Outlook

Acuso recepción de memorial-escrito Rad.11001333400120240010300

Desde Notificaciones SAMAI <samai@notificacionesrj.gov.co>
Fecha Jue 23/07/2026 15:45
Para Laura Alejandra Calderon Rozo <Laura.Calderon@adres.gov.co>

Acuso recepción de memorial-escrito Rad. 11001333400120240010300

Se anexó 3 documento(s) a través de la sede electrónica SAMAI:
Proceso con radicado No: 11001333400120240010300
Remitido por: LAURA ALEJANDRA CALDERON ROZO
Tipo de documento: Contestación Demanda
Descripción dada por usuario (Asunto): LAURA ALEJANDRA CALDERON ROZO, apoderada de la ADRES allego contestación de demanda
Certificado Hash: , D5FE7AA648B1E115 DBCD78EC6D873423 CF6FC5035DD0373C FBA806DF2F75EFCC, BC65BDBEBA01A246 BD7B30EB51A3432E B474185697665F7E 0013904654F35567, A235C9299107CA29 28588437FEF2651E 5AC9B24C616963E2 DD438CC29EFCA38F
Fecha y hora de recepción: 2026-07-23T15:44:55.068

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.

Bogotá D.C.

Señora Jueza
Dra. María Cecilia Pizarro Toledo
JUZGADO 09 ADMINISTRATIVO DE BOGOTÁ D.C.
E. S. D.

REFERENCIA:	Nulidad y restablecimiento del derecho
RADICACIÓN:	110013334001 **2024 00103** 00
DEMANDANTE:	HOSPITAL PABLO TOBON URIBE
DEMANDADO:	Administradora de los Recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud - ADRES
ASUNTO:	Contestación de la demanda

LAURA ALEJANDRA CALDERON ROZO, mayor de edad, domiciliada en la ciudad de Bogotá D.C., identificada con la cédula de ciudadanía N.° 1.032.486.684 de Bogotá D.C., abogada en ejercicio con Tarjeta Profesional N.° 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**, obrando conforme al poder a mi conferido por el Doctor **MARCOS JAHER PARRA OVIEDO**, identificado con la cédula de ciudadanía N.° 79.126.005 de Bogotá, en calidad de Jefe de la Oficina Asesora Jurídica de la Entidad, por medio del presente y encontrándome dentro de término de traslado presento escrito de CONTESTACIÓN DE LA DEMANDA en los siguientes términos:

1. OPORTUNIDAD PARA CONTESTAR LA DEMANDA

La presente contestación de la demanda se presenta **dentro del término legal**, de conformidad con lo previsto en el inciso cuarto del artículo 199 de la Ley 1437 de 2011, modificado por el artículo 48 de la Ley 2080 de 2021, disposición conforme a la cual, vencido el término de **dos (2) días hábiles** siguientes a la notificación, comienza a correr el **traslado de treinta (30) días** previsto en el artículo 172 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

En el presente asunto, el auto admisorio fue notificado a esta entidad el **2 de junio de 2026**, razón por la cual el cómputo del término procesal se realizó de la siguiente manera, excluyendo los sábados, domingos y los días festivos previstos en el calendario oficial colombiano para el año 2026.

Actuación	**Fecha**
Notificación del auto admisorio	**02 de junio de 2026**
Primer día hábil del término de dos (2) días	**03 de junio de 2026**
Segundo día hábil	**04 de junio de 2026**
Inicio del traslado de treinta (30) días (art. 172 CPACA)	**05 de junio de 2026**
Vencimiento del término de traslado	**23 de julio de 2026**

Actuación	Fecha
Presentación de la contestación	**23 de julio de 2026**

Debe precisarse que para el cómputo del término fueron excluidos los sábados, domingos y los días festivos correspondientes al **8 de junio (Corpus Christi), 15 de junio (Sagrado Corazón), 29 de junio (San Pedro y San Pablo), 13 de julio (Nuestra Señora del Rosario de Chiquinquirá) y 20 de julio (Día de la Independencia)**, por tratarse de días inhábiles para efectos del cómputo procesal.

En consecuencia, resulta evidente que la presente contestación **es oportuna**, toda vez que se radica el **23 de julio de 2026**, esto es, **dentro del vencimiento del término legal**, el cual expira el **23 de julio de 2026**.

2. CONSIDERACIONES PREVIAS

2.1. De la 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 2015 y lo previsto en el artículo 21 del Decreto 1429 de 2016, modificado por el artículo 1 del Decreto 546 de 2017, a partir del 1° de agosto de 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, dotada de personería jurídica, autonomía administrativa y financiera y patrimonio independiente, encargada de administrar los recursos que antes correspondían al Fondo de Solidaridad y Garantía –FOSYGA–, al Fondo de Salvamento y Garantías para el Sector Salud –FONSAET–, así como los recursos que financian el aseguramiento en salud, los copagos por servicios no incluidos en el Plan de Beneficios en Salud –PBS– y los derivados de las gestiones de la UGPP.

Con la entrada en operación de la ADRES, se dispuso la supresión del FOSYGA y de la Dirección de Administración de Fondos de la Protección Social –DAFPS– del Ministerio de Salud y Protección Social, disponiendo que toda referencia al FOSYGA, a sus subcuentas o a la DAFPS se entenderá hecha a la ADRES, entidad que asumió íntegramente sus funciones, conforme lo dispone el artículo 31 del Decreto 1429 de 2016.
Sobre su naturaleza jurídica, la **Corte Constitucional**, en el **Auto 389 de 2021**, Sala Plena, precisó en su consideración 26 que:

> *"La ADRES es una entidad con una naturaleza jurídica específica. El legislador, mediante el artículo 66 de la Ley 1753 de 2015, con el fin de garantizar el adecuado flujo y control de los recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud, creó la Administradora de los Recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud –ADRES–, como una entidad de naturaleza especial del sector descentralizado del orden nacional, asimilada a una empresa industrial y comercial del Estado (...). Adicionalmente, dispuso que la ADRES hará parte del SGSSS y estará adscrita al Ministerio de Salud y Protección Social, con personería jurídica, autonomía administrativa y financiera y patrimonio independiente (...)."*

Así mismo, la Corte precisó que la ADRES no es una Entidad Promotora de Salud (EPS) ni una Institución Prestadora de Servicios de Salud (IPS) (consideraciones 27 y 28), sino una entidad administradora y gestora de recursos públicos, cuyas decisiones de reconocimiento o no pago de obligaciones derivadas de la prestación de servicios y tecnologías en salud constituyen actos administrativos reglados, tal como lo señala la consideración 39 del mismo Auto.

En ese contexto, la Subcuenta del Seguro de Riesgos Catastróficos y Accidentes de Tránsito –ECAT–, actualmente administrada por la ADRES, fue creada en virtud del artículo 218 de la Ley 100 de 1993 y desarrollada por los artículos 2.6.1.4.1 a 2.6.1.4.3 del Decreto 780 de 2016, como una cuenta destinada a financiar la atención de víctimas de accidentes de tránsito, eventos catastróficos o terroristas, cuando los vehículos involucrados carecen de cobertura del Seguro Obligatorio de Accidentes de Tránsito –SOAT–.

Dichos artículos establecen que las reclamaciones presentadas por las instituciones prestadoras de servicios de salud –IPS– deben ajustarse estrictamente a los requisitos, términos y procedimientos definidos por el Ministerio de Salud y Protección Social, con el fin de garantizar la transparencia, legalidad y eficiencia en la gestión de los recursos públicos del sistema. En esa medida, el reconocimiento de tales reclamaciones no constituye una relación contractual de derecho privado, sino el resultado de una actuación administrativa reglada, en la que la ADRES ejerce sus competencias bajo los principios de legalidad, moralidad, eficiencia y responsabilidad previstos en el artículo 209 de la Constitución Política.

Su señoría, todo lo anterior para demostrar que la ADMINISTRADORA DE LOS RECURSOS DEL SISTEMA GENERAL DE SEGURIDAD SOCIAL EN SALUD -ADRES, como entidad pública del orden nacional y administradora de los recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud, actúa con sujeción estricta al marco normativo y procedimental aplicable, garantizando la correcta destinación y uso de los recursos que conforman la Subcuenta ECAT, en cumplimiento de su función de gestión, control y reconocimiento de reclamaciones derivadas de la atención a víctimas de eventos catastróficos y accidentes de tránsito.

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.

2.2. Naturaleza de los actos administrativos complejos en el procedimiento de reclamaciones ante la ADRES

Es preciso señalar que el procedimiento administrativo de reclamaciones, adelantado por los entes auditores y la ADRES, conlleva la emisión de **actos administrativos complejos**, entendidos como aquellos que se conforman por la **concurrencia de varias voluntades institucionales orientadas a un mismo fin**, lo que da lugar a **una única manifestación de voluntad de la administración**.

Sobre esta figura, el Honorable Consejo de Estado Sección Primera, mediante sentencia del 15 de octubre de 1964, Radicación No. SCA-1964-10-15 ha sido reiterativo al indicar que:

> *"Los actos complejos son los que resultan del concurso de voluntades de varios órganos de una misma entidad o de entidades públicas distintas, que se unen en una sola voluntad. En todo caso es necesario para que exista un acto complejo que haya unidad de contenido y unidad de fin en las diversas voluntades que se unen para formar un acto único. En el acto complejo la voluntad declarada es única y resulta de la fusión de la voluntad de los órganos que concurren a formarla, o de la integración de la voluntad del órgano a que se refiere el acto."*

Conforme a este criterio jurisprudencial, los actos emitidos por la ADRES en el marco del procedimiento de auditoría

y reclmación deben considerarse actos administrativos complejos, en tanto en su formación concurren diferentes dependencias técnicas, jurídicas y administrativas, y se materializan en varios documentos con unidad de contenido y de finalidad, orientados a resolver sobre la procedencia o improcedencia del reconocimiento económico solicitado por las IPS o ESE.

En este contexto, se identifican **actos de trámite**, como el cierre de paquetes o la validación preliminar de información, y **actos definitivos**, como la **comunicación de resultados de auditoría**. Este último **no constituye un acto autónomo**, sino que se integra de manera **indisoluble** con el documento técnico que lo sustenta, comúnmente denominado **"apoyo técnico"** y remitido en formato Excel. Dicho documento forma parte **integrante e inseparable** del acto administrativo definitivo, por cuanto contiene los fundamentos materiales y técnicos que soportan la decisión, entre ellos:

- La relación individualizada de las reclamaciones auditadas;
- La justificación de las glosas aplicadas;
- Los conceptos técnicos utilizados;
- El estado final de las reclamaciones.

Dentro de dicha estructura compleja, se distinguen actos de trámite, como el cierre de paquetes, y actos definitivos, como la comunicación de resultados. Este último no constituye un acto autónomo en sí mismo, sino que se integra sustancialmente con el documento técnico que lo acompaña, comúnmente denominado "apoyo técnico" y remitido en formato Excel. Este documento debe entenderse como parte integrante e inseparable del acto administrativo definitivo, en tanto contiene los fundamentos materiales que soportan la decisión adoptada, tales como:

- La relación individualizada de las reclamaciones auditadas,
- La justificación de las glosas,
- Los conceptos técnicos aplicables,
- Y el análisis detallado por cada ítem evaluado,
- El estado de las reclamaciones.

Se erige como la motivación del acto administrativo y, por tanto, **tiene naturaleza también administrativa**, al formar parte estructural del procedimiento reglado de reclamaciones. En consecuencia, el acto de comunicación de resultados sin su correspondiente apoyo técnico carecería de validez sustancial, pues no permitiría el ejercicio adecuado del derecho de contradicción ni de defensa por parte de la ESE.

En suma, se trata de **un solo acto administrativo complejo**, estructurado a partir de distintas actuaciones, que no pueden analizarse ni cuestionarse de forma fragmentaria, dado que existe **unidad de contenido, de fin y de voluntad administrativa**. Esta comprensión es fundamental para efectos del control jurisdiccional, ya que cualquier cuestionamiento sobre la legalidad del acto debe formularse respecto de la totalidad de este, y no sobre alguno de sus componentes de forma aislada.

2.3. El procedimiento administrativo complejo de reclamación ante la ADRES por eventos cubiertos por la subcuenta ECAT

La reclamación de servicios de salud en el marco del Sistema General de Seguridad Social en Salud (SGSSS) constituye un **procedimiento administrativo especial y de alta complejidad**, cuya regulación está determinada por un conjunto normativo técnico, jurídico y operativo que exige el cumplimiento riguroso de requisitos, etapas y actuaciones sucesivas por parte de las Instituciones Prestadoras de Servicios de Salud (IPS).

Este procedimiento tiene como finalidad el **reconocimiento y pago de los servicios médicos prestados a víctimas de eventos excepcionales**, tales como accidentes de tránsito, actos terroristas o catástrofes naturales, conforme a lo establecido en el artículo 167 de la Ley 100 de 1993. Dicha norma reconoce el derecho de los afiliados al SGSSS a recibir atención de urgencias en estos eventos, y establece una fuente especial de recursos para financiar dichas prestaciones, conocida como la subcuenta de **Riesgos Catastróficos y Accidentes de Tránsito (ECAT)**.

El artículo 218 de la misma ley creó el **Fondo de Solidaridad y Garantía (FOSYGA)**, como una cuenta adscrita al Ministerio de Salud, sin personería jurídica ni planta de personal propia, que operaba mediante encargo fiduciario.

Este fondo se estructuró en subcuentas, entre ellas la ECAT, encargada de cubrir los costos derivados de la atención médica en eventos no cubiertos por póliza SOAT. Posteriormente, la Ley 1753 de 2015 y el Decreto 1429 de 2016 dieron origen a la **Administradora de los Recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud (ADRES)**, entidad que absorbió las funciones del FOSYGA, dotada de personería jurídica, autonomía administrativa y financiera, y patrimonio propio.

El procedimiento de reclamación ante la ADRES se activa en dos escenarios claramente definidos:

1. **Accidentes de tránsito con vehículos asegurados con póliza SOAT**, donde la aseguradora asume la cobertura hasta 800 SMLDV.
2. **Accidentes con vehículos no asegurados o no identificados, actos terroristas o catástrofes naturales**, donde la cobertura corresponde a la ADRES, también hasta el mismo límite.

Este trámite administrativo se compone de **múltiples actuaciones sucesivas**, entre las que se destacan:

Imagen.1. Etapas procedimiento administrativo



Fuente. Elaboración Oficina Asesora Jurídica

- Pre-radicación de la reclamación, donde se verifica la integridad documental.
- Radicación formal con los soportes exigidos por la normativa vigente.
- Auditoría integral (jurídica, médica y financiera) a cargo de la ADRES o del ente auditor designado.
- Verificación de requisitos mínimos, tales como consistencia documental, habilitación del prestador, relación entre el evento y los servicios prestados, y acreditación de la víctima.
- Decisión de fondo, que puede ser favorable, parcialmente favorable o desfavorable.
- Ejercicio del derecho de contradicción, mediante la presentación de observaciones dentro del término de dos (2) meses, conforme al artículo 24 de la Resolución 1645 de 2016.

Debe destacarse que la factura, aunque constituye un documento esencial, no basta por sí sola para acreditar la prestación del servicio ni para generar obligación de pago, ya que debe acompañarse de los soportes clínicos, administrativos y contables que demuestren la efectiva atención de la víctima y la pertinencia de los servicios reclamados.

En este contexto, la reclamación no configura un hecho cumplido, pues el reconocimiento de la obligación por parte de la ADRES está condicionado al cumplimiento estricto de los requisitos normativos. Esta exigencia garantiza la adecuada asignación de los recursos públicos, previene fraudes y asegura la sostenibilidad financiera del sistema.

En consecuencia, el procedimiento de reclamación de servicios de salud ante la ADRES, en el marco de la Subcuenta ECAT, constituye un procedimiento administrativo complejo, regido por los principios de legalidad, eficiencia, transparencia y responsabilidad fiscal. Este trámite exige a las ESE una gestión documental rigurosa, un conocimiento normativo especializado y una capacidad técnica sólida para atender cada una de las etapas que lo integran.

Como puede observarse, se trata de una **secuencia coordinada de actuaciones normadas**, desarrolladas por distintas instancias administrativas, que culminan en una decisión de fondo con efectos jurídicos definitivos. Cada fase del procedimiento desde la pre radicación de la reclamación, pasando por la auditoría integral, hasta la respuesta al resultado de auditoría es **condición necesaria para la legalidad y validez del acto final**, lo que reafirma su naturaleza como procedimiento administrativo complejo, en el que la articulación normativa y técnica es indispensable para el reconocimiento de las solicitudes presentadas por las ESE.

2.4. Sobre los mecanismos de radicación de reclamaciones y la glosa transversal

Es pertinente poner en conocimiento del Despacho que, de conformidad con la **Resolución 1645 de 2016**, aplicable para la fecha de los hechos, el procedimiento de **radicación ordinaria de reclamaciones** ante la ADRES se desarrolla a través de las etapas regladas en dicha norma, dentro de las cuales se encuentra la **auditoría integral** y la **notificación de la comunicación de resultados**.

