, el fundamento técnico de la observación, las verificaciones efectuadas por la administración, los soportes documentales revisados y el valor cuya recuperación resultaba procedente. En consecuencia, la motivación del acto administrativo no se limitó a expresar una conclusión general, sino que incorporó el resultado específico del análisis realizado frente a cada recobro objeto del procedimiento.

Asimismo, la Resolución No. 151792 evidencia que la ADRES acogió únicamente aquellos hallazgos respecto de los cuales el estudio técnico permitió acreditar la existencia de un reconocimiento sin justa causa, descartando el ítem cuya evaluación concluyó en sentido contrario. Este aspecto reviste especial importancia, pues demuestra que la administración no reprodujo automáticamente los hallazgos iniciales, sino que efectuó una valoración crítica de las pruebas recaudadas y adoptó una decisión acorde con el resultado del procedimiento administrativo.

En esas condiciones, la Resolución No. 151792 del 21 de octubre de 2024 constituye la materialización de un procedimiento administrativo desarrollado con observancia de las garantías previstas en la Ley 1437 de 2011 y en la Resolución 1716 de 2019, encontrándose suficientemente motivada en los hechos acreditados, en las pruebas obrantes en el expediente y en el análisis técnico realizado por las dependencias competentes de la ADRES. Por ello, carece de fundamento la afirmación de la parte demandante según la cual el acto administrativo fue expedido con falsa motivación o con desconocimiento del debido proceso, pues la decisión adoptada es el resultado de un procedimiento reglado, documentado y plenamente sustentado desde el punto de vista jurídico, técnico y probatorio.

- **Resolución del recurso de reposición y revisión integral de la actuación administrativa**

Una vez notificada la Resolución No. 151792 del 21 de octubre de 2024, ALIANSALUD EPS S.A. ejerció el derecho de contradicción mediante la interposición del recurso de reposición, oportunidad procesal en la cual expuso las razones por las cuales, a su juicio, no procedía el reintegro respecto de algunos de los recobros analizados dentro del procedimiento administrativo especial.

En atención a lo anterior, la Dirección de Otras Prestaciones procedió a efectuar una nueva valoración integral del expediente administrativo, de los argumentos planteados por la recurrente, de los soportes documentales obrantes en la actuación y de los fundamentos técnicos que sirvieron de sustento a la Resolución No. 151792 de 2024, culminando dicho análisis con la expedición de la **Resolución No. 39768 del 15 de mayo de 2025**, mediante la cual resolvió el recurso de reposición interpuesto por ALIANSALUD EPS S.A.

Debe resaltarse que la resolución que decidió el recurso **no constituye una simple confirmación formal del acto inicialmente expedido**, sino un nuevo ejercicio de valoración administrativa, en el que la ADRES examinó de manera individual los argumentos propuestos por la recurrente frente a cada una de las causales de reintegro,

confrontándolos con el estudio técnico, la documentación soporte, los sistemas de información institucionales y la normatividad aplicable a cada uno de los recobros objeto del procedimiento.

Como resultado de dicho análisis, la administración encontró procedentes algunos de los planteamientos formulados por ALIANSALUD EPS S.A., razón por la cual modificó parcialmente la decisión inicialmente adoptada, recalculó el capital objeto de reintegro y efectuó una nueva liquidación de la actualización conforme al Índice de Precios al Consumidor (IPC), manteniendo únicamente aquellos valores respecto de los cuales persistía plenamente acreditado el reconocimiento sin justa causa de recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud.

Esta circunstancia reviste especial importancia dentro del presente proceso judicial, pues demuestra que la ADRES no mantuvo inalterable su decisión inicial ni desestimó automáticamente las razones expuestas por la recurrente. Por el contrario, el recurso de reposición cumplió plenamente su finalidad, permitiendo a la administración revisar nuevamente la totalidad de la actuación administrativa, valorar los argumentos expuestos por la EPS y adoptar la decisión que jurídicamente correspondía conforme al resultado del análisis efectuado.

Así mismo, la Resolución No. 39768 de 2025 desarrolló nuevamente el marco constitucional y legal aplicable al procedimiento de reintegro, reiteró las competencias atribuidas a la ADRES por el artículo 3 del Decreto Ley 1281 de 2002, modificado por el artículo 7 de la Ley 1949 de 2019, y explicó de manera detallada las razones jurídicas, técnicas y probatorias que sustentaban la decisión adoptada frente a cada uno de los reparos formulados por ALIANSALUD EPS S.A., satisfaciendo plenamente el deber de motivación previsto en los artículos 35 y 36 de la Ley 1437 de 2011.

En consecuencia, el procedimiento administrativo adelantado por la ADRES no solo garantizó el derecho de contradicción antes de la expedición del acto definitivo, mediante la solicitud de aclaración prevista en la Resolución 1716 de 2019, sino que además brindó a la EPS una segunda oportunidad para controvertir la decisión a través del recurso de reposición, recurso que fue resuelto mediante un nuevo análisis integral de los aspectos técnicos, jurídicos y probatorios del caso. Ello evidencia que la actuación administrativa respetó plenamente las garantías propias del debido proceso y observó cada una de las etapas previstas por el ordenamiento jurídico para la recuperación de recursos públicos reconocidos sin justa causa.

VI. ARGUMENTOS DE LA DEFENSA

6.1. Metodología aplicada por la ADRES para la determinación de las causales de reintegro

Como se expuso anteriormente, la decisión adoptada mediante las Resoluciones Nos. 151792 del 21 de octubre de 2024 y 39768 del 15 de mayo de 2025 no obedeció a apreciaciones subjetivas de la administración ni a una valoración discrecional de los recobros objeto del procedimiento. Por el contrario, la determinación de la procedencia del reintegro se sustentó en la metodología técnica desarrollada por el Grupo de Verificación y Auditoría de Cuentas de la Dirección de Otras Prestaciones, la cual fue

aplicada de manera uniforme y objetiva para cada una de las causales de reintegro analizadas dentro del procedimiento administrativo especial.
Dicha metodología fue incorporada al Informe del Procedimiento de Reintegro No. 20244200164323 y desarrollada individualmente respecto de cada uno de los recobros objeto de análisis, permitiendo establecer con fundamento en evidencia documental y en los sistemas de información institucionales si los recursos reconocidos por la ADRES habían sido apropiados o reconocidos sin justa causa.

6.1.1. Metodología para la identificación de recobros duplicados o pagos dobles

Respecto de la causal denominada **«Duplicados o Pagos Dobles»**, el Grupo de Verificación y Auditoría de Cuentas explicó que su finalidad consiste en identificar aquellos eventos en los cuales una misma tecnología en salud fue reconocida más de una vez, ya sea dentro del mismo radicado o en radicados diferentes, generando un doble reconocimiento con cargo a los recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud. Para ello, la metodología institucional parte de la generación de reportes de presuntos duplicados por parte de la Dirección de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones y continúa con la validación individual de cada registro en los aplicativos institucionales de la ADRES.

Posteriormente, los auditores realizan un análisis comparativo de la información contenida en cada uno de los recobros involucrados, verificando, entre otros aspectos, la identidad del usuario, el tipo y número del documento de identificación, la tecnología en salud recobrada, el prestador del servicio, el número de factura, la cantidad suministrada, el valor facturado y el valor efectivamente reconocido por la ADRES. Solo cuando de dicha verificación se establece la coincidencia de estos elementos y se evidencia que los recursos fueron reconocidos en más de una oportunidad respecto de la misma prestación, se configura la causal de **«Duplicados o Pagos Dobles»**.

Precisamente, esta metodología fue aplicada en el presente procedimiento respecto de los recobros identificados con los radicados **135673995**, **180541140** y **180541138**, frente a los cuales el Grupo de Verificación y Auditoría de Cuentas verificó documentalmente la coincidencia de las variables anteriormente descritas, concluyendo que se habían efectuado reconocimientos sobre una misma prestación, razón por la cual procedía el reintegro de los recursos correspondientes. Tales conclusiones no obedecieron a una inferencia genérica, sino a la confrontación individual de las facturas, los soportes de prestación del servicio, los valores reconocidos y la información registrada en los sistemas institucionales de la ADRES.

En consecuencia, la configuración de la causal de **«Duplicados o Pagos Dobles»** en el presente asunto no fue el resultado de una apreciación discrecional de la administración, sino de la aplicación de una metodología previamente definida, soportada en verificaciones técnicas y documentales objetivas, cuya finalidad consiste en evitar que una misma prestación sea reconocida más de una vez con cargo a los recursos públicos del Sistema General de Seguridad Social en Salud, preservando así la destinación específica y la correcta administración de dichos recursos.

6.2. Metodología para la determinación del mayor valor pagado por recobro

Otra de las causales analizadas dentro del procedimiento administrativo especial de reintegro correspondió al **"Mayor Valor Pagado por Recobro"**, la cual tiene como finalidad identificar aquellos eventos en los que, como consecuencia de inconsistencias en el proceso de reconocimiento o de la información utilizada para la liquidación, la ADRES efectuó un pago superior al que legal y técnicamente correspondía reconocer por concepto de un recobro.

Esta causal no supone la inexistencia de la obligación de pago a favor de la entidad recobrante ni cuestiona la prestación efectiva del servicio de salud; por el contrario, parte del reconocimiento de que la tecnología fue suministrada al usuario y que el recobro podía resultar procedente, pero busca establecer si el monto efectivamente reconocido se ajustó a los parámetros normativos y técnicos aplicables o si, por el contrario, se produjo un desembolso que excedió el valor que debía ser asumido con cargo a los recursos públicos del Sistema General de Seguridad Social en Salud.