De acuerdo con lo establecido en el artículo 24 de la mencionada resolución, una vez notificada la comunicación de resultados, la Institución Prestadora de Servicios de Salud (IPS) dispone de un término improrrogable de 2 meses para presentar sus observaciones u objeciones a las glosas formuladas, así como para realizar las subsanaciones correspondientes. Vencido dicho término sin que se presente respuesta, se entiende que la ESE acepta las glosas impuestas, con lo cual el procedimiento culmina de manera definitiva, adquiriendo la decisión el carácter de acto

administrativo ejecutoriado.

La norma es clara al indicar que el reclamante podrá responder al resultado de auditoría en una única oportunidad, sin introducir hechos nuevos o argumentos ajenos al contenido de la comunicación notificada. Para ello deberá diligenciar el formulario y anexo técnico correspondiente, indicando el número de radicado sobre el cual se presenta la respuesta. En ningún caso podrán incluirse reclamaciones nuevas dentro de dicha actuación.

En ese orden, los **mecanismos ordinarios de radicación** constituyen el **procedimiento administrativo regular y obligatorio** previsto para el **reconocimiento y pago de reclamaciones**, siendo a través de su agotamiento que se **consolida la vía administrativa**. Culminado este procedimiento y en firme la decisión adoptada, únicamente procede el **control judicial de legalidad** ante la jurisdicción competente, conforme a los principios de **seguridad jurídica y estabilidad de los actos administrativos**.

Por su parte, los **mecanismos extraordinarios**, como la **glosa transversal**, tienen naturaleza **facultativa, excepcional y complementaria**, creados con fines específicos de verificación o control posterior. Sin embargo, su ejercicio **no sustituye el procedimiento ordinario**, **no revive términos vencidos** ni **reabre actuaciones concluidas**, dado que **no suspende los efectos de los actos administrativos ejecutoriados** ni afecta su firmeza. Estas figuras solo proceden bajo causales expresamente definidas en la ley o en la reglamentación, sin desvirtuar la preclusión propia del trámite ordinario.

3. DE LA AUSENCIA DE INDIVIDUALIZACIÓN DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS DEMANDADOS Y DE LA INEXISTENCIA DE ACTOS FICTOS O PRESUNTOS

Desde este momento se advierte que la demanda presenta una deficiencia sustancial en la identificación del objeto del presente medio de control, toda vez que el Hospital Pablo Tobón Uribe no individualizó los actos administrativos cuya legalidad pretende controvertir, limitándose a relacionar información correspondiente a las reclamaciones radicadas ante la ADRES, sin identificar los actos administrativos mediante los cuales la Entidad resolvió de fondo cada una de ellas.

En efecto, del estudio del escrito de demanda se evidencia que la parte actora únicamente relacionó el número de factura, la fecha de expedición de esta, las fechas de ingreso y egreso del paciente, el valor de la factura, el saldo reclamado y la glosa correspondiente. Sin embargo, dicha información no corresponde a la identificación de un acto administrativo, sino a los datos propios de las reclamaciones presentadas por la misma institución prestadora de servicios de salud ante la ADRES para efectos del procedimiento especial de auditoría.

Conviene precisar que tales datos constituyen únicamente la información exigida para la radicación de las reclamaciones, con el propósito de individualizar cada cuenta y verificar el cumplimiento de los requisitos técnicos, médicos, jurídicos, financieros y documentales establecidos en la normativa especial. En consecuencia, dichos registros representan el insumo sobre el cual la ADRES adelanta el procedimiento administrativo de auditoría, mas no incorporan una decisión administrativa ni contienen una manifestación unilateral de voluntad encaminada a producir efectos jurídicos frente al administrado.

En ese sentido, la parte demandante incurre en una evidente confusión entre la reclamación presentada ante la

Administración y el acto administrativo que la resuelve. La primera constituye una actuación iniciada por el interesado con el fin de obtener el reconocimiento de una determinada prestación económica; el segundo corresponde a la decisión adoptada por la ADRES una vez culminado el procedimiento de auditoría, mediante la cual se reconoce, aprueba parcialmente, glosa o rechaza la reclamación, produciendo efectos jurídicos particulares y concretos.

Precisamente, el **Consejo de Estado**, mediante sentencia proferida dentro del radicado **25000-23-42-000-2017-06031-01 (5554-18)**, reiteró que el acto administrativo constituye **"toda manifestación de voluntad de una entidad pública, o de un particular en ejercicio de funciones públicas, capaz de producir efectos jurídicos"**, precisando que sus características esenciales consisten en: i) constituir una declaración unilateral de voluntad; ii) ser expedido en ejercicio de la función administrativa; iii) producir efectos jurídicos de manera directa y vinculante; y iv) crear, modificar o extinguir situaciones jurídicas generales o particulares.

De igual manera, la misma Corporación, mediante sentencia con radicado **11001-03-27-000-2008-00023-00**, explicó que la determinación de la existencia de un acto administrativo exige verificar, entre otros aspectos, que exista una verdadera manifestación de voluntad de la Administración, emitida en ejercicio de prerrogativas públicas y encaminada a satisfacer los fines propios de la función administrativa. Así, no cualquier documento, registro o actuación desplegada dentro de un procedimiento administrativo constituye un acto administrativo susceptible de control judicial, sino únicamente aquellas decisiones que exteriorizan la voluntad de la Administración y producen efectos jurídicos frente a los administrados.

Bajo ese entendido, los datos relacionados por la parte actora —número de factura, fecha de expedición, fechas de ingreso y egreso, valor facturado, saldo reclamado y glosa— carecen de los elementos propios de un acto administrativo, pues no contienen una decisión de la Administración, no expresan una manifestación unilateral de voluntad y tampoco crean, modifican o extinguen situaciones jurídicas. Se trata simplemente de la información aportada por el propio prestador para iniciar el procedimiento administrativo de auditoría, indispensable para que la ADRES evalúe la procedencia del reconocimiento reclamado.

Aunado a lo anterior, tampoco resulta jurídicamente viable sostener, como parece hacerlo la parte demandante, que respecto de algunas reclamaciones se configuró un acto administrativo ficto o presunto por un supuesto silencio de la Administración. Tal afirmación desconoce que el silencio administrativo constituye una ficción legal cuyo propósito es proteger el derecho de petición cuando la Administración omite pronunciarse dentro del término previsto por la ley.

En ese sentido, el Departamento Administrativo de la Función Pública, mediante Concepto No. 22281 de 2019, precisó que el silencio administrativo tiene por finalidad proteger el derecho de petición y que únicamente opera cuando la Administración no emite decisión frente a las peticiones o recursos sometidos a su conocimiento, generando un acto ficto o presunto únicamente en los eventos expresamente previstos por el ordenamiento jurídico.

Sin embargo, dicha figura resulta manifiestamente improcedente en el presente asunto, por cuanto las reclamaciones formuladas por el Hospital Pablo Tobón Uribe **sí fueron objeto de pronunciamiento expreso por parte de la ADRES**, mediante los respectivos actos administrativos expedidos dentro del procedimiento especial de auditoría. En consecuencia, al existir decisiones administrativas expresas que resolvieron las reclamaciones, resulta jurídicamente incompatible predicar la existencia de un acto ficto o presunto, pues el silencio administrativo únicamente opera en ausencia absoluta de pronunciamiento por parte de la Administración.

Esta circunstancia, además, se encuentra plenamente demostrada con la propia actuación procesal y administrativa desplegada por la demandante. En efecto, el Hospital conoció oportunamente el contenido de las decisiones adoptadas por la ADRES, pues fue precisamente a partir de dichas determinaciones que tuvo conocimiento del estado de cada una de las reclamaciones, de las glosas impuestas y de las causales que las sustentaban, procediendo en múltiples oportunidades a ejercer las alternativas previstas en la normativa especial para objetarlas o subsanarlas.

Tan evidente es el conocimiento de los actos administrativos expedidos por la ADRES que, conforme se demostrará dentro del presente proceso, **en ciento dos (102) reclamaciones la parte demandante presentó una tercera radicación**, pese a que el procedimiento especial únicamente contempla la reclamación inicial y una segunda oportunidad para objetar o subsanar las glosas.

Esa conducta procesal únicamente puede explicarse porque la institución conoció previamente las decisiones administrativas que resolvieron las reclamaciones, circunstancia que desvirtúa de manera absoluta cualquier afirmación relacionada con la supuesta configuración de un silencio administrativo o de actos presuntos.

Por consiguiente, la simple relación de los números de factura y de los datos asociados a cada reclamación no satisface la carga procesal de individualizar los actos administrativos demandados, pues no permite establecer con certeza cuáles son las decisiones cuya presunción de legalidad pretende desvirtuarse, ni delimita adecuadamente el objeto del control judicial.

A ello se suma que la propia actuación de la demandante evidencia que tuvo pleno conocimiento de los actos administrativos expedidos por la ADRES, al punto de presentar nuevas radicaciones con fundamento en las glosas previamente comunicadas, circunstancia incompatible con la existencia de un supuesto silencio administrativo.

En consecuencia, desde la formulación misma de la demanda se evidencia que el presente medio de control no fue dirigido contra actos administrativos plenamente individualizados, sino contra la información contenida en las reclamaciones radicadas por la propia demandante ante la ADRES, omitiendo identificar las decisiones administrativas expresas que resolvieron de fondo cada una de ellas e intentando, de manera implícita, atribuir la existencia de actos presuntos cuando estos resultan jurídicamente inexistentes. Tal deficiencia impide delimitar con precisión el objeto del litigio y desconoce la carga procesal que le asiste a la parte actora de señalar de manera clara, expresa e inequívoca los actos administrativos cuya legalidad pretende someter al control de esta Jurisdicción.

4. FRENTE A LAS PRETENSIONES DE LA DEMANDA

Mi representada se opone a cada una de las pretensiones incoadas en la demanda en contra de la ADRES por cuanto carecen de sustento constitucional y legal de acuerdo con los fundamentos fácticos y jurídicos. A continuación, me pronunciaré frente a cada una de las pretensiones:

4.1. Pretensiones principales

A la pretensión primera. Esta defensa se opone, a la prosperidad de la presente pretensión por carecer de sustento fáctico y jurídico.

La parte demandante pretende que se declare la nulidad de los presuntos actos administrativos fictos o negativos que, según afirma, surgieron respecto de cada una de las reclamaciones relacionadas en el libelo introductorio, bajo el argumento de que únicamente recibió la comunicación de las glosas u objeciones iniciales y que no existe constancia de la ratificación o del levantamiento definitivo de dichas glosas.

No obstante, dicha pretensión parte de una interpretación equivocada del procedimiento administrativo especial previsto para la auditoría integral de las reclamaciones con cargo a los recursos de la Subcuenta ECAT, pues la demandante da por sentado que la sola ausencia de una actuación posterior genera automáticamente un acto administrativo ficto susceptible de ser demandado, conclusión que no encuentra respaldo en la normativa que regula el procedimiento administrativo especial de auditoría.

En efecto, la configuración del silencio administrativo constituye una excepción al principio conforme al cual la Administración manifiesta su voluntad mediante actos administrativos expresos, razón por la cual únicamente procede en los eventos expresamente previstos por el legislador y siempre que se acrediten integralmente los presupuestos legales para su configuración, carga que corresponde demostrar a quien la invoca.

En el presente asunto, la parte actora no demuestra que respecto de cada una de las reclamaciones objeto del proceso se hubieran configurado los requisitos legales para predicar la existencia de un acto administrativo presunto negativo. Por el contrario, de la misma demanda se advierte que frente a todas las reclamaciones existieron actuaciones administrativas, al punto que individualiza la denominada "última respuesta de glosa" correspondiente a cada factura, circunstancia que evidencia la existencia de un procedimiento administrativo adelantado por la ADRES.

Por otra parte, es necesario reiterar que NO existe un acto ficto o presunto por medio del cual se concretó la negativa de reconocer las reclamaciones objeto de litis, pues los resultados de auditoría le fueron comunicado a la ESE por diversos actos administrativos que se adjuntan en el expediente administrativo.

En estos actos administrativos, se comunicaron el resultado de auditoría de las reclamaciones, dentro de las cuales se encuentran inmersas las 292 reclamaciones objeto de demanda, por lo que no sería procedente su nulidad total.

Al respecto, es preciso establecer que, conforme a los artículos 48 y 49 de la Constitución de 1991, la seguridad social y la salud son servicios públicos a cargo del estado. Con este fin, es tarea del Estado basándose en los principios de eficiencia, universalidad y solidaridad desarrollar las labores de dirección, coordinación y control, el deber de proteger el destino de los recursos. Por este motivo, se estableció una estricta y adecuada regulación normativa en materia de reclamaciones. Estos requisitos obedecen a exigencias indispensables para la acreditación de la prestación del servicio y una correcta destinación de los recursos. Con esta finalidad, las instituciones prestadoras de salud deben cumplir esta regulación para obtener su respectivo pago de las reclamaciones que soliciten.

El procedimiento administrativo de reclamaciones corresponde a un trámite reglado en cada una de las etapas, por lo que la entidad debe garantizar unas oportunidades, términos y plazos a la persona jurídica demandante para que ejerza el derecho de defensa y contradicción aportando en la oportunidad establecida, las pruebas y soportes documentales que considera pertinentes para la aprobación, reconocimiento y pago de las reclamaciones.

Ahora bien, la responsabilidad de presentar las reclamaciones en debida forma está en cabeza del reclamante, ya

que el sistema otorgó los mecanismos necesarios para lograr el pago de los servicios o indemnizaciones, regulando el trámite y procedimiento con el cual no solo se garantiza el debido proceso de los reclamantes, sino además la incolumidad de los recursos púbicos de la salud. El hecho de que exista un procedimiento especial para el trámite de las reclamaciones con cargo a los recursos del antiguo FOSYGA hoy ADRES y el deber de acreditar en debida forma el derecho al pago, implica que la simple radicación de la solicitud no es generadora de derechos, ni implica su aceptación.

En este sentido, las facturas que expiden las ESE con destino a la ADRES por los servicios de salud derivados de accidentes de tránsito cuyo vehículo involucrado no sea identificado o no cuente con póliza SOAT, eventos catastróficos de origen natural, eventos terroristas o los demás eventos aprobados por el Ministerio de Salud y Protección Social, provienen de los recursos de la Subcuenta ECAT, esto en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 167 de la Ley 100 de 1993.

Lo anterior implica que el pago de las reclamaciones con cargo a la subcuenta ECAT se encuentran sujetas al cumplimiento de los requisitos establecidos en la Ley, lo cual garantiza el flujo adecuado de los recursos del sistema de salud, evitando fraudes y pagos indebidos.

Así las cosas, la reclamación es un procedimiento administrativo que se surte en las etapas, que para el caso corresponden a las dispuestas en la Resolución 1645 de 2016, teniendo en cuenta las fechas de ocurrencia del evento.

Así las cosas, la reclamación es un **procedimiento administrativo** que se surte en las etapas de: **I.** Pre-radicación (art. 10, Resolución 1645 de 2016), **II.** Radicación (art. 13, Resolución 1645 de 2016), **III.** Auditoria integral (art. 16, Resolución 1645 de 2016), **IV.** Comunicación del resultado de auditoría y respuesta al mismo (art. 20, Resolución 1645 de 2016), y **V.** pago (art. 26, Resolución 1645 de 2016).

En el marco de dicho procedimiento, en la etapa de auditoría integral, la ADRES adopta una de las siguientes decisiones: **APROBADO**, **APROBADO PARCIAL** o **NO APROBADO** (art. 18, Resolución 1645 de 2016), dicho resultado deberá ser comunicado a la persona jurídica o persona natural reclamante.

En adición y en virtud del trámite, la entidad recogerá en una comunicación que contiene, entre otros datos*:*

> *"a) Fecha de expedición de la comunicación; b) Número de paquete del cual hace parte la reclamación; c) Para persona natural, el detalle de todas las glosas aplicadas con su respectiva descripción y notas aclaratorias si las tiene. Para personas jurídicas, la ruta de acceso para consultar en la página web, el reporte del resultado de auditoría integral que incluirá el detalle de todas las reclamaciones, las glosas aplicadas a cada una de ellas o al ítem que corresponda con su respectiva descripción y notas aclaratorias si las tiene; d) El término de respuesta al resultado de la auditoría y la consecuencia jurídica que se generaría por no ejercer este derecho."* (art. 22, Resolución 1645 de 2016).

Contra la decisión de la **ADRES**, la ESE puede presentar una respuesta dentro de los dos meses siguientes al recibo de la comunicación, precisando las razones de la inconformidad de la reclamación **SUBSANANDO** u **OBJETANDO** (art. 23, Resolución 1645 de 2016), lo cual se asimila a la impugnación de la decisión.