Con ese propósito, el Grupo de Verificación y Auditoría de Cuentas adelantó un análisis técnico y financiero individualizado de los recobros objeto de observación, verificando la totalidad de la información contenida en el expediente administrativo y confrontándola con los registros institucionales de la ADRES. Dicho análisis comprendió, entre otros aspectos, la revisión del valor facturado por el prestador, el valor solicitado por la EPS, el histórico de auditoría, los valores efectivamente aprobados y pagados, las liquidaciones efectuadas durante el proceso de reconocimiento y los soportes documentales que respaldaban cada uno de los desembolsos realizados por la entidad.

De igual manera, la metodología aplicada exigió verificar que las diferencias encontradas no obedecieran a reliquidaciones autorizadas por la normativa vigente, ajustes posteriores o modificaciones derivadas del trámite administrativo del recobro. Solo una vez descartadas dichas circunstancias y comprobado que el valor finalmente reconocido excedía el monto que correspondía pagar conforme a la regulación aplicable y a los soportes obrantes en el expediente, se concluía la existencia de un reconocimiento sin justa causa susceptible de reintegro.

En el caso concreto, el Grupo de Verificación y Auditoría de Cuentas documentó detalladamente las verificaciones efectuadas respecto de los recobros asociados a esta causal, identificando el valor inicialmente reconocido por la ADRES, el valor que realmente procedía conforme a los soportes y al resultado de la auditoría, así como la diferencia económica correspondiente al mayor valor pagado. Estas conclusiones fueron incorporadas al informe técnico y posteriormente acogidas en la Resolución No. 151792 de 2024, constituyendo el fundamento objetivo de la decisión administrativa.

Es importante destacar que la determinación del mayor valor pagado no obedeció a una apreciación subjetiva de la administración ni a una modificación unilateral de los valores previamente reconocidos. Por el contrario, fue el resultado de una revisión técnica y financiera sustentada en documentos verificables, registros institucionales y criterios previamente definidos para este tipo de auditorías, garantizando que el reintegro únicamente comprendiera aquellas sumas respecto de las cuales existía plena certeza de haber sido reconocidas sin causa jurídica que justificara su permanencia en el patrimonio de la EPS.

En consecuencia, la aplicación de esta causal evidencia que la actuación de la ADRES estuvo orientada exclusivamente a restablecer la correcta destinación de los recursos públicos del Sistema General de Seguridad Social en Salud, recuperando únicamente el monto efectivamente pagado en exceso y preservando el equilibrio entre el derecho de las entidades recobrantes a obtener el reconocimiento de los servicios prestados y el deber constitucional de proteger el patrimonio público y asegurar la adecuada administración de los recursos del sistema.

6.3. Metodología para la determinación de medicamentos y procedimientos incluidos en el Plan de Beneficios en Salud (PBS)

La tercera causal objeto de análisis dentro del procedimiento administrativo especial de reintegro corresponde a los **medicamentos y procedimientos incluidos en el Plan de Beneficios en Salud (PBS)**, cuyo propósito consiste en establecer si las tecnologías objeto de recobro se encontraban financiadas con cargo a la Unidad de Pago por Capitación (UPC) para la fecha en que fueron suministradas al usuario y, en consecuencia, si existía fundamento jurídico para que la ADRES hubiera efectuado su reconocimiento con recursos destinados exclusivamente a la financiación de tecnologías no cubiertas por dicho mecanismo.

Esta causal encuentra sustento en el principio de legalidad del gasto público y en el esquema de financiación previsto por el Sistema General de Seguridad Social en Salud, conforme al cual los recursos administrados por la ADRES únicamente pueden destinarse al reconocimiento de aquellas prestaciones cuya financiación no corresponda a la UPC. De allí que la verificación sobre la inclusión o exclusión de una tecnología dentro del Plan de Beneficios no constituya una facultad discrecional de la administración, sino un deber jurídico orientado a garantizar la correcta destinación de los recursos públicos y evitar reconocimientos que carezcan de soporte legal.

En desarrollo de esta metodología, el Grupo de Verificación y Auditoría de Cuentas realizó un análisis individual respecto de cada uno de los recobros observados, verificando, en primer lugar, la tecnología efectivamente suministrada al usuario, la fecha de prestación del servicio, el diagnóstico asociado, la información contenida en la factura, la orden médica y los demás documentos que integraban el expediente administrativo.

Posteriormente, dicha información fue confrontada con la regulación vigente para el respectivo periodo, particularmente con las disposiciones que definían las tecnologías financiadas con cargo a la UPC, con el propósito de establecer si la prestación podía ser objeto de recobro ante la ADRES o si, por el contrario, debía ser asumida por la EPS dentro de los recursos ordinarios del aseguramiento.

La aplicación de esta metodología exigió, además, acudir a los criterios técnicos que gobiernan la financiación del PBS, razón por la cual el análisis no se limitó a verificar la denominación comercial del medicamento o del procedimiento, sino que comprendió la revisión de su principio activo, concentración, forma farmacéutica, presentación, indicación clínica y demás características relevantes para determinar si la tecnología correspondía efectivamente a una prestación financiada con la UPC conforme a la regulación vigente al momento de su suministro. De esta manera, la conclusión sobre la procedencia del reintegro no obedeció a una apreciación subjetiva de la administración,

sino a la confrontación objetiva entre los soportes aportados por la EPS y el marco normativo que regulaba la financiación de las tecnologías en salud.

Así mismo, el informe técnico evidencia que cada uno de los recobros fue objeto de un estudio independiente, en el que se expusieron las razones particulares por las cuales la tecnología correspondiente debía considerarse financiada con cargo a la UPC. Para ello, el Grupo de Verificación y Auditoría de Cuentas describió la tecnología analizada, identificó la regulación aplicable para la fecha de prestación del servicio, explicó el fundamento técnico que sustentaba la observación y determinó el valor cuya recuperación resultaba procedente, descartando cualquier análisis genérico o estandarizado.

Lo anterior demuestra que la actuación adelantada por la ADRES respetó plenamente el deber de motivación previsto en los artículos 35 y 36 de la Ley 1437 de 2011, toda vez que la decisión administrativa estuvo precedida de una valoración técnica, normativa y probatoria que permitió establecer de manera objetiva la inexistencia de fundamento jurídico para mantener el reconocimiento efectuado con cargo a recursos públicos respecto de tecnologías cuya financiación correspondía al Plan de Beneficios en Salud.

En consecuencia, la configuración de esta causal de reintegro no se sustentó en una interpretación discrecional de la administración ni en una modificación posterior de las reglas de financiación del sistema, sino en la aplicación estricta del marco normativo vigente para la fecha de prestación de cada servicio, garantizando que los recursos administrados por la ADRES fueran destinados exclusivamente a las finalidades previstas por el legislador y preservando, de esta manera, los principios de eficiencia, sostenibilidad financiera y destinación específica que rigen el Sistema General de Seguridad Social en Salud.

VII. LA ACTUACIÓN ADMINISTRATIVA ADELANTADA POR LA ADRES SE AJUSTÓ PLENAMENTE AL DEBIDO PROCESO ADMINISTRATIVO

Expuesta la metodología aplicada para cada una de las causales de reintegro, resulta evidente que las Resoluciones Nos. 151792 del 21 de octubre de 2024 y 39768 del 15 de mayo de 2025 fueron el resultado de un procedimiento administrativo especial desarrollado con estricto apego a las garantías previstas en la Constitución Política, la Ley 1437 de 2011, el Decreto Ley 1281 de 2002, la Ley 1949 de 2019 y la Resolución 1716 de 2019.

En efecto, la ADRES garantizó a ALIANSALUD EPS S.A. el conocimiento previo de los hallazgos mediante la solicitud de aclaración; otorgó un término para presentar explicaciones y aportar los documentos que estimara pertinentes; realizó un estudio técnico independiente por parte del Grupo de Verificación y Auditoría de Cuentas; consolidó las conclusiones en un informe técnico debidamente motivado; expidió un acto administrativo en el que expuso de manera clara las razones de hecho y de derecho que sustentaban la decisión y, finalmente, resolvió el recurso de reposición mediante un nuevo análisis integral de los argumentos formulados por la EPS.

Esta secuencia procedimental evidencia que la actuación administrativa estuvo presidida por los principios de legalidad, contradicción, imparcialidad, publicidad, transparencia y motivación suficiente, descartando cualquier actuación arbitraria o carente de soporte

técnico. Antes bien, la decisión administrativa fue el resultado de un procedimiento reglado, documentado y sustentado en elementos probatorios objetivos que permitieron establecer la existencia de reconocimientos efectuados sin justa causa y, por consiguiente, la obligación legal de ordenar el reintegro de los recursos públicos correspondientes.

En ese orden de ideas, la presunción de legalidad que ampara los actos administrativos demandados permanece incólume, toda vez que la parte actora no ha logrado desvirtuar que la actuación adelantada por la ADRES se ajustó a las competencias conferidas por el ordenamiento jurídico ni demostrar que las conclusiones contenidas en las Resoluciones Nos. 151792 de 2024 y 39768 de 2025 carezcan de respaldo técnico, jurídico o probatorio.

VIII. IMPROCEDENCIA DEL CONCEPTO DE VIOLACIÓN

8.1. IMPROCEDENCIA DEL CARGO DE FALSA MOTIVACIÓN

La parte demandante solicita la declaratoria de nulidad de las Resoluciones Nos. 151792 del 21 de octubre de 2024 y 39768 del 15 de mayo de 2025, afirmando que los actos administrativos se encuentran viciados de falsa motivación al considerar que las razones expuestas por la ADRES no corresponden a los hechos jurídicos y fácticamente demostrados durante el procedimiento administrativo de reintegro. Para sustentar dicha afirmación, cita la jurisprudencia del Consejo de Estado relativa a los presupuestos que configuran este vicio de legalidad y sostiene, en términos generales, que las conclusiones de la entidad no se ajustan a la realidad de los recobros objeto del procedimiento.

No obstante, el cargo carece de vocación de prosperidad, pues parte de una comprensión equivocada de la figura de la falsa motivación y desconoce el alcance del control judicial sobre los actos administrativos.

En efecto, la jurisprudencia del Consejo de Estado, invocada por la propia demandante, ha señalado de manera uniforme que la falsa motivación constituye un vicio del elemento causal del acto administrativo y únicamente se configura cuando los hechos que sirvieron de fundamento a la decisión administrativa no existieron, no fueron demostrados dentro de la actuación, fueron apreciados de manera manifiestamente equivocada o cuando la administración omitió valorar hechos plenamente acreditados que habrían conducido a una decisión diferente. De igual manera, la misma Corporación ha precisado que no basta afirmar la existencia de un error de apreciación, sino que corresponde a quien alega el vicio demostrar concretamente cuáles fueron los hechos inexistentes, cuáles fueron apreciados erróneamente o cuáles pruebas determinantes fueron ignoradas por la administración.

Precisamente, ninguno de esos supuestos se presenta en el caso objeto de estudio.
Las Resoluciones Nos. 151792 de 2024 y 39768 de 2025 fueron expedidas como culminación del procedimiento administrativo especial de reintegro previsto en el artículo 3 del Decreto Ley 1281 de 2002, modificado por el artículo 7 de la Ley 1949 de 2019 y desarrollado por la Resolución 1716 de 2019, actuación dentro de la cual la ADRES adelantó una auditoría técnica, puso los hallazgos en conocimiento de ALIANSALUD EPS S.A. mediante la correspondiente solicitud de aclaración, otorgó la oportunidad para ejercer el derecho de contradicción, ordenó la elaboración de un concepto técnico

especializado por parte del Grupo de Verificación y Auditoría de Cuentas, consolidó los resultados en el Informe No. 20244200164323 y resolvió posteriormente el recurso de reposición mediante una nueva valoración integral del expediente administrativo. Todo ello evidencia que la motivación de los actos administrativos demandados descansa sobre un conjunto de antecedentes fácticos, jurídicos y probatorios plenamente identificables y verificables, mas no sobre apreciaciones arbitrarias o carentes de sustento.

En ese contexto, resulta evidente que la demandante no demuestra la inexistencia de los hechos considerados por la administración ni acredita que estos hubiesen sido falsamente construidos. Por el contrario, reconoce expresamente la existencia del procedimiento administrativo de reintegro, la expedición de la solicitud de aclaración, la realización de la auditoría y la emisión de las resoluciones demandadas, limitándose a manifestar su desacuerdo con las conclusiones técnicas alcanzadas por la ADRES respecto de determinadas causales de reintegro. Tal discrepancia, sin embargo, **no configura falsa motivación**, pues una cosa es cuestionar el resultado de la valoración probatoria realizada por la administración y otra muy distinta demostrar que los hechos que sirvieron de fundamento al acto administrativo eran inexistentes o contrarios a la realidad.

En otras palabras, la controversia planteada por ALIANSALUD EPS S.A. no recae sobre la existencia de los antecedentes fácticos del procedimiento, sino sobre la interpretación técnica y jurídica efectuada por la ADRES frente a la información obtenida durante la auditoría. Así, la discusión propuesta por la demandante corresponde al mérito de las conclusiones alcanzadas por la administración, mas no a la configuración del vicio de falsa motivación definido por la jurisprudencia del Consejo de Estado.

Debe recordarse, además, que los actos administrativos gozan de presunción de legalidad, de modo que corresponde a quien pretende su anulación desvirtuar dicha presunción mediante la demostración clara y suficiente del vicio alegado. En el presente asunto, la demandante no acredita que los informes técnicos, los documentos soporte, los registros institucionales o las verificaciones efectuadas por el Grupo de Verificación y Auditoría de Cuentas contengan información falsa o inexistente; tampoco demuestra que la ADRES hubiera omitido valorar pruebas determinantes que condujeran necesariamente a una decisión distinta. Su argumentación se limita a sostener que, en su criterio, determinadas tecnologías sí eran recobrables o que algunos recobros no configuraban duplicidad, lo cual constituye una discrepancia frente al contenido técnico de la decisión administrativa, pero resulta insuficiente para estructurar el vicio de falsa motivación.

En consecuencia, el cargo formulado por la parte actora debe ser desestimado, toda vez que las Resoluciones Nos. 151792 del 21 de octubre de 2024 y 39768 del 15 de mayo de 2025 se encuentran suficientemente motivadas en los hechos acreditados durante el procedimiento administrativo, en el marco normativo aplicable y en el análisis técnico efectuado por las dependencias competentes de la ADRES, sin que la demandante haya logrado demostrar la configuración de alguno de los presupuestos exigidos por la jurisprudencia para desvirtuar la presunción de legalidad que ampara dichos actos administrativos.

Adicionalmente, la demandante pretende estructurar el cargo de falsa motivación a partir de una lectura aislada y fragmentada de las resoluciones demandadas, omitiendo que tanto la Resolución No. 151792 del 21 de octubre de 2024 como la Resolución No. 39768 del 15 de mayo de 2025 hacen parte de una misma actuación administrativa y, por tanto, deben ser analizadas de manera integral. No resulta jurídicamente admisible extraer apartes específicos de las consideraciones de los actos administrativos para afirmar la inexistencia de motivación, desconociendo que la fundamentación de la decisión se encuentra distribuida a lo largo de todo el procedimiento administrativo especial de reintegro, integrado por la solicitud de aclaración, el análisis de la respuesta presentada por la EPS, el concepto técnico emitido por el Grupo de Verificación y Auditoría de Cuentas, el Informe del Procedimiento de Reintegro No. 20244200164323, la Resolución No. 151792 de 2024 y la Resolución No. 39768 de 2025.

Precisamente, el informe técnico, así como los actos administrativos demandados, evidencian que la ADRES no adoptó su decisión con fundamento en apreciaciones genéricas o carentes de sustento, sino a partir de un análisis técnico, documental y normativo de cada uno de los registros objeto de observación. En consecuencia, las conclusiones allí consignadas constituyen el resultado de la verificación de la información obrante en los sistemas institucionales, de la confrontación de los soportes aportados por la EPS y de la aplicación de la metodología prevista en la Resolución 1716 de 2019 para establecer la existencia de recursos apropiados o reconocidos sin justa causa.

En ese sentido, resulta pertinente reiterar que, cuando las explicaciones suministradas por la EPS no logran desvirtuar los hallazgos inicialmente identificados, la administración se encuentra legalmente habilitada para ordenar el reintegro de los recursos cuya apropiación o reconocimiento carezca de justificación jurídica. Ello ocurrió en el presente asunto, pues respecto de los registros analizados la información allegada por ALIANSALUD EPS S.A. no permitió desvirtuar las inconsistencias evidenciadas durante la auditoría, manteniéndose incólumes los hallazgos consignados en el informe técnico.

Así, por ejemplo, frente a los recobros analizados bajo la causal **"Medicamentos y procedimientos PBS"**, la ADRES verificó que las tecnologías objeto de reconocimiento correspondían a prestaciones financiadas con cargo a la Unidad de Pago por Capitación (UPC), conforme a la regulación vigente para la fecha de prestación del servicio, contenida, entre otras disposiciones, en los Acuerdos 008 de 2009 y 029 de 2011 de la Comisión de Regulación en Salud (CRES), la Resolución 5521 de 2013 y las directrices técnicas expedidas por el entonces Ministerio de Salud y Protección Social. En consecuencia, el reconocimiento de dichos recobros generó un pago sin justa causa, toda vez que esas tecnologías ya habían sido financiadas a través de la UPC, produciéndose una doble financiación con recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud.

Bajo ese entendido, el reintegro ordenado por la ADRES no constituye una decisión arbitraria, sino la consecuencia jurídica derivada de la obligación legal de recuperar recursos públicos indebidamente reconocidos.

Del mismo modo, es importante destacar que las resoluciones demandadas contienen una motivación amplia, suficiente y detallada, en la que se exponen de manera expresa los antecedentes de la actuación, el marco normativo aplicable, la metodología empleada durante la auditoría, el análisis individual de cada uno de los hallazgos y las razones jurídicas y técnicas que sustentan la procedencia del reintegro. Igualmente, la

Resolución No. 39768 de 2025 desarrolló un estudio específico de los argumentos formulados por ALIANSALUD EPS S.A. en el recurso de reposición, pronunciándose de fondo sobre cada uno de ellos y explicando las razones por las cuales algunos fueron acogidos y otros desestimados.

En efecto, la demandante afirma que la ADRES omitió pronunciarse sobre los argumentos expuestos durante el procedimiento administrativo. Sin embargo, dicha afirmación desconoce el contenido mismo de la Resolución No. 39768 de 2025, en la cual la entidad analizó de manera expresa las inconformidades formuladas por la EPS y precisó que aquellos argumentos que simplemente reiteraban las explicaciones presentadas durante la etapa de solicitud de aclaración ya habían sido objeto de valoración dentro del procedimiento administrativo.

Por ello, la administración explicó que el recurso de reposición no constituye una nueva etapa para reproducir idénticos argumentos ya analizados, sino un mecanismo de revisión de la decisión adoptada, razón por la cual no era procedente reabrir el debate sobre aspectos previamente resueltos dentro de una actuación que se encontraba amparada por la presunción de legalidad y que había respetado íntegramente las garantías del debido proceso.