En conclusión, la reclamación no es una simple presentación de facturas, sino que constituye un verdadero **trámite**

administrativo que busca garantizar el propósito de la **ADRES**, consistente en administrar las fuentes y el uso de los recursos que financian el Sistema General de Seguridad Social en Salud, bajo los principios de eficiencia, transparencia y calidad.

En el presente caso, se observa que los actos administrativos, el informe técnico emitido por la Dirección de Otras Prestaciones y el apoyo técnico Hoja "P Consolidado_Ultima_Presentacion", Columna AD y AW *"DESCRIPCION_APROB"*, aportado en la presente contestación que, las 292 reclamaciones presentadas a auditoría por el **Hospital Pablo Tobón Uribe** tuvieron los siguientes resultados:

- Una vez surtida la auditoría integral 18 reclamaciones resultaron en estado APROBADO TOTAL, esto quiere decir que se aprobaron en su totalidad.
- Una vez surtida la auditoría integral 111 reclamaciones resultaron en estado APROBADO PARCIALMENTE, toda vez que se evidenció que se cumplieron los requisitos aun así se gloso un valor, puesto que afectó su reconocimiento y pago, por la existencia de un error, inconsistencia o ausencia en los requisitos o datos reportados.
- Una vez surtida la auditoría integral 164 reclamaciones resultaron en estado NO APROBADO, toda vez que se presentó una "no conformidad" o "glosa" que afectó su reconocimiento y pago, por la existencia de un error, inconsistencia o ausencia en los requisitos o datos reportados.

Es menester informar al despacho que la imposición de glosas a las reclamaciones presentadas por el Hospital que surtieron la auditoría integral, tienen un fundamento normativo, pues la ESE no acreditó el cumplimiento de los requisitos necesarios para su aprobación y reconocimiento según lo dispuesto en el artículo 17 de la Resolución 1645 de 2016.

De esta manera, a partir del informe técnico emitido por la Dirección de Otras Prestaciones y el apoyo técnico Hoja "Glosas", Columna I y N *"CODIGO_GLOSA"* y *"DESCRIPCIONCAUSAL"*, se observa que las glosas se pueden tipificar de la siguiente manera:

No.	Tipificación	Análisis
1	Acreditación	Los soportes de la atención médica no acreditan al paciente como víctima de un accidente de tránsito.
2	Aseguradora	La víctima del siniestro reclamado presenta simultaneidad con otra aseguradora para la misma fecha del evento.
3	Base de Datos Única de Afiliados (BDUA)	• El usuario del recobro no se encuentra afiliado a la EAPB recobrante para la fecha de prestación del servicio.
		• El usuario del recobro presenta diferencias en la información registrada en la Base de Datos Única de Afiliados (BDUA)".
4	Cobertura	• Servicios facturados sin agotar el tope máximo de cobertura. • Servicios y/o elementos facturados incluidos en otros servicios.
5	Facturación	• Los elementos o servicios facturados presentan diferencias respecto lo descrito en el Manual Tarifario SOAT para la fecha de prestación del servicio. • La reclamación fue presentada fuera del término establecido en la normatividad vigente para la fecha de prestación del servicio.
6	FURTRAN	El Formulario Único de Reclamación de Gastos de Transporte y Movilización de Víctimas, se encuentra mal diligenciado o presenta diferencias con la demás información
7	Habilitación	El servicio reclamado o el prestador del mismo, no se encuentra habilitado en el Registro Especial de Prestadores de Servicios de Salud (REPS) en los términos establecidos en los artículos 2.5.1.3.1.1 y siguientes del Decreto 780 de 2016 y

		la Resolución 3100 de 2019, o en las normas que los modifiquen o sustituyan,para la fecha de prestación del servicio.
8	Inconsistencias de la Información	La información es inconsistente entre sí, es decir, no es congruente lo registrado en el medio magnético con lo descrito en los soportes físicos.
9	Justificación	Los servicios o elementos facturados y prestados a la víctima no se encuentran debidamente justificados.
10	Mayor Valor	Los valores de los servicios o elementos facturados no se encuentran correctamente liquidados.
11	Pago no le corresponde a la ADRES	De conformidad con lo establecido en el Decreto 056 de 2015, o la norma que se encuentre vigente al momento de los hechos, la Subcuenta ECAT del Fondo de Solidaridad y Garantía (FOSYGA/ADRES) únicamente reconoce los servicios de salud derivados de eventos catastróficos y accidentes de tránsito en los términos definidos por la regulación. En consecuencia, cuando se trata de atenciones médicas que no corresponden a un evento cubierto por dicha Subcuenta, no procede el reconocimiento ni pago con cargo a sus recursos.

De acuerdo con lo anterior, la demandante incurrió en irregularidades en la presentación de las reclamaciones ante el trámite de auditoría integral por causas imputables exclusivamente a la ESE, las cuales **NO** fueron subsanadas y por consiguiente, no es posible su reconocimiento y pago, a la luz de la normativa aplicable, siendo el **Decreto Ley 1281 de 2002, Decreto 3990 de 2007, Decreto Ley 019 de 2012, Decreto 967 de 2012, Decreto 056 de 2015 incorporado en el Decreto Único Reglamentario en Salud 780 de 2016, la Resolución 1915 de 2008 y la Resolución 1645 de 2016,** así como los Manuales de Auditoría aplicables para la fecha en que se auditaron la reclamaciones objeto de la demanda.

Adicionalmente, la declaratoria de nulidad solicitada recae sobre un conjunto de reclamaciones que fueron objeto de trámites administrativos independientes, respecto de los cuales corresponde verificar individualmente las actuaciones surtidas, las objeciones formuladas, las eventuales subsanaciones presentadas por la ESE y los pronunciamientos emitidos por la Administración, sin que resulte jurídicamente procedente presumir, de manera generalizada, la configuración de 292 actos administrativos fictos.

En consecuencia, la prosperidad de esta pretensión se encuentra supeditada a que la parte demandante demuestre, reclamación por reclamación, que efectivamente se configuraron los presupuestos legales del silencio administrativo negativo, circunstancia que no se acredita en el presente proceso. Por las anteriores razones, la primera pretensión está llamada a ser negada.

A la pretensión segunda. Esta defensa se opone, a la prosperidad de la presente pretensión por cuanto el restablecimiento económico pretendido carece de sustento fáctico, probatorio y jurídico.

En primer lugar, la cuantificación efectuada por la parte demandante no corresponde a los valores que realmente permanecieron glosados dentro del procedimiento administrativo de auditoría, pues fue elaborada desconociendo los resultados obtenidos durante la auditoría integral adelantada por la ADRES respecto de cada una de las reclamaciones objeto del presente proceso.

Para efectos de verificar el resultado de la auditoría integral, resulta pertinente precisar que el elemento de identificación que debe tenerse en cuenta es el número de radicación asignado por la ADRES, por cuanto constituye el consecutivo único mediante el cual la Entidad identifica cada reclamación presentada para auditoría. En consecuencia, la verificación de los valores aprobados, parcialmente aprobados o glosados debe efectuarse con fundamento en dicho

número de radicación y no únicamente con base en el número de la factura, toda vez que una misma factura puede registrar diversas actuaciones dentro del procedimiento administrativo especial de reclamaciones.

Con fundamento en el apoyo técnico que se aporta como anexo a la presente contestación, la ADRES efectuó la validación individual de las reclamaciones relacionadas en la demanda, identificando cada una mediante su correspondiente número de radicación y confrontando los valores pretendidos por la parte actora con los resultados efectivamente obtenidos en la auditoría integral.

Como resultado de dicho ejercicio se evidenció que respecto de ochenta (80) reclamaciones los valores relacionados por la demandante no corresponden a los valores realmente glosados por la ADRES. En efecto, se constató que en sesenta y dos (62) reclamaciones la cuantía pretendida excede el valor que efectivamente permaneció glosado luego de culminado el procedimiento administrativo y que, respecto de dieciocho (18) reclamaciones, la ADRES aprobó la totalidad del valor reclamado, razón por la cual no existió glosa definitiva ni saldo alguno pendiente de reconocimiento.

No.	RADICADO FOSYGA	NUMERO FACTURA	VALOR DEMANDA	VALOR GLOSADO APOYO
1	11211381	FH1309098	$ 403.900,00	$ 0,00
2	11211389	FH1323754	$ 310.827,00	$ 234.104,00
3	11211393	FH1325291	$ 411.812,00	$ 78.112,00
4	11211423	FH1339448	$ 567.900,00	$ 287.800,00
5	11211426	FH1340528	$ 486.400,00	$ 0,00
6	11211432	FH1341207	$ 316.399,00	$ 236.130,00
7	11211443	FH1342935	$ 539.200,00	$ 454.400,00
8	11211447	FH1343057	$ 365.080,00	$ 271.400,00
9	11230463	FH1344440	$ 351.200,00	$ 0,00
10	11211456	FH1350186	$ 411.812,00	$ 29.712,00
11	11211461	FH1350474	$ 294.580,00	$ 204.411,00
12	11259938	FH1361726	$ 289.650,00	$ 0,00
13	11298559	FH1362152	$ 470.600,00	$ 0,00
14	11259957	FH1365969	$ 214.723,00	$ 138.000,00
15	11298584	FH1366891	$ 300.563,00	$ 0,00
16	11298596	FH1368927	$ 232.595,00	$ 84.100,00
17	11259965	FH1374471	$ 343.836,00	$ 71.574,00
18	11259966	FH1374655	$ 298.505,00	$ 47.000,00
19	11210854	FH1380156	$ 646.902,00	$ 0,00
20	11259990	FH1381634	$ 531.449,00	$ 470.255,00
21	11210855	FH1382750	$ 599.700,00	$ 148.000,00
22	11298678	FH1385179	$ 494.324,00	$ 46.200,00
23	11298690	FH1386452	$ 201.744,00	$ 11.940,00
24	11298692	FH1387057	$ 354.559,00	$ 249.459,00
25	11298695	FH1387328	$ 477.799,00	$ 145.281,00
26	11298706	FH1388489	$ 544.613,00	$ 0,00
27	11260002	FH1389995	$ 245.700,00	$ 0,00
28	11260037	FH1397549	$ 423.154,00	$ 37.000,00
29	11228920	FH1401638	$ 348.774,00	$ 98.124,00
30	11260079	FH1401733	$ 264.600,00	$ 0,00
31	11260082	FH1401886	$ 351.200,00	$ 0,00
32	11228935	FH1405822	$ 318.266,00	$ 1.666,00
33	11228939	FH1406031	$ 423.669,00	$ 0,00
34	11229038	FH1412411	$ 556.600,00	$ 145.000,00
35	11229039	FH1412507	$ 570.532,00	$ 140.276,00
36	11259544	FH1413582	$ 202.873,00	$ 0,00

37	11259546	FH1413635	$ 214.279,00	$ 0,00
38	11259560	FH1416635	$ 411.812,00	$ 212,00
39	11259604	FH1421679	$ 478.400,00	$ 0,00
40	11259634	FH1424180	$ 442.218,00	$ 6.318,00
41	11259635	FH1424205	$ 277.094,00	$ 0,00
42	11259641	FH1425148	$ 392.716,00	$ 10.056,00
43	11259666	FH1426484	$ 648.864,00	$ 446.805,45
44	11259688	FH1428200	$ 375.281,00	$ 5.290,00
45	11259732	FH1431824	$ 857.020,00	$ 766.154,00
46	11259743	FH1433098	$ 373.000,00	$ 0,00
47	11259769	FH1434652	$ 652.500,00	$ 270.303,00
48	11259771	FH1434696	$ 511.943,00	$ 335.512,00
49	11259781	FH1435168	$ 943.853,00	$ 842.191,00
50	11259782	FH1435263	$ 241.595,00	$ 177.299,00
51	11304942	FH1445980	$ 2.621.839,00	$ 164.698,00
52	11304955	FH1449710	$ 4.794.349,00	$ 421.992,00
53	11304983	FH1452472	$ 843.880,00	$ 676.530,00
54	11304984	FH1452488	$ 347.417,00	$ 11.508,00
55	11305056	FH1461284	$ 2.619.524,00	$ 2.221.648,00
56	11305068	FH1462902	$ 2.249.208,00	$ 479.077,00
57	11329312	FH1463761	$ 598.518,00	$ 162.618,00
58	11329313	FH1464483	$ 200.000,00	$ 14.215,00
59	11329326	FH1467115	$ 4.072.775,00	$ 4.059.719,00
60	11305077	FH1467128	$ 219.600,00	$ 0,00
61	11329337	FH1469649	$ 237.387,00	$ 149.387,00
62	11329339	FH1471310	$ 5.759.128,00	$ 46.982,00
63	11329351	FH1472741	$ 9.372.472,00	$ 2.463.793,00
64	11329373	FH1477720	$ 481.232,00	$ 464.032,00
65	11329374	FH1477812	$ 636.708,00	$ 649.024,00
66	11329380	FH1478443	$ 940.200,00	$ 782.800,00
67	11329391	FH1480045	$ 10.140.110,00	$ 2.192.960,00
68	11329401	FH1483347	$ 11.624.450,00	$ 72.298,00
69	11329411	FH1485426	$ 9.913.675,00	$ 3.277.606,00
70	11329412	FH1485629	$ 1.158.343,00	$ 126.200,00
71	11329420	FH1488795	$ 8.815.823,00	$ 132.300,00
72	11329421	FH1490526	$ 3.507.656,00	$ 676.392,00
73	11329422	FH1490941	$ 1.259.671,00	$ 962.601,00
74	11329424	FH1492105	$ 6.804.733,00	$ 156.989,00
75	11329425	FH1494429	$ 18.437.323,00	$ 684.490,00
76	11210865	RF520704	$ 248.100,00	$ 241.400,00
77	11259911	RF521280	$ 696.433,00	$ 451.700,00
78	11305108	RF521706	$ 397.227,00	$ 117.620,00
79	11329427	RF522092	$ 2.000.236,00	$ 1.910.936,00
80	11329429	RF522207	$ 11.006.511,00	$ 5.604.672,00

Para facilitar la verificación de esta circunstancia, relaciono previamente el Cuadro No. 1. Validación de los valores reclamados frente a los resultados de la auditoría integral por número de radicación, el cual fue elaborado con fundamento en el apoyo técnico anexo a la presente contestación, así mismo se anexa a la presente contestación, en el cual se identifica cada reclamación mediante su número de radicación, la factura correspondiente, el valor relacionado en la demanda y el valor efectivamente glosado por la Entidad, permitiendo constatar las diferencias existentes entre la cuantificación efectuada por la parte actora y los resultados de la auditoría integral.

En consecuencia, la cuantificación presentada en la demanda fue elaborada desconociendo los reconocimientos efectuados por la ADRES durante el procedimiento administrativo, circunstancia que impide tener por acreditados los valores cuya condena se pretende.

Especial relevancia merece el hecho de que dieciocho (18) reclamaciones fueron aprobadas en su totalidad por la ADRES, motivo por el cual los valores correspondientes ya fueron reconocidos íntegramente por la Entidad. No obstante, dichas reclamaciones fueron incluidas dentro de las pretensiones económicas de la demanda, desconociendo que sobre ellas no existe saldo pendiente de reconocimiento ni controversia económica susceptible de ser debatida en el presente proceso.

De igual manera, respecto de las restantes reclamaciones, la parte demandante omitió descontar las aprobaciones parciales efectuadas durante el procedimiento administrativo, pretendiendo el reconocimiento de valores superiores a aquellos que realmente permanecieron glosados, desconociendo las decisiones adoptadas por la ADRES en ejercicio de sus competencias legales de auditoría.

Por otra parte, la presente pretensión parte de un supuesto equivocado, consistente en considerar que la sola presentación de una reclamación genera automáticamente una obligación de pago a cargo de la ADRES. No obstante, las reclamaciones presentadas por las Instituciones Prestadoras de Servicios de Salud se encuentran sometidas al procedimiento administrativo especial previsto en el Decreto Ley 1281 de 2002, el Decreto 3990 de 2007 y la Resolución 1645 de 2016, normativa que condiciona el reconocimiento de recursos públicos al estricto cumplimiento de los requisitos técnicos, médicos, jurídicos y financieros allí establecidos.

En desarrollo de dicho procedimiento, la ADRES adelanta una auditoría integral respecto de cada reclamación con el propósito de verificar la procedencia de los valores solicitados, pudiendo aprobarlos totalmente, aprobarlos parcialmente o no aprobarlos cuando se evidencie el incumplimiento de los requisitos establecidos en la normatividad aplicable. En consecuencia, el reconocimiento económico no constituye un efecto automático derivado de la radicación de la reclamación, sino el resultado de una evaluación técnica y jurídica orientada a garantizar la correcta administración de los recursos públicos del Sistema General de Seguridad Social en Salud.

Así las cosas, acceder a las pretensiones económicas formuladas implicaría desconocer los resultados del procedimiento administrativo de auditoría e incluso ordenar el reconocimiento de recursos que ya fueron previamente aprobados por la ADRES o de valores superiores a aquellos que realmente permanecieron glosados, con la consecuente afectación del patrimonio público y de los principios que gobiernan la administración de los recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud.