En consecuencia, la demandante descontextualiza el alcance de las consideraciones contenidas en la Resolución No. 39768 de 2025, pues pretende presentar como ausencia de motivación lo que en realidad corresponde a la aplicación de las reglas propias del procedimiento administrativo especial de reintegro. La ADRES no se negó a estudiar los argumentos de la EPS; por el contrario, los examinó tanto en la etapa de solicitud de aclaración como al resolver el recurso de reposición, concluyendo, con fundamento en el análisis técnico y probatorio efectuado, que las explicaciones suministradas no lograban desvirtuar los hallazgos respecto de aquellos registros en los que finalmente se ordenó el reintegro.

Debe resaltarse, además, que el procedimiento administrativo especial de reintegro fue adelantado con estricta observancia de las etapas previstas en la Resolución 1716 de 2019, garantizando plenamente el derecho de contradicción y defensa de la entidad requerida. En desarrollo de dicho procedimiento se surtieron sucesivamente: **i)** la solicitud de aclaración; **ii)** la oportunidad para que la EPS presentara sus explicaciones y aportara los soportes que estimara pertinentes; **iii)** el análisis técnico y jurídico de la respuesta; **iv)** la elaboración del informe del procedimiento de reintegro y la expedición del acto administrativo correspondiente; y **v)** la resolución del recurso de reposición interpuesto por la administrada. Cada una de estas etapas fue cumplida en el presente caso, razón por la cual carece de fundamento la afirmación según la cual la actuación administrativa se adelantó desconociendo las formas propias del procedimiento.

Finalmente, resulta pertinente recordar que el derecho al debido proceso en las actuaciones administrativas, aunque incorpora las garantías de contradicción, defensa y aportación de pruebas previstas en el artículo 29 de la Constitución Política, no puede equipararse de manera mecánica al debido proceso judicial. La Corte Constitucional ha precisado que, en materia administrativa, dichas garantías deben armonizarse con los principios que gobiernan el ejercicio de la función administrativa, tales como la eficacia, la eficiencia, la economía y la celeridad.

En ese contexto, la Resolución 1716 de 2019 diseñó un procedimiento especial que concentra la actividad probatoria en la etapa de solicitud de aclaración, precisamente para que la entidad requerida allegue todos los soportes destinados a desvirtuar el hallazgo inicialmente identificado, permitiendo posteriormente a la ADRES efectuar el análisis correspondiente y adoptar la decisión debidamente motivada. Ese procedimiento fue observado íntegramente en el presente asunto, razón por la cual no existe vulneración alguna del debido proceso ni mucho menos un vicio de falsa motivación que desvirtúe la presunción de legalidad de las resoluciones demandadas.

SOBRE LA VALORACIÓN PROBATORIA Y LA GARANTÍA DEL DEBIDO PROCESO

Frente a los cuestionamientos de la parte actora sobre la presunta ausencia de valoración probatoria y vulneración del debido proceso, es necesario aclarar que el procedimiento administrativo de reintegro de recursos apropiados o reconocidos sin justa causa sí garantizó plenamente el derecho de defensa, contradicción y valoración de pruebas, conforme a lo previsto en el Decreto Ley 1281 de 2002, las Resoluciones 1716 de 2019 y 4358 de 2018, y el artículo 29 de la Constitución Política.

En el caso concreto, el procedimiento fue tramitado bajo el régimen normativo vigente en dos momentos relevantes: inició bajo el artículo 3 del Decreto Ley 1281 de 2002 y finalizó bajo la vigencia del artículo 7 de la Ley 1949 de 2019. Esta última disposición estableció expresamente que los procesos ya allegados a la ADRES debían culminarse ante dicha entidad, conservando su competencia para emitir el acto administrativo final. Además, la norma ratificó que los reintegros se harían con actualización por IPC o con intereses moratorios, según el caso.

De acuerdo con la Resolución 1716 de 2019, aplicable al trámite inicial del caso, el procedimiento contempló etapas claras que aseguraron el ejercicio del derecho de defensa:

I) Solicitud de aclaración,
II) Respuesta de la entidad requerida,
III) Análisis a la respuesta,
IV) Elaboración del informe y comunicación del resultado,
V) Recurso de reposición ante el acto administrativo, de conformidad con la Ley 1437 de 2011.

Durante la fase probatoria desarrollada en la primera etapa del procedimiento —ante el Administrador Fiduciario del Fosyga, hoy ADRES—, se garantizó a la entidad requerida la posibilidad de aportar pruebas, documentos y argumentos destinados a desvirtuar la presunta apropiación sin justa causa. En dicha etapa se realiza una solicitud concreta de aclaraciones que no se formula en abstracto, sino que se acompaña de las pruebas técnicas y documentales que fundamentan la posible apropiación indebida, dando así lugar a un verdadero contradictorio.

La parte requerida cuenta con un término legal para responder y allegar las pruebas que considere pertinentes (por un término improrrogable de 40 días, según la Resolución 1716 de 2019). Estas son evaluadas dentro del informe técnico elaborado por ADRES, en el que se fundamenta la determinación final de la obligación. Por tanto, es en esa etapa inicial donde se surte la actividad probatoria, tal como lo establece también el

artículo 40 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (CPACA).

Una vez cerrada esa etapa y, ante la falta de reintegro voluntario, corresponde a la ADRES expedir el acto administrativo de ejecución previas validaciones del procedimiento adelantado, sin que en esta fase sea exigible una nueva actividad probatoria. Lo anterior, porque esta entidad no define el monto, no administra las bases de datos, ni participa en los flujos financieros del SGSSS; su competencia es exclusivamente ordenar el reintegro con base en los resultados verificados por la entidad técnica (ADRES).

Además, la jurisprudencia constitucional ha reconocido que el debido proceso en sede administrativa tiene un alcance distinto al judicial, dadas las particularidades de la función pública. En ese marco, el procedimiento seguido se rigió por los principios de eficiencia, celeridad y economía, sin que ello implicara limitación o afectación alguna al derecho de defensa.

En suma, en el caso que nos ocupa:

- Se respetaron las etapas del procedimiento legalmente establecido.
- Se garantizó el derecho a aportar pruebas y controvertir las allegadas.
- Se valoró debidamente el material probatorio dentro del marco de competencias y en la etapa correspondiente.

Por lo tanto, no existe vulneración al debido proceso ni desconocimiento de los derechos fundamentales de la parte convocante, siendo improcedente la pretensión de nulidad por supuesta falta de valoración probatoria.

8.2. IMPROCEDENCIA DEL CARGO DE EXPEDICIÓN IRREGULAR POR PRESUNTA VIOLACIÓN DEL DEBIDO PROCESO

La parte demandante afirma que las Resoluciones Nos. 151792 del 21 de octubre de 2024 y 39768 del 15 de mayo de 2025 fueron expedidas con desconocimiento del debido proceso administrativo, al considerar que la ADRES omitió valorar las pruebas aportadas por ALIANSALUD EPS S.A., no resolvió de fondo los argumentos expuestos durante el procedimiento administrativo especial de reintegro y desconoció el artículo 40 de la Ley 1437 de 2011. Con fundamento en ello solicita la declaratoria de nulidad de los actos administrativos demandados.

No obstante, dicho cargo carece de fundamento jurídico y probatorio, por cuanto parte de una apreciación incompleta del procedimiento administrativo adelantado por la ADRES y desconoce tanto las reglas especiales previstas en la Resolución 1716 de 2019 como las actuaciones efectivamente surtidas dentro del expediente administrativo.

En primer lugar, conviene recordar que el procedimiento administrativo especial de reintegro constituye un procedimiento reglado, expresamente diseñado para garantizar el derecho de contradicción y defensa de las entidades requeridas antes de la expedición del acto administrativo definitivo. En desarrollo de dicho procedimiento la ADRES no adopta de manera inmediata una decisión de reintegro, sino que inicia la actuación mediante una **solicitud de aclaración**, pone en conocimiento de la entidad los hallazgos

detectados, concede la oportunidad para presentar explicaciones, aportar documentos y formular las observaciones que estime pertinentes, analiza integralmente la información allegada, elabora un informe técnico y, únicamente después de surtidas dichas etapas, adopta la decisión correspondiente mediante acto administrativo motivado, susceptible además del recurso de reposición.

Así las cosas, el diseño mismo del procedimiento evidencia que el derecho de defensa no constituye una garantía meramente formal, sino una actuación material y efectiva que antecede a la expedición del acto administrativo definitivo.

En el presente asunto, todas y cada una de dichas etapas fueron observadas por la ADRES. La entidad puso en conocimiento de ALIANSALUD EPS S.A. los hallazgos detectados mediante la correspondiente solicitud de aclaración; otorgó el término previsto en la Resolución 1716 de 2019 para presentar explicaciones y aportar las pruebas que considerara pertinentes; sometió dicha información al análisis del Grupo de Verificación y Auditoría de Cuentas; consolidó el resultado en el Informe del

Procedimiento de Reintegro No. 20244200164323; expidió la Resolución No. 151792 de 2024 debidamente motivada y, posteriormente, resolvió el recurso de reposición mediante la Resolución No. 39768 de 2025, oportunidad en la que efectuó una nueva valoración integral del expediente administrativo.

En consecuencia, resulta desacertada la afirmación de la demandante según la cual la ADRES omitió valorar las pruebas allegadas durante la actuación administrativa. La simple circunstancia de que la administración no hubiera acogido las conclusiones propuestas por ALIANSALUD EPS S.A. **no significa que dichas pruebas hubiesen sido ignoradas**. Por el contrario, tanto el informe técnico como las resoluciones demandadas evidencian que la documentación aportada fue objeto de estudio y confrontación con los registros institucionales, con los soportes del procedimiento de reconocimiento y con la normatividad aplicable, concluyéndose motivadamente que tales elementos no resultaban suficientes para desvirtuar los hallazgos identificados durante la auditoría.