En tales condiciones, acceder a la condena en los términos solicitados implicaría ordenar el reconocimiento de valores que ya fueron previamente aprobados y pagados por la ADRES, así como de sumas superiores a las efectivamente glosadas, situación que conduciría a un **doble reconocimiento de recursos públicos**, con la consecuente afectación del patrimonio del Sistema General de Seguridad Social en Salud.

Tal escenario resulta incompatible con los artículos 48, 49 y 209 de la Constitución Política, conforme a los cuales los recursos destinados a la financiación de los servicios de salud poseen destinación específica y deben administrarse

bajo los principios de legalidad, eficiencia, economía, moralidad, responsabilidad fiscal y **sostenibilidad financiera del Sistema General de Seguridad Social en Salud**.

En virtud de estos principios, la ADRES tiene el deber constitucional y legal de proteger los recursos públicos cuya administración le fue encomendada, evitando erogaciones que carezcan de soporte jurídico o que impliquen la duplicidad en el reconocimiento de valores previamente pagados.

Así mismo, la parte demandante no acreditó la existencia de un daño antijurídico imputable a la ADRES. La diferencia entre el valor inicialmente reclamado y el finalmente reconocido durante el procedimiento de auditoría no constituye, por sí misma, un perjuicio indemnizable, sino el resultado del ejercicio legítimo de las competencias de verificación y control atribuidas a la Entidad por el ordenamiento jurídico. En consecuencia, el reconocimiento económico pretendido no corresponde a un derecho adquirido, sino a una expectativa condicionada al cumplimiento de los requisitos legales y técnicos establecidos para acceder a recursos públicos del Sistema.

En definitiva, la finalidad del procedimiento especial de reclamaciones es garantizar la adecuada destinación de los recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud, evitando reconocimientos indebidos, pagos duplicados y afectaciones a su sostenibilidad financiera. Por ello, al evidenciarse que la cuantía reclamada desconoce los reconocimientos previamente efectuados por la ADRES, incluye reclamaciones totalmente aprobadas y pretende valores superiores a aquellos que realmente permanecieron glosados, la pretensión económica formulada carece de fundamento fáctico, probatorio y jurídico, razón por la cual deberá ser negada en su integridad.

Finalmente, la parte demandante no acreditó la existencia de un daño antijurídico imputable a la ADRES, toda vez que la diferencia entre el valor inicialmente reclamado y el finalmente reconocido durante el procedimiento administrativo constituye el resultado del ejercicio legítimo de las competencias de auditoría y control atribuidas legalmente a esta Entidad y no un perjuicio indemnizable.

En consecuencia, la segunda pretensión carece de fundamento fáctico, probatorio y jurídico, razón por la cual deberá ser negada en su integridad.

A la pretensión tercera. Esta defensa se OPONE prosperidad de la presente pretensión, mediante la cual la parte demandante solicita la condena al pago de intereses moratorios desde la fecha de radicación de las reclamaciones y hasta el pago total de la supuesta obligación, por cuanto dicha solicitud carece de fundamento fáctico y jurídico.

En primer lugar, debe señalarse que los intereses moratorios constituyen una obligación accesoria que únicamente puede surgir cuando existe una obligación principal, cierta, exigible e incumplida. En consecuencia, al no encontrarse demostrado que la ADRES adeude los valores cuya condena se pretende dentro del presente proceso, tampoco puede prosperar la pretensión accesoria de reconocimiento de intereses.

En efecto, como quedó ampliamente expuesto en los acápites precedentes, la parte demandante parte de una premisa equivocada al considerar que la sola radicación de las reclamaciones genera automáticamente el derecho al pago de las sumas reclamadas y, por ende, al reconocimiento de intereses moratorios. Sin embargo, el procedimiento de reclamaciones con cargo a la Subcuenta ECAT constituye un procedimiento administrativo especial, reglado por el Decreto Ley 1281 de 2002, el Decreto 3990 de 2007 y la Resolución 1645 de 2016, dentro del cual la ADRES debe

verificar el cumplimiento de la totalidad de los requisitos técnicos, médicos, jurídicos y financieros antes de reconocer recursos públicos.

Precisamente, como se acreditó dentro del presente proceso, las reclamaciones objeto de controversia fueron sometidas al procedimiento de auditoría integral previsto en la normativa aplicable, evidenciándose glosas y observaciones respecto de aquellas reclamaciones que no cumplían los requisitos exigidos para su reconocimiento. Incluso, quedó demostrado que la cuantía de la demanda fue estructurada desconociendo los valores previamente aprobados por la ADRES, incluyendo reclamaciones totalmente aprobadas y pretendiendo respecto de otras valores superiores a aquellos que realmente permanecieron glosados.

En consecuencia, no existe una obligación principal exigible por el monto pretendido por la parte actora que permita derivar el reconocimiento de intereses moratorios.
Ahora bien, aun en el evento de analizar la normativa especial invocada por la demandante, tampoco resulta procedente acceder a la pretensión. El régimen aplicable a las reclamaciones presentadas con cargo a la Subcuenta ECAT establece expresamente que los intereses moratorios únicamente proceden respecto de aquellas reclamaciones **que no hubieren sido glosadas**, siempre que la administración incumpla el término legal para efectuar el pago una vez culminado el proceso de auditoría integral.

En ese sentido, el inciso tercero del artículo 38 del Decreto 056 de 2015 dispuso:

> *"El Ministerio de Salud y Protección Social o quien este designe, pagará las reclamaciones que no hubiesen sido glosadas, dentro del mes siguiente a la fecha del cierre efectivo y certificación del proceso de auditoría integral, so pena del pago de intereses moratorios en los términos del artículo 1080 del Código de Comercio."*

La disposición transcrita resulta clara al limitar la procedencia de intereses moratorios únicamente a las reclamaciones que no fueron objeto de glosa. En el presente asunto ocurre precisamente lo contrario, pues las reclamaciones objeto de controversia fueron sometidas al procedimiento de auditoría integral, dentro del cual se formularon glosas respecto de aquellos valores que no cumplían las exigencias previstas en la normatividad aplicable, razón por la cual no se configura el supuesto normativo que habilita el reconocimiento de intereses.

Así las cosas, debe observarse que las normas taxativas y aplicables a las reclamaciones de facturas con cargo a la Subcuenta ECAT, por accidentes de tránsito sin póliza vigente, establecen que únicamente serán susceptibles de generar intereses aquellas reclamaciones que no hubieren sido glosadas. En el presente caso, se evidencia que las reclamaciones objeto del proceso fueron glosadas dentro del trámite de auditoría integral realizado por la ADMINISTRADORA DE LOS RECURSOS DEL SISTEMA GENERAL DE SEGURIDAD SOCIAL EN SALUD – ADRES, por lo que no procede el reconocimiento de intereses moratorios.

Así mismo, es principio general del derecho que las disposiciones sancionatorias son de interpretación restrictiva, por lo que no admiten aplicación analógica respecto de casos no expresamente contemplados. En consecuencia, no procede reconocer intereses moratorios distintos a los expresamente previstos por el legislador.

Adicionalmente, al no corresponder a la ADRES reconocer ni pagar reclamaciones glosadas en el trámite de auditoría integral, no le asiste el deber de pagar intereses moratorios, en aplicación del principio según el cual *nadie puede*

alegar en su favor su propia culpa.

Sobre este punto, el Tribunal Administrativo de Cundinamarca – Sección Tercera Subsección B con ponencia del Dr. Carlos Alberto Vargas Bautista en sentencia del 20 de junio de 2013 dentro del radicado 25000232600020090100700, Demandante: EPS SANITAS S.A., Demandado: Ministerio de la Protección Social sobre el tema ahora debatido de intereses de mora adujo:

> *"(…) Teniendo en cuenta lo anterior, y en concreto de la lectura y análisis del Decreto 1281 de 2002, advierte la Sala que en el mismo no se establece un término para el pago de la cuenta de recobro una vez son presentadas ante el administrador fiduciario del Fosyga, ni tampoco que con ocasión a un pago extemporáneo de la cuenta de recobro la EPS tenga derecho a que se le reconozca por el retardo en el pago unos intereses moratorios, pues el artículo 4 del decreto en mención únicamente hace referencia a la generación de dichos intereses en caso de que se incumpla los términos previstos en el decreto, y dado que en dicha normatividad no se establece e término con el que cuenta el Fosyga para pagar el recobro, estaríamos ante un vacío legal, toda vez que en las resoluciones que regulan el procedimiento y pago de las solicitudes de recobro, no se establece nada respecto de la generación de intereses moratorios por incumplimiento de estos términos.*
>
> *Por lo anterior, para la Sala resulta claro que no se les podría atribuir una omisión a las demandadas por el incumplimiento de sus deberes como lo alega la parte actora, al pagar tardíamente los recobros sin reconocerse intereses moratorios, toda vez que no existe norma expresa que le imponga dicha obligación a las demandadas, como precedentemente se señalaba.*
>
> *De otra parte, cabe señalar que jurisprudencialmente la Corte Constitucional y el Consejo de Estado ha aceptado el reconocimiento por vía judicial de las cuentas de recobro no pagadas en vía administrativa por el Ministerio de la Protección Social – Fosyga, pues el hecho de que los recobros hayan sido rechazadas por el Fosyga por extemporaneidad, en manera alguna impide que la EPS acuda a la jurisdicción a efectuar reclamación por vía judicial por el no pago de las mismas, no obstante, no se ha indicado por dichas corporaciones que sea procedente un eventual reconocimiento de intereses moratorios por el pago tardío de los recobros por parte del Fosyga". (Negrilla extra texto).*

Conviene recordar que es principio general de derecho que las disposiciones sancionatorias son de interpretación restrictiva y por ello no admiten aplicación analógica respecto de casos no contemplados en ellas, por lo que en consecuencia no resulta procedente aplicarles intereses a cobros del FOSYGA por medicamentos, servicios médicos y prestaciones de salud no incluidos en el POS con cargo a la UPC, y segundo, es preciso señalar que la ley 1955 de 2019, en su artículo 237, parágrafo 5, dispuso:

> ***"PARÁGRAFO 5o.*** *Las decisiones judiciales que ordenen el pago de recobros distintos se indexarán utilizando el Índice de Precios al Consumidor (IPC), sin lugar a intereses de mora."*

Finalmente, resulta pertinente recordar que el reconocimiento de intereses en un caso como el presente conduciría a una consecuencia incompatible con los principios de legalidad, eficiencia, responsabilidad fiscal y sostenibilidad financiera del Sistema General de Seguridad Social en Salud, toda vez que implicaría imponer una carga económica adicional sobre recursos públicos cuya destinación específica se encuentra constitucionalmente protegida, sin que exista una obligación principal plenamente demostrada y exigible.

Por las razones expuestas, al no encontrarse acreditada la existencia de una obligación principal insoluta a cargo de la ADRES, al evidenciarse que las reclamaciones fueron objeto del procedimiento de auditoría integral y que las diferencias económicas obedecen a las glosas formuladas conforme a la normativa especial aplicable, no existe fundamento jurídico para condenar a la Entidad al pago de intereses moratorios. En consecuencia, la presente pretensión deberá ser negada en su totalidad.

Subsidiaria

A la pretensión cuarta. Esta Entidad se OPONE a la prosperidad de la pretensión consistente indexación de suma alguna de dinero, por cuanto la parte demandante no presentó las reclamaciones con el lleno de los requisitos formales exigidos para acreditar el derecho al pago. En consecuencia, la ADRES no le adeuda al accionante ningún valor reclamado a través del presente medio de control, toda vez que no existe obligación de pago cuando la reclamación no cumple con los requisitos necesarios para su reconocimiento.

Por lo anterior, al no existir obligación principal pendiente de pago, por sustracción de materia, tampoco puede generarse obligación accesoria de indexación, toda vez que el reajuste pretendido es un hecho consecuencial, el cual, por su propia naturaleza, no puede subsistir sin una obligación principal a la cual acceda. En ese sentido, al haberse determinado la improcedencia de los conceptos reclamados, resulta evidente que la ADRES no adeuda a la entidad demandante ninguno de los valores reclamados dentro del presente proceso.

Aunado a ello, debe recordarse que la indexación constituye una medida de corrección monetaria destinada a atender el fenómeno económico de la inflación y a preservar el valor real de las obligaciones dinerarias frente a la pérdida del poder adquisitivo de la moneda. Sobre el particular, la Honorable Corte Suprema de Justicia ha precisado que:

> *"La indización o indexación, siempre ha sido, sin lugar a duda, una medida excepcional. Es la respuesta del derecho, legislado y jurisprudencial, al fenómeno de la inflación. Un mecanismo de revalorización de ciertas obligaciones dinerarias, cuyo objetivo es poner en equilibrio del peso, de la cual se beneficiaría al deudor de ella ante la consecuencial depreciación de su prestación, con claro detrimento del acreedor, quien en últimas se vería obligado, en virtud de unas reglas jurídicas nominalistas a recibir un pago incompleto"*

Adicionalmente, se precisa que todo reclamación debe ser sometido a un trámite de auditoría integral, conforme al procedimiento administrativo que se encuentra previsto en normas de carácter nacional[1], el cual se encuentra debidamente regulado por el Estado a través de un estricto e ineluctable procedimiento de auditoría en el que se verifica la procedencia, origen jurídico, veracidad y validez del cobro, conforme a las normas del flujo de caja y utilización de recursos estatales para el sector salud, procedimiento administrativo que no se puede soslayarse usando la vía judicial en esta jurisdicción.

A la pretensión quinta. Esta Defensa se opone a la pretensión de reconocimiento de costas procesales y agencias en derecho, por carecer de fundamento jurídico y fáctico en tanto no se ha desplegado ningún tipo de conducta que amerite un pronunciamiento en dicho sentido.

1 "Decreto Ley 1281 de 2002 modificado por el Decreto Ley 019 de 2012; Decreto Ley 1281 de 2002, el Decreto 3990 de 2007 y la Resolución 1645 de 2016

5. FRENTE A LOS HECHOS

Frente al hecho Primero. Es cierto que, de conformidad con el artículo 49 de la Constitución Política, la atención en salud constituye un servicio público esencial a cargo del Estado y un derecho fundamental, cuya prestación debe garantizarse bajo la dirección, coordinación y control estatal.

No obstante, es necesario precisar que dicha disposición constitucional no puede interpretarse de manera aislada, pues debe armonizarse con los artículos 48, 49 y 209 de la Constitución Política, conforme a los cuales los recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud tienen destinación específica y naturaleza pública, razón por la cual su administración debe sujetarse a los principios de legalidad, eficiencia, economía, transparencia, moralidad y responsabilidad en la gestión fiscal.

En desarrollo de dichos postulados constitucionales, el legislador estableció un procedimiento administrativo especial para el reconocimiento y pago de las reclamaciones con cargo a los recursos administrados por la ADRES, cuyo objeto es verificar el cumplimiento de los requisitos técnicos, médicos, jurídicos y financieros previstos en la normativa aplicable antes de autorizar cualquier erogación de recursos públicos.

En ese sentido, la garantía constitucional del derecho fundamental a la salud no implica que toda reclamación presentada por una Institución Prestadora de Servicios de Salud genere automáticamente una obligación de pago a cargo de la ADRES, pues el reconocimiento económico se encuentra condicionado al agotamiento del procedimiento administrativo de auditoría integral y a la verificación del cumplimiento de los requisitos establecidos en la ley y en la reglamentación aplicable.

La Corte Constitucional ha reconocido que la ADRES no actúa como prestadora de servicios de salud, sino como una entidad administradora de recursos públicos del Sistema General de Seguridad Social en Salud, cuyas decisiones sobre el reconocimiento o no pago de reclamaciones constituyen actuaciones regladas que deben adoptarse con estricta observancia del ordenamiento jurídico. En ese sentido, el reconocimiento de recursos públicos no constituye una consecuencia automática de la prestación del servicio de salud, sino el resultado del cumplimiento del procedimiento administrativo previsto para tal efecto.

Frente al hecho Segundo. No me consta. Me atengo a lo que resulte probado dentro del proceso, por tratarse de circunstancias relacionadas con la organización, habilitación y funcionamiento interno de la parte demandante, las cuales no son de conocimiento directo de la ADMINISTRADORA DE LOS RECURSOS DEL SISTEMA GENERAL DE SEGURIDAD SOCIAL EN SALUD – ADRES.

No obstante, de acreditarse que el HOSPITAL PABLO TOBÓN URIBE se encontraba debidamente habilitado para la prestación de servicios de salud, es pertinente precisar que dicha habilitación constituye únicamente un requisito indispensable para operar dentro del Sistema General de Seguridad Social en Salud, conforme a las condiciones previstas en el Decreto 780 de 2016 y la Resolución 3100 de 2019. Sin embargo, dicha circunstancia no genera, por sí sola, el derecho al reconocimiento y pago de las reclamaciones presentadas con cargo a los recursos públicos administrados por la ADRES.

En efecto, el reconocimiento económico de las reclamaciones derivadas de la atención de víctimas de accidentes de

tránsito, eventos catastróficos de origen natural, eventos terroristas y demás eventos cubiertos por la Subcuenta ECAT se encuentra condicionado al cumplimiento del procedimiento administrativo especial de reclamaciones y a la acreditación de los requisitos técnicos, médicos, jurídicos, financieros y documentales previstos en la normativa aplicable, aspectos cuya verificación corresponde efectuar a la ADRES en ejercicio de sus competencias legales.

Frente al hecho Tercero. Es parcialmente cierto. En efecto, los artículos 48 y 49 de la Constitución Política y los artículos 167 y siguientes de la Ley 100 de 1993 consagran el deber de garantizar la atención en salud de las víctimas de accidentes de tránsito y de los demás eventos cubiertos por la Subcuenta ECAT, así como la obligación de las Instituciones Prestadoras de Servicios de Salud de brindar la atención inicial que resulte necesaria.

No obstante, esta defensa no le consta que la totalidad de los servicios médicos relacionados por la parte demandante hayan sido efectivamente prestados en las condiciones descritas en la demanda, ni que todas las atenciones cuya remuneración se pretende hubiesen cumplido integralmente los requisitos legales, técnicos y documentales exigidos para su reconocimiento con cargo a los recursos administrados por la ADRES.

Adicionalmente, la sola prestación de los servicios de salud, aun cuando se encuentre acreditada mediante historias clínicas u otros documentos asistenciales, no constituye título suficiente para generar el reconocimiento económico de las reclamaciones, toda vez que estas deben superar satisfactoriamente el procedimiento administrativo de auditoría integral previsto en el Decreto Ley 1281 de 2002, el Decreto 780 de 2016 y la Resolución 1645 de 2016, procedimiento mediante el cual se verifica la procedencia del reconocimiento de recursos públicos y el cumplimiento de los requisitos establecidos por el ordenamiento jurídico.

En consecuencia, será dentro del análisis individual de cada una de las reclamaciones objeto del presente proceso donde deberá verificarse si los servicios cuya remuneración se pretende reúnen los presupuestos legales que habilitan su reconocimiento y pago por parte de la ADRES.

Frente al hecho Cuarto. Es parcialmente cierto. La expedición de las facturas constituye un documento soporte de la reclamación presentada por la Institución Prestadora de Servicios de Salud; sin embargo, no genera por sí misma una obligación de pago a cargo de la ADRES ni acredita, de manera automática, el derecho al reconocimiento de los valores allí contenidos.

En efecto, las facturas hacen parte del conjunto de documentos que integran la reclamación administrativa y, en consecuencia, deben ser sometidas al procedimiento de auditoría integral previsto en la normatividad aplicable, con el fin de verificar, entre otros aspectos, la competencia de la ADRES para asumir el reconocimiento, la oportunidad de la reclamación, la consistencia de la información reportada, la acreditación de la prestación de los servicios, el cumplimiento de los requisitos técnicos y documentales, así como la inexistencia de causales de glosa o de rechazo.

Por consiguiente, la expedición de las facturas constituye únicamente el soporte documental de la solicitud de reconocimiento económico, mas no el nacimiento de una obligación exigible a cargo de la ADRES, toda vez que el reconocimiento de recursos públicos únicamente procede una vez culmina favorablemente el procedimiento administrativo de auditoría integral previsto en el ordenamiento jurídico.

Frente al hecho Quinto. Es parcialmente cierto, pero no en los términos en que fue planteado por la parte

demandante. En efecto, corresponde a la ADMINISTRADORA DE LOS RECURSOS DEL SISTEMA GENERAL DE SEGURIDAD SOCIAL EN SALUD – ADRES administrar los recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud y efectuar el reconocimiento y pago de las reclamaciones derivadas de la atención de víctimas de accidentes de tránsito, eventos catastróficos de origen natural, eventos terroristas y demás eventos definidos por el Ministerio de Salud y Protección Social, siempre que dichas reclamaciones satisfagan la totalidad de los requisitos previstos en el ordenamiento jurídico.

No obstante, la parte demandante omite señalar que la competencia atribuida a la ADRES por el artículo 66 de la Ley 1753 de 2015, el Decreto 1429 de 2016 y el Decreto 780 de 2016 no consiste simplemente en recibir reclamaciones y efectuar pagos, sino principalmente en administrar, custodiar, controlar y garantizar la correcta destinación de recursos públicos con destinación específica, circunstancia que impone a la Entidad el deber legal de verificar la procedencia de cada reclamación antes de autorizar cualquier erogación.

En ese contexto, la auditoría integral constituye una etapa obligatoria, reglada e inescindible del procedimiento administrativo especial de reclamaciones, mediante la cual la ADRES verifica, entre otros aspectos, la competencia para asumir el pago, la oportunidad de la reclamación, la acreditación de la condición de víctima, la correspondencia entre el evento y los servicios prestados, la suficiencia de los soportes documentales, la correcta liquidación de los valores reclamados, la inexistencia de pagos previos, el cumplimiento de los requisitos técnicos previstos en el Manual de Auditoría y, en general, todos aquellos presupuestos que condicionan el reconocimiento de recursos públicos.

En consecuencia, la radicación de una reclamación ante la ADRES no constituye un hecho constitutivo del derecho al pago ni genera obligación automática alguna a cargo de la Entidad. Por el contrario, únicamente habilita el inicio del procedimiento administrativo especial de auditoría, cuyo resultado puede consistir en la aprobación total, aprobación parcial o no aprobación de la reclamación, según el cumplimiento de los requisitos establecidos por el legislador y el reglamento.

Aceptar la tesis propuesta por la parte demandante implicaría vaciar de contenido el procedimiento de auditoría integral establecido por el ordenamiento jurídico y convertir la simple radicación de una reclamación en un título automático de pago, interpretación que desconoce la naturaleza pública de los recursos administrados por la ADRES, los principios de legalidad, eficiencia, moralidad administrativa y responsabilidad fiscal consagrados en el artículo 209 de la Constitución Política y la función constitucional de protección del patrimonio público encomendada a la Entidad.

Frente al hecho Sexto. Es parcialmente cierto, pero no en los términos expuestos por la parte demandante. No le consta a esta Entidad que la totalidad de los servicios de salud cuya remuneración pretende el HOSPITAL PABLO TOBÓN URIBE hayan sido efectivamente prestados en la forma, oportunidad y condiciones descritas en la demanda, ni que la totalidad de los soportes clínicos, administrativos y financieros allegados correspondan integralmente a los hechos narrados por la parte actora, por tratarse de circunstancias propias de la prestación del servicio asistencial que son ajenas a las funciones de la ADRES.

Ahora bien, del expediente administrativo sí se evidencia que la ESE presentó reclamaciones ante la ADRES mediante el diligenciamiento del Formulario Único de Reclamación de las Instituciones Prestadoras de Servicios de Salud —FURIPS— y demás soportes previstos en la normatividad vigente. Sin embargo, la parte demandante omite señalar que la radicación de dichos formularios constituye únicamente el presupuesto para dar inicio al procedimiento

administrativo especial de reclamaciones y no un acto constitutivo del derecho al reconocimiento económico.

En efecto, el formulario FURIPS constituye uno de los múltiples documentos que integran la reclamación administrativa y tiene como finalidad suministrar la información necesaria para adelantar la auditoría integral. No obstante, el reconocimiento de recursos públicos exige la verificación de todos los soportes documentales, médicos, jurídicos y financieros exigidos por la Resolución 1645 de 2016, el Decreto 780 de 2016 y el Manual de Auditoría aplicable, los cuales deben ser analizados de manera conjunta y no de forma aislada.

Precisamente por ello, la normativa prevé una auditoría integral orientada a verificar, entre otros aspectos, la competencia de la ADRES para asumir el reconocimiento, la acreditación de la condición de víctima, la relación de causalidad entre el evento y los servicios reclamados, la oportunidad de la reclamación, la suficiencia de los soportes clínicos, la correcta liquidación de los valores facturados, la inexistencia de pagos previos, el cumplimiento de los requisitos del FURIPS y la consistencia entre los medios físicos y magnéticos presentados por la ESE.

En consecuencia, aun cuando una institución prestadora radique oportunamente una reclamación y acompañe los formularios exigidos por la regulación, ello no implica que exista una obligación automática de pago a cargo de la ADRES, pues dicha obligación únicamente nace cuando, como resultado del procedimiento administrativo de auditoría integral, se verifica el cumplimiento de la totalidad de los requisitos establecidos por el ordenamiento jurídico para el reconocimiento de recursos públicos.

Frente al hecho Séptimo. Es cierto, con la siguiente precisión. Es cierto que el artículo 2.6.1.4.3.12 del Decreto 780 de 2016 establece el término dentro del cual deben adelantarse las actuaciones correspondientes a la auditoría integral de las reclamaciones presentadas con cargo a los recursos de la Subcuenta ECAT.

No obstante, la interpretación realizada por la parte demandante resulta incompleta, en la medida en que presenta dicho término como si agotara la totalidad del procedimiento administrativo, cuando en realidad la auditoría integral constituye únicamente una de las etapas del procedimiento especial de reclamaciones regulado por el Decreto 780 de 2016 y la Resolución 1645 de 2016.

En efecto, el procedimiento administrativo comprende una secuencia de actuaciones regladas que inicia con la prerradicación y radicación de las reclamaciones, continúa con la auditoría integral, la comunicación del resultado de auditoría, el ejercicio del derecho de contradicción mediante la presentación de objeciones o subsanaciones y culmina con la decisión definitiva sobre la procedencia del reconocimiento económico y, cuando a ello hubiere lugar, con el correspondiente pago.

Dicha estructura responde al propósito de garantizar el debido proceso administrativo tanto para la Administración como para las Instituciones Prestadoras de Servicios de Salud, permitiendo que las observaciones formuladas durante la auditoría puedan ser debatidas antes de consolidarse la decisión definitiva.

Por consiguiente, el término previsto para la auditoría integral no puede analizarse de manera aislada ni interpretarse como una obligación incondicionada de pago, pues el reconocimiento económico únicamente procede cuando culmina el procedimiento administrativo especial y se acredita el cumplimiento integral de los requisitos legales y reglamentarios establecidos para la utilización de recursos públicos.

Frente al hecho Octavo. No es cierto. Se rechaza la afirmación según la cual la ADRES guardó silencio frente a las reclamaciones objeto del presente proceso.

La parte demandante pretende construir la configuración de un supuesto silencio administrativo negativo partiendo de una afirmación genérica y abstracta, sin demostrar individualmente que respecto de cada una de las reclamaciones cuya nulidad pretende se hubieran configurado los presupuestos legales que exige el ordenamiento jurídico para el nacimiento de un acto administrativo presunto.

Debe recordarse que el silencio administrativo constituye una figura jurídica de carácter excepcional, razón por la cual su configuración no puede presumirse ni deducirse simplemente de la inconformidad del administrado frente al resultado del procedimiento administrativo, sino que exige la acreditación de todos los presupuestos establecidos por la ley para cada actuación administrativa en particular.

Más aún, resulta contradictorio que la propia demanda afirme, respecto de cada una de las reclamaciones relacionadas en el acápite de pretensiones, cuál fue la "última respuesta de glosa" emitida dentro del procedimiento administrativo, circunstancia que evidencia la existencia de actuaciones administrativas expresas y desvirtúa la afirmación según la cual la Administración permaneció absolutamente inactiva.

Será precisamente en el acápite correspondiente a los fundamentos de defensa donde esta Entidad demostrará que las reclamaciones objeto del proceso fueron objeto de actuaciones administrativas dentro del procedimiento especial de auditoría, razón por la cual no se configura el supuesto fáctico ni jurídico del silencio administrativo alegado por la parte demandante.

En consecuencia, el presente hecho carece de sustento probatorio y constituye una conclusión jurídica de la demandante que será desvirtuada a lo largo del presente escrito.

Frente al hecho Noveno. No es cierto. La afirmación según la cual las glosas formuladas por la ADRES son "injustificadas" no constituye un hecho susceptible de confesión, sino una apreciación eminentemente jurídica y subjetiva de la parte demandante respecto de la legalidad de los actos administrativos cuya nulidad pretende.

Las glosas aplicadas por la ADRES no obedecieron a decisiones arbitrarias o discrecionales, sino al resultado del procedimiento administrativo de auditoría integral previsto por el legislador para garantizar la correcta administración de los recursos públicos del Sistema General de Seguridad Social en Salud.

En desarrollo de dicho procedimiento fueron analizados los aspectos médicos, jurídicos, financieros y documentales de cada una de las reclamaciones, verificándose el cumplimiento de los requisitos establecidos por la normativa vigente y dejando consignadas, en el correspondiente apoyo técnico que hace parte integral del acto administrativo, las razones específicas que sustentaron cada una de las observaciones formuladas.

Igualmente, la ESE contó con la oportunidad legal de ejercer plenamente su derecho de contradicción mediante la presentación de objeciones y subsanaciones frente a las glosas comunicadas, circunstancia que demuestra que la actuación administrativa se adelantó con observancia del debido proceso, del derecho de defensa y del principio de contradicción.

En consecuencia, no resulta jurídicamente admisible afirmar que las glosas carecen de motivación o fundamento, pues precisamente el objeto del presente proceso consiste en verificar la legalidad de las razones técnicas y jurídicas consignadas por la Administración, las cuales serán ampliamente desarrolladas en los fundamentos de defensa y con el apoyo técnico que integra los actos administrativos demandados.

Frente al hecho Décimo. No es cierto. Se rechaza la afirmación efectuada por la parte demandante según la cual las reclamaciones objeto del presente proceso fueron glosadas en dos, tres, cuatro o cinco oportunidades, desconociendo la normativa aplicable al procedimiento administrativo especial de reclamaciones.

En primer lugar, la parte actora parte de una interpretación errónea de la figura de la glosa dentro del procedimiento administrativo regulado por el Decreto 780 de 2016 y la Resolución 1645 de 2016, al equiparar el número de observaciones formuladas dentro de una misma auditoría con la existencia de múltiples glosas sucesivas respecto de una misma reclamación.

Debe recordarse que la auditoría integral constituye una revisión técnica, médica, jurídica y financiera de cada reclamación, razón por la cual una misma solicitud puede presentar simultáneamente diversas inconsistencias relacionadas con diferentes componentes de la auditoría, tales como deficiencias documentales, inconsistencias en la facturación, ausencia de soportes clínicos, errores en la liquidación de tarifas, incumplimiento de requisitos normativos o falta de acreditación de alguno de los presupuestos exigidos para el reconocimiento económico.

En ese contexto, la existencia de varias observaciones respecto de una misma reclamación no implica que la ADRES haya formulado nuevas glosas por fuera del procedimiento administrativo, sino que evidencia que durante la auditoría integral fueron identificadas distintas causales objetivas de improcedencia que impedían el reconocimiento de recursos públicos.

De igual manera, resulta necesario precisar que la respuesta presentada por la ESE frente al resultado de auditoría constituye el mecanismo legal mediante el cual el reclamante puede objetar o subsanar las glosas inicialmente formuladas. Como consecuencia de dicho trámite, la Administración puede levantar aquellas observaciones que fueron debidamente desvirtuadas, mantener aquellas que continúan acreditadas o modificar parcialmente el resultado inicial conforme al análisis técnico efectuado. Ello no significa que se estén imponiendo nuevas glosas, sino que se está culminando el mismo procedimiento administrativo previsto por el ordenamiento jurídico.

Aceptar la interpretación propuesta por la parte demandante conduciría al absurdo de impedir que la Administración evaluara integralmente una reclamación que presenta múltiples incumplimientos, obligándola a desconocer observaciones objetivamente verificadas únicamente porque otra inconsistencia ya había sido advertida, conclusión que resulta incompatible con los principios de legalidad, eficiencia, economía y responsabilidad fiscal que gobiernan la administración de los recursos públicos del Sistema General de Seguridad Social en Salud.

En consecuencia, la afirmación contenida en el presente hecho constituye una apreciación jurídica de la parte demandante que carece de sustento normativo y que será ampliamente desvirtuada en el acápite correspondiente a los fundamentos de defensa.

Frente al hecho Décimo primero. No es cierto, en los términos expuestos por la parte demandante. No se

discute que las Instituciones Prestadoras de Servicios de Salud realizan erogaciones para la atención de las víctimas de accidentes de tránsito, eventos catastróficos de origen natural, eventos terroristas y demás eventos cubiertos por la Subcuenta ECAT. Sin embargo, de dicha circunstancia no puede derivarse, como lo pretende la parte demandante, una obligación automática e incondicionada de reconocimiento económico a cargo de la ADRES.