En este punto, la jurisprudencia ha sido uniforme al señalar que el derecho al debido proceso garantiza que las pruebas sean **valoradas**, mas no que necesariamente conduzcan a la decisión pretendida por quien las aporta. La administración cumple con el deber de motivación cuando explica las razones por las cuales otorga determinado alcance probatorio a los elementos obrantes en el expediente, sin que exista obligación jurídica de aceptar la interpretación propuesta por el administrado.

De igual manera, tampoco es cierto que la ADRES hubiese omitido pronunciarse de fondo sobre los argumentos formulados por ALIANSALUD EPS S.A. Una lectura integral de la Resolución No. 39768 del 15 de mayo de 2025 permite evidenciar que la entidad analizó individualmente los reparos planteados por la recurrente frente a cada una de las causales de reintegro, precisando las razones técnicas, jurídicas y probatorias que justificaban mantener, modificar o revocar parcialmente las conclusiones inicialmente adoptadas.

Incluso, como consecuencia del análisis efectuado en sede de reposición, la ADRES modificó parcialmente la decisión inicial respecto de algunos aspectos, circunstancia que

demuestra, de manera inequívoca, que el recurso fue objeto de un examen material y no de una simple confirmación automática del acto recurrido.

Ahora bien, la demandante sostiene que la administración desconoció el artículo 40 del CPACA al no valorar las pruebas aportadas durante el procedimiento. Sin embargo, dicha interpretación desconoce que la propia Resolución 1716 de 2019 establece un procedimiento especial para la recuperación de recursos apropiados o reconocidos sin justa causa, dentro del cual la actividad probatoria se desarrolla principalmente durante la etapa de solicitud de aclaración.

Fue precisamente en esa oportunidad en la que ALIANSALUD EPS S.A. ejerció plenamente su derecho de defensa, presentó las explicaciones que estimó pertinentes y allegó la documentación que consideró conducente para desvirtuar los hallazgos formulados por la administración.

Debe resaltarse que el recurso de reposición tampoco constituye una nueva etapa probatoria destinada a reproducir indefinidamente las mismas discusiones ya resueltas durante la actuación administrativa. Su finalidad consiste en permitir que la administración revise la legalidad y el acierto de la decisión adoptada a partir de los argumentos expuestos por el recurrente, lo cual ocurrió en el presente asunto mediante la expedición de la Resolución No. 39768 de 2025.

Por ello, el hecho de que la ADRES hubiera señalado que determinados argumentos ya habían sido analizados durante la etapa de aclaraciones no configura vulneración alguna del debido proceso; por el contrario, constituye una consecuencia lógica del diseño secuencial del procedimiento administrativo especial de reintegro y evita convertir el recurso en una repetición indefinida de actuaciones previamente agotadas.

En ese contexto, la demandante confunde la inconformidad frente al resultado de la valoración probatoria con una supuesta vulneración del debido proceso. Sin embargo, el derecho de defensa garantiza la posibilidad de ser oído, aportar pruebas, formular observaciones, controvertir los hallazgos e impugnar la decisión administrativa, garantías que fueron plenamente respetadas por la ADRES durante todo el procedimiento. Lo que no garantiza el debido proceso es que la administración deba aceptar la interpretación jurídica o técnica propuesta por el administrado cuando, como ocurrió en el presente caso, el análisis objetivo de las pruebas conduce razonablemente a una conclusión distinta.

En consecuencia, la actuación administrativa adelantada por la ADRES respetó íntegramente las garantías previstas en el artículo 29 de la Constitución Política, en la Ley 1437 de 2011 y en la Resolución 1716 de 2019, razón por la cual el cargo de expedición irregular por violación del debido proceso carece de fundamento y no tiene la entidad suficiente para desvirtuar la presunción de legalidad que ampara las Resoluciones Nos. 151792 de 2024 y 39768 de 2025.

8.3. IMPROCEDENCIA DEL CARGO POR PRESUNTA VULNERACIÓN DE LOS PRINCIPIOS DE BUENA FE Y CONFIANZA LEGÍTIMA

La parte demandante sostiene que las Resoluciones Nos. 151792 del 21 de octubre de 2024 y 39768 del 15 de mayo de 2025 desconocen los principios constitucionales de

buena fe y confianza legítima, al considerar que la ADRES ordenó el reintegro de recursos que previamente habían sido reconocidos y pagados dentro del procedimiento de recobros, actuación que, a su juicio, generó una situación jurídica consolidada que impedía posteriormente cuestionar dichos reconocimientos. Así mismo, afirma que la administración desconoció la doctrina de los actos propios al modificar una decisión previamente adoptada dentro del procedimiento de reconocimiento y pago.

El cargo formulado carece de fundamento, pues parte de una interpretación que desconoce el régimen jurídico aplicable a la recuperación de recursos públicos del Sistema General de Seguridad Social en Salud y confunde el procedimiento de reconocimiento y pago de recobros con el procedimiento administrativo especial de reintegro de recursos apropiados o reconocidos sin justa causa.

En efecto, el reconocimiento inicial de un recobro no constituye un acto irrevocable ni consolida un derecho absoluto a favor de la EPS cuando con posterioridad la administración verifica, mediante el procedimiento expresamente previsto por el legislador, que el reconocimiento efectuado carecía de fundamento jurídico o técnico.

Precisamente para atender este tipo de situaciones, el artículo 3 del Decreto Ley 1281 de 2002, modificado por el artículo 7 de la Ley 1949 de 2019, otorgó a la ADRES la competencia para adelantar procedimientos administrativos de reintegro respecto de recursos apropiados o reconocidos sin justa causa, facultad que constituye un mecanismo de protección del patrimonio público y de los recursos de destinación específica del Sistema General de Seguridad Social en Salud.

Así las cosas, el procedimiento de reintegro no representa una contradicción frente al procedimiento de reconocimiento y pago, sino un mecanismo autónomo, posterior y excepcional, previsto expresamente por el legislador para corregir aquellos eventos en los que, luego de verificaciones técnicas, auditorías o análisis posteriores, se evidencia que determinados recursos fueron reconocidos sin que existiera causa jurídica que justificara su permanencia en cabeza del beneficiario.

En consecuencia, la existencia de un reconocimiento inicial no genera por sí sola una expectativa jurídicamente protegida de conservar indefinidamente unos recursos públicos cuya apropiación posteriormente se demuestra injustificada. Admitir la tesis propuesta por la demandante implicaría vaciar de contenido la competencia legal atribuida a la ADRES para recuperar recursos públicos reconocidos sin justa causa, haciendo nugatorio el procedimiento especial previsto por el legislador y convirtiendo cualquier error de reconocimiento en una situación inmodificable, aun cuando existan elementos técnicos y probatorios que demuestren la improcedencia del pago.

Debe recordarse que los recursos administrados por la ADRES pertenecen al Sistema General de Seguridad Social en Salud y, por mandato de los artículos 48 y 49 de la Constitución Política, tienen destinación específica y se encuentran sometidos a un régimen especial de protección. En razón de ello, la administración no solo está facultada, sino obligada a adoptar las medidas necesarias para recuperar aquellos recursos cuya apropiación o reconocimiento resulte contrario al ordenamiento jurídico, garantizando su adecuada destinación y la sostenibilidad financiera del sistema.

En ese contexto, tampoco resulta aplicable la doctrina de los actos propios invocada por la demandante. Dicha figura tiene como finalidad impedir que una autoridad adopte conductas contradictorias que defrauden expectativas legítimamente creadas en los administrados; sin embargo, no puede ser utilizada para impedir el ejercicio de competencias expresamente atribuidas por la ley ni para consolidar situaciones jurídicas originadas en reconocimientos que posteriormente se establecen como carentes de causa jurídica.

La jurisprudencia constitucional ha señalado que el principio de confianza legítima protege expectativas objetivamente fundadas y legítimas, siempre que estas se hayan generado dentro del marco del ordenamiento jurídico. En consecuencia, dicho principio no ampara expectativas fundadas en la permanencia de actos cuya legalidad puede ser revisada mediante los procedimientos establecidos por la ley, especialmente cuando se encuentran comprometidos recursos públicos de destinación específica y el interés general exige su recuperación.

De igual forma, el principio de buena fe previsto en el artículo 83 de la Constitución Política no puede interpretarse como una prohibición para que la administración ejerza las competencias de control y recuperación de recursos públicos que expresamente le fueron atribuidas por el legislador. La buena fe exige que las autoridades actúen conforme al ordenamiento jurídico, con transparencia, lealtad y respeto por las garantías procedimentales, presupuestos que fueron plenamente observados por la ADRES durante el procedimiento administrativo especial de reintegro adelantado en el presente asunto.

Por el contrario, la actuación administrativa desarrollada por la ADRES constituye precisamente una manifestación del principio de legalidad, en tanto la entidad ejerció una competencia legalmente atribuida, adelantó el procedimiento previsto en la Resolución 1716 de 2019, garantizó el derecho de contradicción de la EPS y sustentó sus decisiones en un análisis técnico, jurídico y probatorio suficientemente motivado.

En tales condiciones, no existe contradicción entre el reconocimiento inicial de los recobros y la posterior expedición de las resoluciones demandadas, pues ambas actuaciones responden a procedimientos diferentes, con finalidades distintas y fundamentos normativos propios.

En definitiva, la confianza legítima y la buena fe no pueden erigirse en mecanismos para impedir la recuperación de recursos públicos reconocidos sin justa causa, ni para limitar el ejercicio de las competencias conferidas por el legislador a la ADRES. La interpretación propuesta por la demandante conduciría a la consolidación de pagos carentes de sustento legal y desconocería el deber constitucional de las autoridades de proteger el patrimonio público y garantizar la correcta administración de los recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud.