La parte actora omite considerar que el Sistema General de Seguridad Social en Salud fue estructurado bajo un modelo de administración de recursos públicos sometido al principio de legalidad del gasto, razón por la cual toda erogación con cargo a dichos recursos exige el cumplimiento previo de los requisitos establecidos por la Constitución, la ley y la reglamentación expedida por el Ministerio de Salud y Protección Social.

En ese sentido, los artículos 167 y 168 de la Ley 100 de 1993, así como las disposiciones contenidas en el Decreto 780 de 2016, el Decreto Ley 1281 de 2002 y la Resolución 1645 de 2016, no establecen un derecho automático al reembolso de todos los servicios prestados por las IPS, sino un procedimiento administrativo especial mediante el cual la Administración verifica la procedencia del reconocimiento económico solicitado.

Precisamente por ello, la función asignada a la ADRES no consiste en asumir indiscriminadamente todas las reclamaciones presentadas por los prestadores de servicios de salud, sino en garantizar que únicamente se reconozcan aquellos valores cuya procedencia haya sido plenamente acreditada dentro del procedimiento administrativo de auditoría integral, preservando así la correcta destinación de los recursos públicos y la sostenibilidad financiera del Sistema General de Seguridad Social en Salud.

En el caso objeto del presente proceso, las reclamaciones presentadas por el HOSPITAL PABLO TOBÓN URIBE fueron sometidas al procedimiento administrativo especial previsto por la normativa vigente, obteniéndose como resultado la aprobación de algunas reclamaciones, la aprobación parcial de otras y la ratificación de glosas respecto de aquellas que no acreditaron el cumplimiento de los requisitos legales y técnicos exigidos para su reconocimiento.

Por consiguiente, la imposibilidad de obtener el reconocimiento económico de determinados valores no obedece a una actuación arbitraria de la ADRES ni a un desconocimiento de los derechos de la Institución Prestadora de Servicios de Salud, sino a la aplicación estricta del procedimiento administrativo diseñado por el legislador para garantizar la adecuada administración de recursos públicos con destinación específica.

En consecuencia, se rechaza la afirmación según la cual la totalidad de las erogaciones efectuadas por la ESE debían ser asumidas por la ADRES, pues tal conclusión desconoce que el reconocimiento de recursos públicos se encuentra condicionado al cumplimiento de los presupuestos legales y reglamentarios que gobiernan el procedimiento administrativo especial de reclamaciones y que constituyen el objeto mismo de la controversia sometida al conocimiento de este Honorable Despacho.

Frente al hecho Décimo segundo. No es cierto. Se rechaza en su integridad el presente hecho, por cuanto el valor cuya condena pretende la parte demandante no corresponde a la realidad fáctica, técnica, contable ni jurídica que se desprende del expediente administrativo y de las actuaciones surtidas dentro del procedimiento especial de reclamaciones adelantado por la ADRES.

En primer lugar, la cuantificación efectuada por el HOSPITAL PABLO TOBÓN URIBE parte de la premisa errónea de

que la totalidad de las reclamaciones relacionadas en la demanda debían ser reconocidas íntegramente por la ADRES, desconociendo que cada una de ellas fue sometida al procedimiento administrativo de auditoría integral previsto en el Decreto 780 de 2016 y en la Resolución 1645 de 2016, cuyo resultado podía consistir, según las circunstancias particulares de cada caso, en la aprobación total, aprobación parcial o no aprobación de los valores reclamados.

La metodología empleada por la parte demandante desconoce por completo los resultados de dicha auditoría y construye el monto pretendido con fundamento en una liquidación unilateral que no refleja el estado real de las reclamaciones radicadas ante la ADRES.

En efecto, la suma reclamada incorpora valores que ya fueron reconocidos por la Administración, otros que fueron objeto de reconocimiento parcial y otros respecto de los cuales se ratificó la improcedencia del pago por incumplimiento de los requisitos legales y técnicos exigidos para el reconocimiento de recursos públicos.

Más grave aún, la validación realizada por esta Entidad evidencia que la liquidación presentada en la demanda contiene inconsistencias objetivas que desvirtúan la cuantía pretendida. En efecto, del análisis comparativo entre las pretensiones económicas y los resultados de la auditoría integral se estableció que **ochenta (80) reclamaciones presentan diferencias en los valores reclamados**, de las cuales **dieciocho (18) corresponden a reclamaciones que fueron aprobadas en su totalidad por la ADRES y que, pese a ello, fueron nuevamente incluidas dentro de la pretensión económica de la demanda**, mientras que **sesenta y dos (62) reclamaciones contienen valores superiores al saldo que realmente permanecía glosado**, desconociendo los reconocimientos parciales efectuados durante el procedimiento administrativo, como se evidencia en el cuadro siguiente así mismo se anexa en formato Excel para consulta del despacho:

No.	RADICADO FOSYGA	NUMERO FACTURA	VALOR DEMANDA	VALOR GLOSADO APOYO
1	11211381	FH1309098	$ 403.900,00	$ 0,00
2	11211389	FH1323754	$ 310.827,00	$ 234.104,00
3	11211393	FH1325291	$ 411.812,00	$ 78.112,00
4	11211423	FH1339448	$ 567.900,00	$ 287.800,00
5	11211426	FH1340528	$ 486.400,00	$ 0,00
6	11211432	FH1341207	$ 316.399,00	$ 236.130,00
7	11211443	FH1342935	$ 539.200,00	$ 454.400,00
8	11211447	FH1343057	$ 365.080,00	$ 271.400,00
9	11230463	FH1344440	$ 351.200,00	$ 0,00
10	11211456	FH1350186	$ 411.812,00	$ 29.712,00
11	11211461	FH1350474	$ 294.580,00	$ 204.411,00
12	11259938	FH1361726	$ 289.650,00	$ 0,00
13	11298559	FH1362152	$ 470.600,00	$ 0,00
14	11259957	FH1365969	$ 214.723,00	$ 138.000,00
15	11298584	FH1366891	$ 300.563,00	$ 0,00
16	11298596	FH1368927	$ 232.595,00	$ 84.100,00
17	11259965	FH1374471	$ 343.836,00	$ 71.574,00
18	11259966	FH1374655	$ 298.505,00	$ 47.000,00
19	11210854	FH1380156	$ 646.902,00	$ 0,00
20	11259990	FH1381634	$ 531.449,00	$ 470.255,00
21	11210855	FH1382750	$ 599.700,00	$ 148.000,00
22	11298678	FH1385179	$ 494.324,00	$ 46.200,00
23	11298690	FH1386452	$ 201.744,00	$ 11.940,00
24	11298692	FH1387057	$ 354.559,00	$ 249.459,00
25	11298695	FH1387328	$ 477.799,00	$ 145.281,00
26	11298706	FH1388489	$ 544.613,00	$ 0,00
27	11260002	FH1389995	$ 245.700,00	$ 0,00

28	11260037	FH1397549	$ 423.154,00	$ 37.000,00
29	11228920	FH1401638	$ 348.774,00	$ 98.124,00
30	11260079	FH1401733	$ 264.600,00	$ 0,00
31	11260082	FH1401886	$ 351.200,00	$ 0,00
32	11228935	FH1405822	$ 318.266,00	$ 1.666,00
33	11228939	FH1406031	$ 423.669,00	$ 0,00
34	11229038	FH1412411	$ 556.600,00	$ 145.000,00
35	11229039	FH1412507	$ 570.532,00	$ 140.276,00
36	11259544	FH1413582	$ 202.873,00	$ 0,00
37	11259546	FH1413635	$ 214.279,00	$ 0,00
38	11259560	FH1416635	$ 411.812,00	$ 212,00
39	11259604	FH1421679	$ 478.400,00	$ 0,00
40	11259634	FH1424180	$ 442.218,00	$ 6.318,00
41	11259635	FH1424205	$ 277.094,00	$ 0,00
42	11259641	FH1425148	$ 392.716,00	$ 10.056,00
43	11259666	FH1426484	$ 648.864,00	$ 446.805,45
44	11259688	FH1428200	$ 375.281,00	$ 5.290,00
45	11259732	FH1431824	$ 857.020,00	$ 766.154,00
46	11259743	FH1433098	$ 373.000,00	$ 0,00
47	11259769	FH1434652	$ 652.500,00	$ 270.303,00
48	11259771	FH1434696	$ 511.943,00	$ 335.512,00
49	11259781	FH1435168	$ 943.853,00	$ 842.191,00
50	11259782	FH1435263	$ 241.595,00	$ 177.299,00
51	11304942	FH1445980	$ 2.621.839,00	$ 164.698,00
52	11304955	FH1449710	$ 4.794.349,00	$ 421.992,00
53	11304983	FH1452472	$ 843.880,00	$ 676.530,00
54	11304984	FH1452488	$ 347.417,00	$ 11.508,00
55	11305056	FH1461284	$ 2.619.524,00	$ 2.221.648,00
56	11305068	FH1462902	$ 2.249.208,00	$ 479.077,00
57	11329312	FH1463761	$ 598.518,00	$ 162.618,00
58	11329313	FH1464483	$ 200.000,00	$ 14.215,00
59	11329326	FH1467115	$ 4.072.775,00	$ 4.059.719,00
60	11305077	FH1467128	$ 219.600,00	$ 0,00
61	11329337	FH1469649	$ 237.387,00	$ 149.387,00
62	11329339	FH1471310	$ 5.759.128,00	$ 46.982,00
63	11329351	FH1472741	$ 9.372.472,00	$ 2.463.793,00
64	11329373	FH1477720	$ 481.232,00	$ 464.032,00
65	11329374	FH1477812	$ 636.708,00	$ 649.024,00
66	11329380	FH1478443	$ 940.200,00	$ 782.800,00
67	11329391	FH1480045	$ 10.140.110,00	$ 2.192.960,00
68	11329401	FH1483347	$ 11.624.450,00	$ 72.298,00
69	11329411	FH1485426	$ 9.913.675,00	$ 3.277.606,00
70	11329412	FH1485629	$ 1.158.343,00	$ 126.200,00
71	11329420	FH1488795	$ 8.815.823,00	$ 132.300,00
72	11329421	FH1490526	$ 3.507.656,00	$ 676.392,00
73	11329422	FH1490941	$ 1.259.671,00	$ 962.601,00
74	11329424	FH1492105	$ 6.804.733,00	$ 156.989,00
75	11329425	FH1494429	$ 18.437.323,00	$ 684.490,00
76	11210865	RF520704	$ 248.100,00	$ 241.400,00
77	11259911	RF521280	$ 696.433,00	$ 451.700,00
78	11305108	RF521706	$ 397.227,00	$ 117.620,00
79	11329427	RF522092	$ 2.000.236,00	$ 1.910.936,00
80	11329429	RF522207	$ 11.006.511,00	$ 5.604.672,00

Lo anterior demuestra que la cuantificación realizada por la parte actora no solamente desconoce las decisiones administrativas adoptadas por la ADRES, sino que además pretende incorporar dentro de la condena valores que ya fueron objeto de reconocimiento y pago, así como valores que nunca estuvieron efectivamente en discusión dentro del procedimiento administrativo, circunstancia que conduce a una sobreestimación evidente del monto reclamado.

Debe recordarse que la jurisdicción contencioso administrativa únicamente puede pronunciarse respecto de los valores que realmente continúan siendo objeto de controversia, mas no sobre sumas ya reconocidas por la Administración o sobre diferencias económicas construidas unilateralmente por la parte demandante, pues ello implicaría desconocer los efectos de los actos administrativos expedidos dentro del procedimiento de auditoría y dar lugar a un eventual enriquecimiento sin causa.

En consecuencia, el valor indicado por la parte demandante carece de correspondencia con la realidad administrativa de las reclamaciones objeto del presente proceso y no constituye un monto cierto, líquido ni exigible. Por el contrario, como se demostrará en el acápite correspondiente a los fundamentos de defensa y con la **Matriz de Validación de Valores** que se aporta como prueba documental, la pretensión económica fue estructurada sobre una metodología que desconoce los resultados de la auditoría integral, incorpora reclamaciones ya pagadas o parcialmente reconocidas y liquida valores superiores a los realmente discutidos, razón suficiente para que las pretensiones económicas de la demanda sean desestimadas en su integridad.

Frente al hecho Décimo tercero. No es cierto en los términos expuestos por la parte demandante. No se discute que, respecto de algunas de las reclamaciones presentadas por el HOSPITAL PABLO TOBÓN URIBE, la ADRES no efectuó el reconocimiento de la totalidad de los valores pretendidos. Sin embargo, dicha circunstancia no obedece al incumplimiento de una obligación cierta, clara y exigible por parte de esta Entidad, sino al resultado del procedimiento administrativo especial de auditoría integral previsto en el ordenamiento jurídico para la administración de los recursos públicos del Sistema General de Seguridad Social en Salud.

La parte demandante parte de la premisa equivocada de considerar que toda reclamación radicada ante la ADRES genera automáticamente una obligación de pago, desconociendo que el reconocimiento económico únicamente procede respecto de aquellos valores que, como resultado de la auditoría integral, acreditan el cumplimiento de los requisitos legales, técnicos, médicos, administrativos y financieros previstos en la normativa aplicable.

En ese sentido, la ausencia de reconocimiento de determinados valores no constituye un incumplimiento contractual ni una mora imputable a la ADRES, sino la consecuencia jurídica derivada del ejercicio de la función legal de auditoría y control que el legislador asignó a esta Entidad para garantizar la correcta administración de recursos públicos con destinación específica.

Igualmente, se rechaza la cuantificación económica efectuada por la parte demandante, por cuanto el monto de **DOSCIENTOS CUARENTA Y NUEVE MILLONES DOSCIENTOS OCHENTA Y SIETE MIL OCHOCIENTOS TREINTA Y UN PESOS ($249.287.831)** no corresponde al estado real de las reclamaciones objeto del presente proceso ni refleja los resultados de la auditoría administrativa adelantada por la ADRES.

En efecto, la validación realizada por esta Entidad permitió establecer que la liquidación incorporada en la demanda presenta inconsistencias objetivas que afectan su confiabilidad, toda vez que **ochenta (80) reclamaciones contienen diferencias entre los valores pretendidos y los resultados de la auditoría integral**. De estas, **dieciocho (18) reclamaciones fueron aprobadas en su totalidad por la ADRES y, pese a ello, fueron nuevamente incluidas dentro de la cuantificación de las pretensiones**, mientras que **sesenta y dos (62) reclamaciones contienen valores superiores al saldo realmente discutido**, desconociendo los reconocimientos parciales efectuados durante

el procedimiento administrativo.

Lo anterior evidencia que la cuantificación realizada por la demandante no constituye una liquidación objetiva de las sumas eventualmente controvertidas, sino una construcción unilateral que desconoce las decisiones administrativas adoptadas durante la auditoría integral, incorpora valores ya reconocidos por la Administración e incluye montos superiores a los que realmente permanecían glosados, generando una evidente sobreestimación del valor reclamado.

Así las cosas, no puede afirmarse que la ADRES adeude la suma indicada por la parte actora, pues la existencia y cuantía de cualquier obligación solo puede determinarse a partir del resultado individual de cada reclamación y de las decisiones administrativas adoptadas dentro del procedimiento especial de auditoría, las cuales gozan de presunción de legalidad mientras no sean anuladas por la jurisdicción competente.

En consecuencia, se rechaza el presente hecho por cuanto no existe prueba de una obligación exigible en los términos planteados por la parte demandante, ni mucho menos de una deuda equivalente al monto cuya condena se pretende obtener en este proceso.

Frente al hecho Décimo cuarto. No es cierto. Se rechaza la afirmación según la cual la ADRES se limitó a reiterar las glosas inicialmente formuladas sin expresar las razones que justificaban su mantenimiento, por cuanto dicha manifestación constituye una apreciación subjetiva de la parte demandante que desconoce el procedimiento administrativo especial surtido respecto de cada una de las reclamaciones objeto del presente litigio.

Las respuestas emitidas por la ADRES dentro del trámite de auditoría no obedecieron a decisiones arbitrarias ni inmotivadas, sino al análisis técnico, jurídico, médico y financiero realizado sobre la documentación allegada por la Institución Prestadora de Servicios de Salud, de conformidad con las competencias asignadas por el Decreto 780 de 2016, la Resolución 1645 de 2016 y el Manual de Auditoría aplicable.

Debe precisarse que el trámite de objeciones no implica que la Administración esté obligada a modificar el resultado inicial de la auditoría por el solo hecho de que el reclamante manifieste su inconformidad. La finalidad de dicha etapa consiste en permitir que la ESE aporte elementos adicionales o formule los argumentos que considere pertinentes para desvirtuar las observaciones inicialmente formuladas, correspondiéndole a la ADRES valorar objetivamente si tales elementos tienen la entidad suficiente para modificar el resultado de la auditoría.

En aquellos eventos en los cuales la documentación allegada no logra desvirtuar las inconsistencias inicialmente advertidas, la Administración conserva la obligación de mantener la glosa correspondiente, precisamente porque el principio de legalidad del gasto público impide reconocer recursos cuya procedencia no se encuentre plenamente acreditada.

En consecuencia, la ratificación de una glosa no constituye una actuación arbitraria ni una decisión inmotivada; por el contrario, representa la conclusión del análisis técnico efectuado por la Administración una vez valorados los argumentos y soportes allegados por la ESE durante la etapa de contradicción. Sostener lo contrario implicaría convertir el trámite de objeciones en un mecanismo de aprobación automática de las reclamaciones, resultado manifiestamente contrario al diseño legal del procedimiento administrativo especial.

Adicionalmente, la parte demandante afirma de manera genérica que las respuestas carecen de fundamento fáctico y jurídico, sin individualizar cuáles de las doscientas noventa y dos (292) reclamaciones presentan tal situación ni explicar por qué las razones consignadas por la Administración resultarían insuficientes o contrarias al ordenamiento jurídico. En consecuencia, se trata de una afirmación carente de la precisión necesaria para desvirtuar la presunción de legalidad que ampara las actuaciones administrativas de la ADRES.

Frente al hecho Décimo quinto. No es cierto. El presente hecho no contiene una narración fáctica, sino una conclusión eminentemente jurídica mediante la cual la parte demandante pretende anticipar el sentido de la decisión que corresponde adoptar exclusivamente a este Honorable Despacho, razón por la cual no constituye un hecho susceptible de confesión.

Se rechaza igualmente la afirmación según la cual los actos administrativos fueron expedidos de manera extemporánea, por cuanto dicha aseveración parte de una interpretación errónea del procedimiento administrativo aplicable y desconoce las actuaciones surtidas dentro del trámite especial de auditoría de las reclamaciones.

Del mismo modo, se niega que las decisiones adoptadas por la ADRES carezcan de fundamento fáctico o jurídico. Como se desarrollará ampliamente en el acápite de fundamentos de defensa, las decisiones administrativas objeto de controversia fueron proferidas en ejercicio de las competencias legalmente atribuidas a esta Entidad, con fundamento en el análisis integral de la documentación aportada por la ESE y en aplicación de las disposiciones que regulan el reconocimiento de recursos con cargo a la Subcuenta ECAT.

Debe resaltarse, además, que la declaratoria de nulidad de un acto administrativo no puede sustentarse únicamente en el desacuerdo del administrado con el resultado de la auditoría ni en la circunstancia de que las objeciones formuladas no hubieran prosperado. Para desvirtuar la presunción de legalidad que ampara los actos administrativos es indispensable acreditar la configuración de alguna de las causales de nulidad previstas en el artículo 137 de la Ley 1437 de 2011, carga argumentativa y probatoria que corresponde asumir a la parte demandante y que, en el presente caso, no se satisface mediante afirmaciones generales o apreciaciones subjetivas.

Por consiguiente, la afirmación contenida en este hecho será objeto de un análisis detallado en los fundamentos de defensa, donde se demostrará que las actuaciones adelantadas por la ADRES se ajustaron al procedimiento legalmente establecido, respetaron las garantías del debido proceso administrativo y estuvieron debidamente motivadas desde el punto de vista fáctico, técnico y jurídico.

Frente al hecho Décimo sexto. Es parcialmente cierto. Es cierto que las reclamaciones relacionadas por la parte demandante fueron objeto de un procedimiento administrativo de auditoría en el que se surtieron diversas actuaciones, tales como la presentación de las reclamaciones, la formulación de observaciones o glosas, las respuestas presentadas por la institución reclamante y los posteriores pronunciamientos emitidos por la administración, conforme al procedimiento previsto en la normativa aplicable para el reconocimiento de reclamaciones con cargo a los recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud.

No obstante, no es cierto que el cuadro incorporado en este hecho demuestre, por sí solo, la existencia de actuaciones administrativas irregulares, extemporáneas o constitutivas de actos administrativos fictos negativos, como lo pretende hacer ver la parte demandante.

En primer lugar, el cuadro únicamente contiene una relación cronológica de determinadas fechas asociadas a las reclamaciones; sin embargo, omite el resultado de la auditoría integral practicada a cada una de ellas, las glosas formuladas, las respuestas emitidas por la ESE, las subsanaciones presentadas, las decisiones adoptadas por la administración y el estado definitivo de cada procedimiento administrativo.

En segundo lugar, la parte actora parte del supuesto de que cada reclamación agotó exactamente las mismas etapas y que la última actuación corresponde necesariamente a una ratificación de glosa que genera un acto administrativo demandable. Tal afirmación carece de sustento, pues cada reclamación fue objeto de un análisis individual conforme a sus particularidades técnicas, médicas, documentales, jurídicas y financieras, razón por la cual el resultado del procedimiento no puede inferirse exclusivamente de las fechas allí relacionadas.

Adicionalmente, el propio cuadro evidencia la existencia de actuaciones administrativas posteriores a la formulación inicial de las glosas, circunstancia que desvirtúa la afirmación sostenida en la demanda según la cual la ADRES guardó silencio frente a las respuestas presentadas por la institución reclamante. Por el contrario, la información allí consignada demuestra que el procedimiento administrativo continuó desarrollándose mediante diferentes actuaciones de auditoría.

Finalmente, se precisa que la sola existencia de fechas de radicación, respuestas u observaciones no constituye prueba de la ilegalidad de las actuaciones adelantadas por la ADRES, ni acredita la configuración de un acto administrativo ficto negativo, toda vez que la procedencia del reconocimiento de los recursos dependía del cumplimiento de los requisitos legales, técnicos, médicos, documentales y financieros exigidos por la normativa vigente, cuya verificación debía realizarse de manera individual para cada reclamación.

Frente al hecho Décimo séptimo. No es cierto. Se niega el presente hecho por cuanto la parte demandante no acreditó las afirmaciones allí contenidas, limitándose a sostener que el día 20 de diciembre de 2020 presentó una reclamación administrativa ante la ADRES por valor de DOSCIENTOS CUARENTA Y NUEVE MILLONES DOSCIENTOS OCHENTA Y SIETE MIL OCHOCIENTOS TREINTA Y UN PESOS ($249.287.831), en la cual supuestamente se encontraban incluidas las doscientas noventa y dos (292) facturas objeto del presente proceso, manifestando igualmente que dicha reclamación fue presentada en medio magnético y que la entidad no emitió respuesta. Tales afirmaciones, por sí solas, carecen de eficacia probatoria y no pueden tenerse por demostradas únicamente con la narrativa expuesta en la demanda.

En efecto, de conformidad con las reglas generales de la carga de la prueba previstas en el artículo 167 del Código General del Proceso, aplicable por remisión del artículo 306 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, correspondía a la parte demandante acreditar no solo la existencia de la supuesta reclamación administrativa, sino también su efectiva radicación, su contenido íntegro, los documentos que afirma haber anexado, la incorporación de las reclamaciones objeto del litigio y, especialmente, la trascendencia jurídica que pretende derivar de dicha actuación. Ninguno de estos supuestos puede presumirse ni entenderse demostrado por la simple afirmación efectuada en el libelo introductorio.

Debe resaltarse, además, que la parte actora omite identificar el fundamento normativo que permitía presentar dicha reclamación administrativa con posterioridad a la culminación del procedimiento especial de auditoría, así como explicar cuál era la obligación legal de la ADRES de emitir un nuevo pronunciamiento respecto de reclamaciones que

ya habían sido objeto del trámite administrativo previsto en la normativa especial que regula el reconocimiento de recursos de la Subcuenta ECAT.

Aun si, en gracia de discusión, llegare a demostrarse la existencia de la comunicación a la que hace referencia la demanda, ello no conduciría automáticamente a las consecuencias jurídicas que pretende atribuirle la parte actora.

La simple radicación de una petición posterior no tiene la virtud de reabrir un procedimiento administrativo ya agotado, revivir términos legalmente vencidos, sustituir las actuaciones surtidas durante la auditoría integral ni generar un nuevo acto administrativo susceptible de control jurisdiccional. Admitir la tesis de la demandante implicaría desconocer los principios de seguridad jurídica, preclusión de las actuaciones administrativas y estabilidad de las decisiones adoptadas por la Administración.

Debe recordarse que el procedimiento de reconocimiento de reclamaciones con cargo a los recursos administrados por la ADRES constituye un procedimiento administrativo especial, reglado por normas específicas que establecen las etapas, términos y mecanismos de contradicción aplicables a las reclamaciones presentadas por las Instituciones Prestadoras de Servicios de Salud. En consecuencia, una comunicación presentada con posterioridad a la culminación de dicho procedimiento no puede producir, por sí sola, el efecto de reabrir actuaciones administrativas ya concluidas ni imponer a la Administración la obligación de repetir un procedimiento previamente agotado.

Finalmente, tampoco resulta jurídicamente acertada la afirmación según la cual la ausencia de respuesta a dicha comunicación genera, por ese solo hecho, un acto administrativo ficto negativo. El silencio administrativo constituye una institución excepcional, de interpretación restrictiva y de configuración exclusivamente legal, razón por la cual no puede presumirse ni extenderse a supuestos no previstos expresamente por el legislador.

En consecuencia, corresponde a la parte demandante demostrar no solo la existencia de la actuación cuya omisión reprocha, sino también que la misma era jurídicamente idónea para producir los efectos que ahora pretende hacer valer dentro del presente proceso, carga procesal que no fue satisfecha.

Por las anteriores razones, este hecho se niega en su integridad, por cuanto las afirmaciones allí contenidas carecen del soporte probatorio y jurídico necesario para ser tenidas como demostradas.

Frente al hecho Décimo séptimo. No me consta. La parte demandante afirma que, en cumplimiento del requisito de procedibilidad previsto en la Ley 640 de 2001 y en el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, convocó a la ADRES a tres (3) audiencias de conciliación extrajudicial en derecho ante la Procuraduría General de la Nación, indicando las fechas de las solicitudes, los valores objeto de conciliación y el resultado de cada una de ellas.

No obstante, dichas afirmaciones deberán ser objeto de prueba dentro del presente proceso, pues corresponde a la parte demandante acreditar la efectiva presentación de las solicitudes de conciliación, la expedición de las constancias respectivas, la identidad entre las reclamaciones sometidas a conciliación y las que constituyen el objeto del presente litigio, así como el cumplimiento de los requisitos legales exigidos para entender satisfecho el requisito de procedibilidad.

Debe precisarse que la sola afirmación contenida en la demanda no resulta suficiente para tener por acreditado el cumplimiento del requisito de procedibilidad, toda vez que dicho presupuesto procesal debe verificarse a partir de las constancias expedidas por el agente del Ministerio Público competente y de los documentos que integran el trámite conciliatorio.

Así mismo, aun en el evento de acreditarse la realización de las diligencias de conciliación extrajudicial, ello no constituye reconocimiento alguno de los hechos, de las pretensiones ni de la existencia de obligación a cargo de la ADRES, ni desvirtúa la presunción de legalidad que ampara las actuaciones administrativas objeto de controversia. La conciliación extrajudicial constituye únicamente un requisito procesal para el ejercicio de determinadas acciones contencioso administrativas y no implica, por sí misma, aceptación de responsabilidad por parte de la entidad convocada.

En consecuencia, este hecho no puede tenerse como demostrado en los términos expuestos por la parte demandante y su verificación corresponderá al Honorable Despacho con fundamento en las pruebas legalmente incorporadas al expediente

6. MARCO LEGAL Y FUNDAMENTOS DE DEFENSA

6.1. Etapas del procedimiento administrativo de reclamaciones conforme a la Resolución 1645 de 2016

La auditoría integral constituye la etapa del procedimiento en la cual se evalúan las solicitudes radicadas por las entidades reclamantes, atendiendo de manera articulada los componentes técnico-médico, jurídico y financiero.

El procedimiento de verificación, control y pago de las reclamaciones con cargo a la Subcuenta ECAT del extinto FOSYGA, hoy Administradora de los Recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud (ADRES), se encuentra estructurado bajo un modelo secuencial, técnico y garantista, reglamentado en la Resolución 1645 de 2016. Dicha normativa desarrolla los principios de transparencia, debido proceso administrativo y responsabilidad fiscal, disponiendo que toda reclamación debe surtir las etapas de pre–radicación, radicación, auditoría integral, comunicación del resultado de auditoría, respuesta del reclamante y pago, cuando a ello haya lugar.

El cumplimiento riguroso de cada una de estas fases constituye una condición de validez del trámite y una garantía tanto para la ADRES como para los prestadores de servicios de salud, asegurando la trazabilidad, oportunidad y legalidad en la gestión de los recursos públicos del sistema.

Las etapas de radicación conforme a la Resolución 1645 de 2016 son las siguientes:

Imagen.3. Etapas procedimiento administrativo



Fuente. Elaboración Oficina Asesora Jurídica

6.1.1. Etapa de Pre–radicación

Esta primera fase se configura como un acto preparatorio esencial del procedimiento, en el cual los prestadores del servicio particularmente las Instituciones Prestadoras de Servicios de Salud (IPS) o ESE deben efectuar el alistamiento documental y técnico de la reclamación, garantizando la integridad de la información que se radicará ante la ADRES o quien haga sus veces.

Para el caso de personas jurídicas, esta etapa inicia con la identificación del evento objeto de cobro y la recolección de soportes físicos y magnéticos exigidos por la normativa vigente, culminando con la validación técnica del medio magnético generado mediante el software dispuesto por la entidad, el cual debe estar encriptado, firmado digitalmente y cumplir con los estándares de seguridad, consistencia e integridad de datos.

El procedimiento distingue dos tipos de presentación:

- Reclamaciones de primera vez, que deben radicarse durante los primeros quince (15) días calendario de cada mes.
- Respuestas a resultados de auditoría, que deben presentarse entre el día 16 y el último día hábil del mismo mes.

Durante esta etapa, la ADRES o quien haga sus veces verifica el correcto diligenciamiento del formulario FURIPS, la consistencia de los datos de la víctima y el reclamante frente a los soportes aportados, y la idoneidad de los documentos anexos, como epicrisis, facturas, certificados médicos, y constancias de autoridad competente según el tipo de evento (accidente de tránsito, evento catastrófico o terrorista).

Cabe precisar que el manual de auditoría vigente establece que el formato FURIPS debe estar debidamente diligenciado, pues su omisión o inconsistencia conlleva el rechazo inmediato de la reclamación, la cual se entenderá como no presentada.

Solo una vez superados los filtros técnicos y documentales, se asigna un número único de radicación, con lo cual se da inicio formal a la etapa de radicación.

6.1.2. Etapa de Radicación

Esta etapa representa el acto formal de presentación de la reclamación ante la ADRES. Inicia con el recibo de los soportes físicos que superaron la pre–radicación y culmina con el cargue de la información al sistema de información institucional, garantizando así la trazabilidad del expediente electrónico.

Durante este proceso, la ADRES verifica que los documentos estén completos, foliados, legibles, veraces y coherentes con la información contenida en los medios magnéticos.

En caso de inconsistencias, errores o falta de soportes esenciales, la reclamación es rechazada, situación que debe comunicarse de forma inmediata o, en su defecto, mediante correo certificado dentro de los diez (10) días hábiles siguientes.

El rechazo impide el avance del trámite y la reclamación se considera no presentada, de acuerdo con la normativa vigente.

Solo las reclamaciones que acreditan el cumplimiento de los requisitos de forma y fondo son incorporadas al sistema, cerrando la etapa de radicación y dando inicio a la auditoría integral.

6.1.3. Etapa de Auditoría Integral

Esta fase constituye el núcleo sustantivo del procedimiento, pues en ella la ADRES o quien haga sus veces realiza la revisión técnico–jurídica, financiera y médica de las reclamaciones, dentro del término de dos (2) meses siguientes al cierre del periodo de radicación, conforme a lo previsto en el artículo 2.6.1.4.3.12 del Decreto 780 de 2016.

El objetivo de esta auditoría es verificar la legalidad, oportunidad y procedencia del reconocimiento económico solicitado, con base en aspectos mínimos de verificación, tales como:

- La competencia de la ADRES para el pago.
- La presentación de la reclamación dentro de los términos legales de prescripción (artículo 73 de la Ley 1753 de 2015).
- La existencia de soportes médicos válidos (epicrisis, facturas, órdenes médicas).
- La relación directa de los servicios cobrados con el evento que originó la atención.
- La habilitación del prestador al momento de la prestación del servicio.
- La inexistencia de pagos previos por los mismos conceptos.

Como resultado de la auditoría, cada reclamación recibe uno de los siguientes estados: Aprobada, Aprobada Parcialmente o No Aprobada.

Estas decisiones se agrupan en “paquetes” por periodo, mecanismo y tipo de presentación, los cuales son objeto de validación y certificación de cierre.

La finalización de esta etapa habilita la comunicación de los resultados de auditoría al reclamante, conforme al artículo

24 de la Resolución 1645 de 2016.