En consecuencia, el cargo por presunta vulneración de los principios de buena fe y confianza legítima está llamado a fracasar, por cuanto las Resoluciones Nos. 151792 de 2024 y 39768 de 2025 fueron expedidas en ejercicio de una competencia legal expresa, mediante un procedimiento administrativo respetuoso del debido proceso y con el exclusivo propósito de recuperar recursos públicos cuya apropiación fue establecida como injustificada.

IX. EXCEPCIONES

9.1. CADUCIDAD DEL MEDIO DE CONTROL

De conformidad con el literal d) del numeral 2 del artículo 164 de la Ley 1437 de 2011, el medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho deberá ejercerse dentro del término de **cuatro (4) meses**, contados a partir del día siguiente a la comunicación, notificación, ejecución o publicación del acto administrativo, según corresponda.

En el presente asunto, la demanda fue presentada por fuera del término legal, como se demuestra a continuación:

Actuación	Fecha	Efecto jurídico
Ejecutoria de la Resolución No. 151792 del 21 de octubre de 2024 y de la Resolución No. 39768 del 15 de mayo de 2025	**26 de mayo de 2025**	A partir del día siguiente comienza a correr el término de caducidad.
Inicio del término de caducidad	**27 de mayo de 2025**	Inicio del cómputo de los cuatro (4) meses previstos en el artículo 164 del CPACA.
Radicación de la solicitud de conciliación extrajudicial	**19 de septiembre de 2025**	Suspensión del término de caducidad, conforme a la Ley 2220 de 2022. Para esa fecha habían transcurrido casi cuatro meses del término legal, restando únicamente **siete (7) días calendario** para su vencimiento.
Constancia de no acuerdo expedida por la Procuraduría 3ª Judicial II para Asuntos Administrativos	**04 de noviembre de 2025**	Finaliza la suspensión del término.
Reanudación del término de caducidad	**05 de noviembre de 2025**	Se reanuda el conteo del término restante (7 días calendario).
Fecha máxima para presentar la demanda	**11 de noviembre de 2025**	Último día para ejercer oportunamente el medio de control.
Radicación de la demanda	**17 de marzo de 2026**	**Demanda presentada**

De la anterior secuencia cronológica se evidencia que las Resoluciones Nos. 151792 del 21 de octubre de 2024 y 39768 del 15 de mayo de 2025 quedaron ejecutoriadas el 26 de mayo de 2025, razón por la cual el término de cuatro (4) meses para promover el medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho comenzó a correr a partir del 27 de mayo de 2025.

Posteriormente, la sociedad demandante radicó solicitud de conciliación extrajudicial el 19 de septiembre de 2025, circunstancia que produjo la suspensión del término de caducidad, de conformidad con la normativa que regula dicho mecanismo prejudicial. Para ese momento ya había transcurrido prácticamente la totalidad del término legal, restando únicamente siete (7) días calendario para su vencimiento.

La Procuraduría 3ª Judicial II para Asuntos Administrativos expidió la constancia de no acuerdo el 4 de noviembre de 2025, por lo que el término de caducidad se reanudó desde el 5 de noviembre de 2025, conservando únicamente el tiempo que faltaba al momento de la suspensión, esto es, siete (7) días calendario, los cuales vencían el 11 de noviembre de 2025.
No obstante, la parte demandante presentó la demanda únicamente hasta el 17 de marzo de 2026, esto es, más de cuatro meses después de vencido el término de caducidad, circunstancia que se encuentra plenamente acreditada en el expediente.

En consecuencia, para la fecha de presentación de la demanda ya había operado el fenómeno jurídico de la caducidad, razón por la cual el medio de control fue ejercido por fuera del término perentorio previsto en el artículo 164 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.
Debe recordarse que la caducidad constituye una institución de orden público, de carácter objetivo e improrrogable, establecida por el legislador como límite temporal para el ejercicio de la acción contencioso administrativa. En esa medida, una vez expirado el término legal, desaparece la posibilidad de acudir válidamente ante la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, sin que sea posible su interrupción o ampliación por fuera de los eventos expresamente previstos en la ley.

Por consiguiente, al encontrarse demostrado que la demanda fue radicada el 17 de marzo de 2026, cuando el término máximo para acudir al medio de control había expirado el 11 de noviembre de 2025, se configura plenamente la excepción de caducidad del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, circunstancia que impide un pronunciamiento de fondo sobre las pretensiones de la demanda y conduce necesariamente a que se declare probada la presente excepción y se denieguen las pretensiones formuladas por la parte actora.

9.2. LEGALIDAD DE LA ACTUACIÓN ADMINISTRATIVA DEL PROCEDIMIENTO DE REINTEGRO

Es menester señalar que, de conformidad con la normatividad vigente y con lo expuesto en los fundamentos de hecho, existe un procedimiento expreso para el reintegro de los recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud, el cual ha sido objeto de control constitucional. En efecto, la Corte Constitucional, mediante Sentencia C-607 de 2012, determinó que dicho procedimiento cumple con los parámetros mínimos exigidos para garantizar un adecuado trámite administrativo, razón por la cual no puede afirmarse que su aplicación comporte vulneración del derecho fundamental al debido proceso.

En el caso sub examine, el capital a reintegrar fue determinado tanto con base en el reporte de auditoría como en la verificación efectuada por la propia EPS, lo que asegura la transparencia de la actuación, la participación efectiva de la entidad eventualmente

afectada con la decisión y la posibilidad de ejercer los mecanismos de contradicción y defensa.

Adicionalmente, en relación con las solicitudes orientadas a cuestionar la procedencia del cobro de intereses moratorios, estas fueron objeto de estudio y análisis por parte de la administración, concluyéndose que la EPS contaba con los medios y herramientas necesarios para evitar la configuración del reintegro, lo que pone de presente una conducta negligente de su parte.

En manera alguna el actuar de la Entidad ADRES se encamina a violentar derechos o el debido proceso que rige toda actuación, y se soporta debidamente en los documentos aportados con la demanda.

Teniendo en cuenta que los actos administrativos gozan de la presunción de legalidad, la cual hace referencia a *"la presunción de validez del acto administrativo mientras su posible nulidad no haya sido declarada por autoridad competente"*, hace que se presuponga que el acto administrativo fue emitido conforme a derecho y dictado en armonía con el ordenamiento jurídico

La presunción de legitimidad implica, una presunción de regularidad del acto, también llamada presunción de "legalidad", de "validez", de "juridicidad" o pretensión de legitimidad. El vocablo "legitimidad" no debe entenderse como sinónimo de "perfección".

La presunción se desprende del hecho supuesto de que la administración ha cumplido íntegramente con la legalidad preestablecida en la expedición del acto, lo que hace desprender a nivel administrativo importantes consecuencias entre ellas, la ejecutoriedad del mismo.

En consecuencia, las resoluciones emitidas por parte de la Superintendencia gozan de la presunción de legalidad ya que fueron expedidos conforme a los requisitos establecidos en la ley, y es que el procedimiento adelantado tiene sustento legal y reglamentario, sin que se pueda aludir la omisión de algún parámetro como lo pretende el demandante, cuando alude que se vulneró el derecho a probar, y sobre el particular cuestiona esta defensa, cómo es posible que se aduzca ello, si en el procedimiento adelantado hubo una etapa de aclaraciones donde el demandante podía soportar como a bien lo tuviera que los registros que se pusieron en su conocimiento erraban, o no correspondían a la realidad y por tanto los dineros girados si tenían justa causa.

Solicito se tenga en cuenta la normativa antes descrita, que establece el procedimiento de reintegro de recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud apropiados o reconocidos sin justa causa, se trata de un trámite reglado y en cada una de las etapas del procedimiento se garantizan unas oportunidades, términos y plazos a la persona natural o jurídica que presuntamente apropió recursos del sistema de salud para que ejerza el derecho de defensa y contradicción aportando en la oportunidad establecida, las pruebas y soportes documentales que considere pertinentes.

Respecto al debido proceso, la Corte Constitucional lo ha definido como:

> *"El conjunto de garantías previstas en el ordenamiento jurídico, a través de las cuales se busca la protección del individuo incurso en una actuación judicial o*

administrativa, para que durante su trámite se respeten sus derechos y se logre la aplicación correcta de la justicia"

Sobre el particular, el Consejo de Estado ha establecido:

> *"En tanto expresión del principio de Estado de Derecho, y más concretamente del principio de legalidad, su objetivo es estatuir un mecanismo que al tiempo que limite el poder de las autoridades, forzando a que sus actuaciones se sometan siempre a las formas preestablecidas por la ley, contribuya tanto a la garantía y realización de los derechos de los particulares, que deben gozar de posibilidades adecuadas de participación en el proceso de formación de la voluntad de la Administración, como a un mejor ejercicio de las funciones públicas y a una más imparcial aplicación del Derecho, gracias al debate entidad-particular(es) que propicia.*
>
> *Lo anterior no significa que el debido proceso consagrado por el artículo 29 Constitucional sea un derecho absoluto o de contenido uniforme. Es, por el contrario, un estándar de corrección formal que por las razones antes expuestas impone la Constitución a la Administración y a los jueces. De aquí que, aunque deba guardar siempre conformidad con las exigencias mínimas del derecho de defensa, contradicción, audiencia y publicidad que impone la norma constitucional, admita distintas configuraciones legales acordes con la naturaleza y las particularidades de la actuación administrativa y fase procesal regulada."*

En este sentido, existe un procedimiento especial que cumple unos parámetros que permiten detectar el hallazgo a través de soportes y bases de datos, indicando en la solicitud de aclaración los registros o ítems que configuran la apropiación o el reconocimiento sin justa causa, o la descripción de la destinación con la cual se hizo la transferencia de los recursos.

Posteriormente, la solicitud de aclaración se comunica a la persona para que en el término previsto otorgue respuesta, en esta etapa, garantiza el principio de publicidad ya que permite conocer las causales de hallazgo y, permite ejercer el derecho de defensa y contradicción allegando los soportes y medios de prueba que considera pertinentes.

En el evento en que la persona no presente respuesta solicitud de aclaración o lo haga en forma extemporánea, la entidad que esté adelantando el procedimiento elabora el informe.

Establecida la apropiación o el reconocimiento sin justa causa, se expedirá acto administrativo definitivo que ordene el reintegro del valor adeudado junto con el reconocimiento de intereses DIAN o actualización conforme al IPC, según la normativa aplicable para el caso concreto.

En consecuencia, las resoluciones emitidas por parte de la ADRES, como acto administrativo complejo gozan de la presunción de legalidad ya que fueron expedidas conforme a los requisitos establecidos en la ley, y es que el procedimiento adelantado tiene sustento legal y reglamentario, sin que se pueda aludir la omisión de algún parámetro como lo pretende el demandante, cuando alude que se vulneró el derecho a probar, y sobre el particular cuestiona esta defensa, cómo es posible que se aduzca ello, si en el procedimiento adelantado hubo una etapa de aclaraciones donde el demandante

podía soportar como a bien lo tuviera que los registros que se pusieron en su conocimiento no correspondían a la realidad y por tanto los dineros girados no tenían justa causa.

9.3. GARANTÍA DEL DEBIDO PROCESO

En esta excepción deberá tenerse en cuenta la normatividad antes descrita, establece el procedimiento de reintegro de recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud apropiados o reconocidos sin justa causa, corresponde a un trámite reglado, en cada una de las etapas del procedimiento se garantiza unas oportunidades, términos y plazos a la persona natural o jurídica que presuntamente apropió recursos del sistema de salud para que ejerza el derecho de defensa y contradicción aportando en la oportunidad establecida, las pruebas y soportes documentales que considere pertinentes.

Respecto al debido proceso, la Corte Constitucional[11] ha definido *"como el conjunto de garantías previstas en el ordenamiento jurídico, a través de las cuales se busca la protección del individuo incurso en una actuación judicial o administrativa, para que durante su trámite se respeten sus derechos y se logre la aplicación correcta de la justicia"*

Sobre el particular, el Consejo de Estado[12] ha establecido:

> *"En tanto expresión del principio de Estado de Derecho, y más concretamente del principio de legalidad, su objetivo es estatuir un mecanismo que al tiempo que limite el poder de las autoridades, forzando a que sus actuaciones se sometan siempre a las formas preestablecidas por la ley, contribuya tanto a la garantía y realización de los derechos de los particulares, que deben gozar de posibilidades adecuadas de participación en el proceso de formación de la voluntad de la Administración, como a un mejor ejercicio de las funciones públicas y a una más imparcial aplicación del Derecho, gracias al debate entidad-particular(es) que propicia.*
>
> *Lo anterior no significa que el debido proceso consagrado por el artículo 29 Constitucional sea un derecho absoluto o de contenido uniforme. Es, por el contrario, un estándar de corrección formal que por las razones antes expuestas impone la Constitución a la Administración y a los jueces. De aquí que aunque deba guardar siempre conformidad con las exigencias mínimas del derecho de defensa, contradicción, audiencia y publicidad que impone la norma constitucional, admita distintas configuraciones legales acordes con la naturaleza y las particularidades de la actuación administrativa y fase procesal regulada"*

En este sentido, existe un procedimiento especial que cumple unos parámetros que permiten detectar el hallazgo a través de soportes y bases de datos, indicando en la solicitud de aclaración los registros o ítems que configuran la presunta apropiación o el reconocimiento sin justa causa, o la descripción de la destinación con la cual se hizo la transferencia de los recursos.

---

[11] Corte Constitucional, sentencia C-980 de 2010.

[12] Consejo de Estado Sala de lo Contencioso Administrativo Sección Primera, C.P. Guillermo Vargas Ayala, Radicado05001-23-31-000-2000-02324-01

Posteriormente, la solicitud de aclaración se comunica a la persona para que en el término previsto otorgue respuesta, en esta etapa, garantiza el principio de publicidad ya que permite conocer las causales de hallazgo y, permite ejercer el derecho de defensa y contradicción allegando los soportes y medios de prueba que considera pertinentes.

En el evento en que la persona no presente respuesta solicitud de aclaración o lo haga en forma extemporánea, la entidad que esté adelantando el procedimiento elabora el informe.

Establecida la apropiación o el reconocimiento sin justa causa, se expedirá acto administrativo definitivo que ordene el reintegro del valor adeudado junto con el reconocimiento de intereses DIAN o actualización conforme al IPC, según la normatividad aplicable para el caso concreto.

Contra el acto administrativo definitivo que ordene el reintegro de los recursos apropiados o reconocidos sin justa causa procederán los recursos de Ley.

9.4. DE LA PROCEDENCIA PARA SOLICITAR EL REINTEGRO DE LOS RECURSOS

Contrario a lo afirmado por la parte demandante, la expedición de las Resoluciones Nos. 151792 del 21 de octubre de 2024 y 39768 del 15 de mayo de 2025 constituye el ejercicio legítimo de una competencia expresamente atribuida a la ADRES por el ordenamiento jurídico para recuperar los recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud que hubieren sido apropiados o reconocidos sin justa causa.

En efecto, el artículo 3 del Decreto Ley 1281 de 2002, modificado por el artículo 7 de la Ley 1949 de 2019, estableció un procedimiento administrativo especial para la recuperación de recursos del sector salud cuando, en ejercicio de las funciones de auditoría, control o verificación, se identifique que estos fueron apropiados o reconocidos sin causa jurídica que justifique su permanencia en cabeza del particular.
La citada disposición prevé que, una vez detectada la posible apropiación o reconocimiento sin justa causa, la autoridad competente deberá solicitar las aclaraciones correspondientes y, si estas no desvirtúan el hallazgo, la ADRES se encuentra facultada para ordenar el reintegro de los recursos y adelantar las actuaciones necesarias para su recuperación.

Esta competencia no constituye una facultad discrecional de la administración, sino un deber legal encaminado a garantizar la correcta administración de los recursos públicos del Sistema General de Seguridad Social en Salud, preservar su destinación específica y evitar que permanezcan en el patrimonio de los particulares recursos cuyo reconocimiento carece de soporte jurídico o técnico.

En desarrollo de dicha habilitación legal, el Ministerio de Salud y Protección Social expidió la **Resolución 1716 de 2019**, mediante la cual reglamentó el procedimiento administrativo especial de reintegro y estableció las etapas que deben agotarse antes de adoptar una decisión definitiva. Dicho procedimiento garantiza plenamente el derecho de contradicción y defensa del administrado, al prever una fase inicial de **solicitud de aclaración**, en la cual se ponen en conocimiento de la entidad requerida los hallazgos

identificados, los soportes que los sustentan, la cuantificación de los recursos involucrados y el término para presentar explicaciones y aportar las pruebas que considere pertinentes.

En ese sentido, el artículo 4 de la Resolución 1716 de 2019 dispone que, una vez identificado un posible reconocimiento sin justa causa, la autoridad competente debe recopilar la información que soporta el hallazgo con fundamento en análisis técnicos y en la normatividad vigente, para posteriormente comunicar al presunto responsable la descripción de los hallazgos, los documentos que los sustentan, la identificación de los recursos comprometidos y el monto objeto de revisión, otorgándole un plazo para ejercer su derecho de contradicción.

A su turno, el artículo 5 ibídem reconoce expresamente el derecho de la persona natural o jurídica requerida a responder la solicitud de aclaración y aportar todos los soportes que estime pertinentes para desvirtuar los hallazgos formulados. Posteriormente, conforme a los artículos 6 y siguientes de la misma resolución, corresponde a la ADRES analizar integralmente las explicaciones presentadas, valorar las pruebas allegadas, elaborar el informe técnico correspondiente y, únicamente después de surtidas dichas actuaciones, adoptar la decisión administrativa que en derecho corresponda.

Así mismo, el artículo 15 de la Resolución 1716 de 2019 establece que, cuando las aclaraciones presentadas no resulten satisfactorias total o parcialmente o no desvirtúen el reconocimiento sin justa causa identificado durante la auditoría, la ADRES deberá adelantar las actuaciones orientadas al reintegro de los recursos públicos comprometidos. En consecuencia, la expedición del acto administrativo que ordena el reintegro no constituye una facultad excepcional ni arbitraria, sino la consecuencia jurídica prevista por la reglamentación para aquellos eventos en los que, luego del análisis técnico y probatorio, persisten los hallazgos inicialmente identificados.

Precisamente, esa fue la situación que ocurrió en el presente asunto. Como quedó ampliamente expuesto en el acápite relativo al procedimiento administrativo especial de reintegro, la ADRES identificó una serie de posibles reconocimientos sin justa causa, puso tales hallazgos en conocimiento de ALIANSALUD EPS S.A. mediante la correspondiente solicitud de aclaración, otorgó la oportunidad para presentar explicaciones y allegar los soportes que estimara pertinentes, sometió dicha información al análisis del Grupo de Verificación y Auditoría de Cuentas y consolidó las conclusiones en el Informe del Procedimiento de Reintegro No. 20244200164323.

Con fundamento en dicho informe técnico, la entidad expidió la Resolución No. 151792 del 21 de octubre de 2024, decisión que posteriormente fue objeto de un nuevo examen integral al resolver el recurso de reposición mediante la Resolución No. 39768 del 15 de mayo de 2025. Lo anterior evidencia que la orden de reintegro no fue consecuencia automática del hallazgo inicial, sino el resultado de un procedimiento administrativo reglado, progresivo y plenamente respetuoso de las garantías del debido proceso.

En esas condiciones, carece de fundamento la tesis de la parte demandante según la cual la ADRES no se encontraba facultada para ordenar el reintegro de los recursos previamente reconocidos. Por el contrario, la actuación adelantada constituye precisamente el ejercicio de la competencia que el legislador le atribuyó para proteger los recursos públicos del Sistema General de Seguridad Social en Salud, de manera que,

una vez acreditada la existencia de un reconocimiento sin justa causa y agotadas las etapas previstas en la Resolución 1716 de 2019, la administración no solo estaba facultada, sino obligada a adoptar las medidas necesarias para recuperar dichos recursos y restablecer su correcta destinación.

9.5. COBRO DE LO NO DEBIDO

El procedimiento de reintegro de recursos, resulta ser un procedimiento especial, que para el caso objeto de litis cumplió los parámetros definidos en el artículo 3º del Decreto Ley 1281 de 2002, modificado por el artículo 7º de la Ley 1949 de 2019. Al haberse establecido la apropiación o el reconocimiento sin justa causa, los recursos deben permanecer en las arcas del Sistema General de Seguridad Social en Salud – los cuales tienen destinación especifica – artículo 48 de la Constitución Política no siendo entonces procedente que se solicite por vía judicial no sean retornados.

Así las cosas, es necesario poner de presente al despacho que los ítems que fueron objeto de hallazgo y frente a los cuales se pretende el reintegro de los recursos, ya fueron reconocidos a la EPS demandante a través de la UPC, al ser insumos y procedimientos cubiertos por el PBS-Antes POS. El pago de los recobros resulta improcedente, de manera que se agotó el procedimiento de reintegro de esos recursos reconocidos y apropiados sin justa causa.

9.6. AUSENCIA DE PRUEBA DEL DAÑO QUE SE DEMANDA REPARAR.

En el proceso administrativo especial de reintegros de recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud, no obedece a un descuento injustificado. El inciso primero del artículo 90 de la Constitución Nacional dispone:

> ***"ARTICULO 90. El Estado responderá patrimonialmente por los daños antijurídicos*** *que le sean imputables, causados por la acción o la omisión de las autoridades públicas. (…)" (Resaltado fuera de texto)*

De acuerdo con lo anterior, esta Entidad deberá responder por los daños antijurídicos causados, es decir, aquellos que la presunta víctima no se encontraba en el deber de soportarlos; criterio compartido por el Consejo de Estado[13] y Corte Constitucional[14], al considerar:

> *"La jurisprudencia constitucional ha tomado como base la del Consejo de Estado para subrayar la idea de que la antijuridicidad del perjuicio no depende de la licitud o ilicitud de la conducta desplegada por la Administración sino de la no soportabilidad del daño por parte de la víctima. En estos términos el Consejo de Estado dijo:*
>
> *'Esta concepción de daño antijurídico ha sido admitida por la jurisprudencia del Consejo de Estado en nuestro país. Así, en múltiples oportunidades ese tribunal ha definido el daño antijurídico como "la lesión de un interés legítimo, patrimonial o extrapatrimonial, que la víctima no está en la obligación de soportar", por lo cual "se ha desplazado la antijuricidad de la causa del daño al daño mismo". Por consiguiente, concluye esa Corporación, "el daño antijurídico puede ser el efecto de una causa ilícita, pero también de una causa lícita.*

[13] Consejo de Estado. Sentencia del 13 de julio de 1993. Loc-cit.
[14] Corte Constitucional. M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra. Sentencia C – 254 de 2003.

Esta doble causa corresponde, en principio, a los regímenes de responsabilidad subjetiva y objetiva'."

Lo anterior, es necesario analizarlo a la luz del ordenamiento jurídico, es decir, si la norma jurídica le impone al administrado el deber de soportar el daño o no, criterio que comparte la doctrina al considerar:

> *"Mientras el daño antijurídico alude a aquellas afectaciones negativas sufridas por una persona que no está en la obligación de soportarlas, porque ninguna norma se lo impone, y constituye un elemento estructural de la responsabilidad en cualquiera de los regímenes – subjetivos y objetivos – que permiten fundarla, el daño especial constituye (…)".*[15]

El deber de soportar el presunto daño alegado por la EPS, se encuentra justificado en la medida de que la EPS es quien tiene el deber de verificar si los servicios o insumos suministrados a sus pacientes se encuentran o no cubiertos por el POS. El recobrar un medicamento financiado por la UPC conlleva un incumplimiento al deber legal y por ello, el daño deber ser soportado en virtud del principio de autorresponsabilidad, aceptando las consecuencias de su actuar.

En consecuencia, se observa que existen varios argumentos, para afirmar, que el presunto daño alegado por la EPS debido a la apropiación o reconocimiento sin justa causa, debe ser soportado y por consiguiente, no existe un daño antijurídico resarcible y las pretensiones de la demanda deberán ser objeto de rechazo.

9.7. AUSENCIA DE RESPONSABILIDAD DE LA DEMANDADA Y CULPA EXCLUSIVA DE LA ENTIDAD DEMANDANTE

Todo lo expuesto en el presente escrito permite concluir que el daño alegado proviene exclusivamente de la omisión y negligencia del propio agente; luego no se puede atribuir responsabilidad al Estado por un hecho exclusivamente suyo, pues nadie puede alegar su propia culpa para derivar un beneficio. Conviene además citar el pronunciamiento del H. Consejo de Estado, en el que sostuvo:[16]

> *"(…) En cuanto al elemento alusivo a la ausencia de causa jurídica, cabe precisar que supone "que no haya otra fuente de la obligación como un contrato o un hecho ilícito y que no exista otra acción por la que se pueda restablecer el equilibrio perdido…". Resulta igualmente necesario advertir que no se aplica la teoría cuando el empobrecimiento tiene por causa el hecho exclusivo del sujeto que lo padece, pues en estos casos debe soportar las consecuencias de sus acciones u omisiones, como lo impone la máxima según la cual a nadie le es dable alegar su culpa en beneficio propio. La Sala resalta finalmente, que la teoría del enriquecimiento no puede utilizarse para regular situaciones derivadas de la violación del ordenamiento jurídico o para solucionar eventos determinados por la ineficiente gestión administrativa. De allí que su aplicación no conduzca a la indemnización del daño sino a la correspondiente compensación que se define en consideración al empobrecimiento sufrido por el demandante hasta la porción en que defectivamente se enriqueció el demandado. (…)"*

[15] María Cecilia M'Causland Sánchez, RESPONSABILIDAD DEL ESTADO POR DAÑOS CAUSADOS POR ACTOS VIOLENTOS DE TERCEROS. Artículo publicado en LA FILOSOFÍA DE LA RESPONSABILIDAD CIVIL, Carlos Bernal Pulido y Jorge Fabra Zamora (Editores), Universidad Externado de Colombia, 2013. Pág. 549.
[16] Sentencia del 7 de junio de 2007 – Radicación No. 5200123-31-000-1995-07018-01 (14669). Consejero Ponente: Ramiro Saavedra Becerra.

En consecuencia, la acción que aquí se suscita no está llamada a prosperar, en razón a que la actuación de las demandadas, se ajustó a derecho, por lo que la verdadera razón del reintegro que aquí se estudia es atribuible a la propia entidad demandante.

9.8. EXCEPCIÓN GENÉRICA O INNOMINADA

Por la presente se solicita amablemente que, al realizarse el estudio y la valoración de las condiciones fácticas del presente proceso se logra determinar la existencia de hechos que constituyan una excepción, se sirva reconocerla de forma oficiosa como corresponda, conforme a lo dispuesto en el artículo 164 del Código Contencioso Administrativo, que a la letra indica:

> *"(...)*
> *En la sentencia definitiva se decidirá sobre las excepciones propuestas y sobre cualquier otra que el fallador encuentre probada.*
> *(…)". (Subrayado fuera del texto)*

Por tanto, si después de la valoración del proceso y de las pruebas aparece probada cualquier excepción, le solicito declararla acorde con la norma transcrita.

X. PETICIÓN

Con fundamento en lo indicado, así como en las razones que el Juez considere pertinentes para llegar a la conclusión a la que aquí se arriba, le solicito comedidamente:

1. Exonerar a la Administradora de los Recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud – ADRES de las pretensiones incoadas por la entidad demandante.
2. En su lugar declarar la no prosperidad de estas y desestimar los cargos.
3. Condenar en costas, agencias en derecho y demás gastos procesales a la entidad demandante por activar el aparato judicial.

XI. PRUEBAS

De manera respetuosa, se solicita al despacho que se tengan como pruebas, las siguientes:

DOCUMENTALES:

11.1 Expediente administrativo que contiene cada una de las actuaciones adelantadas en el procedimiento de reintegro. Documentos en los que encontrará el soporte técnico que justificó la decisión adoptada para el procedimiento administrativo especial de reintegro que se adelantó contra la demandante.

11.2 Concepto Técnico emitido por la Dirección de Otras Prestaciones.

Enlace de acceso a las pruebas documentales:
PRUEBAS_11001333380920260004300

XII. ANEXOS

- Los enunciados en el acápite de pruebas.
- El poder y sus respectivos anexos.

XIII. NOTIFICACIONES

La Administradora de los Recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud – ADRES recibe notificaciones en la Avenida Calle 26 N° 69 - 76 Torre 1, Piso 17, Edificio Elemento en Bogotá D.C.- 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 CALDERON ROZO
CC. 1.032.486.684 de Bogotá D.C.
T.P. 351.612 del C. S. de la J.