6.1.4. Etapa de Comunicación del Resultado de Auditoría y Respuesta del Reclamante

Una vez certificada la auditoría, la ADRES debe comunicar los resultados dentro de los 10 días calendario siguientes a la fecha del cierre efectivo del paquete, garantizando al prestador el conocimiento oportuno de los hallazgos, glosas aplicadas y el término para ejercer su derecho de contradicción.
La notificación se efectúa por correo electrónico autorizado o, en su defecto, mediante correo certificado enviado a la dirección registrada.

La comunicación debe indicar la fecha de expedición, el número de paquete, el detalle de las glosas aplicadas y el término de respuesta. El prestador cuenta con 2 meses contados a partir de la recepción para subsanar u objetar las glosas, aportando los documentos que estime pertinentes.

Si no presenta respuesta dentro del término, se entiende aceptada la glosa y la reclamación adquiere carácter definitivo de No Aprobada.

La respuesta debe presentarse en medio magnético, identificando el número de radicado original y ajustándose al procedimiento técnico previsto para la radicación. Cabe resaltar que la ADRES garantiza el principio de contradicción y defensa, pues la respuesta del reclamante puede generar una auditoría integral complementaria, pero únicamente respecto de los nuevos documentos aportados, sin que se puedan introducir hechos o pretensiones ajenas a la reclamación inicial.

6.1.5. Etapa de Pago

Esta última fase se materializa únicamente respecto de las reclamaciones aprobadas total o parcialmente, previa certificación de cierre del paquete.

La ADRES debe efectuar el giro directo al beneficiario dentro del mes siguiente al cierre efectivo, mediante abono en cuenta bancaria registrada y vigilada por la Superintendencia Financiera. Si la reclamación ha sido No Aprobada o el prestador ha guardado silencio frente a las glosas, el derecho al pago se extingue, quedando la reclamación en custodia o siendo devuelta conforme a los términos normativos.

Esta etapa concreta el principio de eficiencia en la gestión de los recursos públicos, asegurando que únicamente sean reconocidos los valores que cumplan con las condiciones legales, técnicas y financieras de procedencia.

6.1.6. Mecanismos de radicación

De acuerdo con lo dispuesto en la **Resolución 1645 de 2016**, que regula el procedimiento para la presentación, radicación, auditoría y pago de las **reclamaciones por servicios de salud prestados a víctimas de accidentes de tránsito, eventos catastróficos y terroristas** con cargo a la Subcuenta ECAT de la ADRES, se prevén distintos **mecanismos de radicación**, según la naturaleza del trámite y la situación procedimental de cada reclamación:

– **Mecanismos ordinarios de radicación:** Corresponde al **procedimiento general y regular** de presentación de reclamaciones ante la ADRES, aplicable a aquellas que cumplen con los requisitos técnicos, documentales y formales establecidos en la normativa vigente.

La radicación ordinaria se realiza en cumplimiento de los artículos 15 al 23 de la Resolución 1645 de 2016, a través de la **plataforma tecnológica dispuesta por la entidad** y mediante el diligenciamiento del **Formulario Único de Reclamación FURIPS**, junto con los **soportes médicos, administrativos y financieros** exigidos por la norma.

Este mecanismo aplica a todas las reclamaciones presentadas **dentro de los términos legales de prescripción** (artículo 73 de la Ley 1753 de 2015) y que **no han sido objeto previo de glosa definitiva o rechazo firme**.

Una vez superada la etapa de **pre–radicación**, y verificada la consistencia del medio magnético y de los documentos físicos, la ADRES asigna un **número único de radicación**, dando inicio formal al proceso de **auditoría integral** previsto en el artículo 2.6.1.4.3.12 del Decreto 780 de 2016.

6.2. Normatividad, Sentencias sobre el tema de Reclamaciones

A continuación, se relacionan algunos de los actos administrativos que en el tiempo se han ocupado de regular el procedimiento de las reclamaciones y en general de las reglas del SGSSS:

6.2.1. Leyes:

- Ley 100 de 1993. Por la cual se crea el Sistema de Seguridad Social Integral y se dictan otras disposiciones.
- Ley 1122 de 2007. Por la cual se hacen algunas modificaciones en el Sistema General de Seguridad Social en Salud y se dictan otras disposiciones,
- Ley 1437 de 2011 Por la cual se expide el código de procedimiento administrativo de lo contencioso administrativo. Modificada por las leyes 1450 de 2011, 1564 de 2012 y 1755 de 2015.
- Ley 1438 de 2011. Por medio de la cual se reforma el Sistema General de Seguridad Social en Salud y se dictan otras disposiciones.
- Ley 1450 de 2011. Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo, 2010-2014.
- Ley 1608 de 2013. Por medio de la cual se adoptan medidas para mejorar la liquidez y el uso de algunos recursos del Sector Salud
- Ley 1751 de 2015. Por medio de la cual se regula el derecho fundamental a la salud y se dictan otras disposiciones.
- Ley 1753 de 2015. Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018

6.2.2. Decretos:

- Decreto 1032 de 1991.Por el cual se regula integralmente el Seguro Obligatorio de Daños Corporales causados a las personas en Accidentes de Tránsito.
- Decreto 2878 de 1991 Por el cual se reglamenta el Decreto 1032 de 1991.

- Decreto 1281 de 2002. Por el cual se expiden las normas que regulan los flujos de caja y la utilización oportuna y eficiente de los recursos del sector salud y su utilización en la prestación.
- Decreto 056 de 2015.Por el cual se establecen las reglas para el funcionamiento de la Subcuenta del Seguro de Riesgos Catastróficos y Accidentes de Tránsito - ECA T y las condiciones de cobertura, reconocimiento y pago de los servicios de salud. indemnizaciones y gastos derivados de accidentes de tránsito. eventos catastróficos de origen natural. eventos terroristas o los demás eventos aprobados por el Ministerio de Salud y Protección Social en su calidad de Consejo de Administración del FOSYGA, por parte de la Subcuenta ECAT del FOSYGA y de las entidades aseguradoras autorizadas para operar el SOAT.
- Decreto Ley 2106 de 2019. Por el cual se dictan normas para simplificar, suprimir y reformar trámites, procesos y procedimientos innecesarios existentes en la administración pública. El artículo 106 modifica el artículo 114 del Decreto Ley 019 de 2012.

6.2.3. Resoluciones:

- Resolución 1915 de 2008.Por la cual se adoptan los formularios para reclamar las indemnizaciones derivadas de los amparos de que trata el Decreto 3990 de 2007 y se dictan otras disposiciones.
- Resolución 1645 de 2016. Por la cual se establece el procedimiento para el trámite de las reclamaciones, con cargo a la Subcuenta del Seguro de Riesgos Catastróficos y Accidentes de Tránsito - ECAT del Fondo de Solidaridad y Garantía - FOSYGA, o quien haga sus veces, y se dictan otras disposiciones.

6.2.4. Sentencias

- Sentencia C-463 de 2008
- Sentencia T-760 de 2008

7. FRENTE AL CONCEPTO DE VIOLACIÓN

Se rechaza categóricamente los conceptos de violación planteado por la parte actora, por las siguientes razones: En primer lugar, es cierto que la atención en urgencias debe prestarse sin orden previa ni exigencia de capacidad de pago, conforme a los artículos 167 y 168 de la Ley 100 de 1993 y los derechos consagrados en los artículos 48 y 49 de la Constitución Política. No obstante, la obligación legal de mi representada se limita a la prestación del servicio médico-quirúrgico conforme a la norma; ello no implica que el simple hecho de prestar el servicio genere un derecho automático e incondicionado al pago de los montos reclamados.

En efecto, para que las reclamaciones presentadas por las ESE puedan ser reconocidas y pagadas con cargo a la Subcuenta ECAT de la ADRES, es indispensable cumplir con los requisitos legales, técnicos, documentales y procedimentales establecidos en las normas aplicables (Arts. 2.6.1.4.2.20 del D. 780 de 2016; Art. 26 del D. 056 de 2015; Art. 6, Res. 1645 de 2016), así como someterse al procedimiento de auditoría integral previsto para estos efectos. Dicho procedimiento tiene por objeto verificar que las reclamaciones sean legítimas, consistentes, verificables y ajustadas a los lineamientos normativos, garantizando la correcta utilización de los recursos públicos.

Es importante señalar que la ADRES no ha negado arbitrariamente el pago, sino que realizó un análisis técnico-

jurídico de las reclamaciones presentadas. Algunas de estas fueron glosadas por incumplimiento de requisitos normativos, insuficiencia de soportes, falta de justificación clínica o errores en la facturación, como se evidencia en el apoyo técnico incorporado al expediente. En varios casos, la ESE incluso tuvo oportunidad de contestar o subsanar las glosas, procedimiento que se realizó conforme a lo previsto, sin que ello implique vulneración de derechos.

En otras palabras, la actuación de la ADRES constituye un ejercicio de sus competencias administrativas y legales, de acuerdo con la Ley 1753 de 2015, los decretos 1429 de 2016 y 546 de 2017, y la normatividad complementaria que regula la Subcuenta ECAT, siendo un acto reglado sujeto a los principios de legalidad, eficiencia y responsabilidad en el manejo de los recursos del sistema.
Por lo anterior:

- No existe violación a los artículos 167 y 168 de la Ley 100/93 ni a los artículos 48 y 49 de la Constitución, ya que la prestación de los servicios se realizó y se documentó, pero el reconocimiento del pago se encuentra condicionado al cumplimiento de los requisitos normativos y procedimentales.
- La documental aportada por la demandante (FURIPS, epicrisis y soportes de glosa) no garantiza el reconocimiento automático del pago, dado que la ADRES debe verificar cumplimiento normativo y procedimental.
- La afirmación de que la negativa de pago constituye un perjuicio patrimonial que amenaza la continuidad del servicio carece de sustento jurídico, pues las glosas y rechazos fueron motivados y en el marco de un procedimiento reglado.

En consecuencia, el acto administrativo acusado no vulnera los derechos ni normas invocadas por la parte actora, y la acción de la demandante carece de fundamento frente a la legalidad, procedimental motivación de las decisiones adoptadas por la ADRES

7.1. Inexistencia de una obligación automática de reconocer y pagar las reclamaciones presentadas ante la adres

La parte demandante estructura buena parte de sus fundamentos jurídicos sobre una premisa equivocada consistente en afirmar que la sola prestación de servicios de salud susceptibles de ser financiados con cargo a la Subcuenta ECAT genera, de manera automática, una obligación de reconocimiento y pago a cargo de la ADRES. Tal interpretación desconoce el régimen jurídico especial que regula el procedimiento administrativo de reconocimiento de reclamaciones y la naturaleza de los recursos públicos administrados por esta Entidad.

En efecto, si bien el ordenamiento jurídico prevé la posibilidad de reconocer y pagar determinadas prestaciones derivadas de accidentes de tránsito, eventos catastróficos, actos terroristas y demás eventos cubiertos por la Subcuenta ECAT, ello no significa que toda factura o reclamación presentada por una Institución Prestadora de Servicios de Salud genere, por ese solo hecho, una obligación exigible de pago a cargo de la ADRES.

El reconocimiento económico de estas reclamaciones se encuentra condicionado al cumplimiento integral de los requisitos establecidos en el Decreto 780 de 2016, el Decreto Ley 1281 de 2002, la Resolución 1645 de 2016 y las demás normas que regulan el procedimiento especial de auditoría. Dicho procedimiento tiene como finalidad verificar que los recursos

públicos cuya administración corresponde a la ADRES únicamente sean reconocidos cuando se acrediten plenamente los presupuestos legales, técnicos, médicos, documentales, financieros y administrativos exigidos por el ordenamiento jurídico.

En consecuencia, la radicación de una reclamación constituye únicamente el inicio del procedimiento administrativo y no el nacimiento automático de un derecho al pago. Corresponde precisamente a la auditoría integral determinar si la reclamación cumple con la totalidad de las condiciones previstas por la ley para acceder al reconocimiento económico. En ese sentido, la Administración puede aprobar totalmente la reclamación, reconocerla parcialmente o negar el reconocimiento cuando se evidencie el incumplimiento de los requisitos establecidos por la normativa aplicable.

La tesis expuesta por la demandante vaciaría completamente de contenido el procedimiento especial de auditoría previsto por el legislador, pues convertiría la actividad técnica de verificación adelantada por la ADRES en un simple trámite formal sin incidencia alguna sobre el reconocimiento de los recursos públicos, conclusión manifiestamente contraria a los principios de legalidad del gasto público, eficiencia, moralidad, responsabilidad y sostenibilidad financiera que orientan la administración de los recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud.

Debe resaltarse, además, que en el presente asunto las reclamaciones objeto del litigio sí fueron sometidas al procedimiento de auditoría integral previsto en la normativa especial, obteniendo resultados diferenciados según las particularidades de cada caso, circunstancia que demuestra que el reconocimiento económico dependió del análisis individual efectuado por la Administración y no de la mera presentación de las reclamaciones.

En consecuencia, la obligación cuyo reconocimiento pretende la parte demandante no surge de la simple prestación del servicio de salud ni de la radicación de las reclamaciones, sino únicamente del cumplimiento de los requisitos establecidos por el ordenamiento jurídico y del resultado de la auditoría integral adelantada por la ADRES, razón por la cual carece de sustento la tesis según la cual existía una obligación automática e incondicionada de reconocer la totalidad de los valores reclamados.

7.2. Improcedencia de derivar la responsabilidad patrimonial de la adres a partir de su calidad de administradora de los recursos del sistema general de seguridad social en salud

La parte demandante sostiene que la ADRES debe responder patrimonialmente por los perjuicios cuya reparación solicita, argumentando que, en virtud del artículo 66 de la Ley 1753 de 2015 y de los artículos 26 y 27 del Decreto 1429 de 2016, asumió los derechos, obligaciones y procesos que anteriormente correspondían al Fondo de Solidaridad y Garantía – FOSYGA. A partir de dicha premisa concluye que la Entidad se encuentra obligada a reconocer y pagar la totalidad de las reclamaciones objeto del presente proceso. Sin embargo, dicha interpretación desconoce el verdadero alcance de las disposiciones invocadas y desnaturaliza las competencias legalmente asignadas a la ADRES.

En efecto, el artículo 66 de la Ley 1753 de 2015 creó la Administradora de los Recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud – ADRES, como una entidad pública de naturaleza especial, dotada de personería jurídica, autonomía administrativa y financiera y patrimonio independiente, encargada de la administración de los recursos que integran el Sistema General de Seguridad Social en Salud. A su vez, el Decreto 1429 de 2016 reguló la transferencia de los procesos judiciales, derechos y obligaciones que anteriormente se encontraban a cargo del Ministerio de Salud y Protección Social en relación con la administración de los recursos del extinto FOSYGA.

No obstante, de dichas disposiciones no puede inferirse, como equivocadamente lo pretende la demandante, que la ADRES se encuentre obligada a efectuar el reconocimiento y pago automático de toda reclamación que le sea presentada, ni mucho menos que responda patrimonialmente por el solo hecho de administrar recursos públicos.

La función constitucional y legal de la ADRES consiste precisamente en garantizar que los recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud sean administrados conforme a los principios de legalidad, eficiencia, economía, transparencia y sostenibilidad financiera, verificando previamente que cada reclamación cumpla integralmente los requisitos establecidos por el ordenamiento jurídico antes de autorizar cualquier desembolso de recursos públicos.

En ese contexto, la actividad desarrollada por la ADRES no constituye una función meramente pagadora ni una actuación automática de desembolso de recursos. Por el contrario, la Entidad ejerce una función administrativa reglada, dentro de la cual debe verificar el cumplimiento de los requisitos legales, técnicos, médicos, financieros y documentales previstos en la normativa especial que regula el reconocimiento de reclamaciones con cargo a la Subcuenta ECAT.

Aceptar la tesis de la demandante implicaría despojar de contenido el procedimiento especial de auditoría previsto por el legislador, pues bastaría la sola presentación de una reclamación para generar una obligación inmediata de pago, dejando sin efecto los mecanismos de control diseñados precisamente para proteger los recursos públicos destinados a financiar el Sistema General de Seguridad Social en Salud.

Debe resaltarse que la administración de recursos públicos impone a la ADRES un deber reforzado de verificación y control, de tal manera que únicamente pueden reconocerse aquellos valores respecto de los cuales exista plena acreditación del cumplimiento de las condiciones establecidas por la ley. Cualquier interpretación distinta conduciría al reconocimiento de recursos públicos sin respaldo legal, desconociendo los principios de legalidad del gasto público, responsabilidad fiscal y moralidad administrativa consagrados en los artículos 6, 121, 122, 209 y 345 de la Constitución Política.

Por consiguiente, el hecho de que la ADRES haya asumido las funciones y obligaciones relacionadas con la administración de los recursos anteriormente gestionados por el FOSYGA no implica que toda reclamación presentada deba ser reconocida y pagada, ni que la Entidad incurra automáticamente en responsabilidad patrimonial cuando, como resultado de la auditoría integral, determina que una reclamación no cumple con los requisitos previstos en la normatividad aplicable.

En consecuencia, carece de fundamento jurídico la imputación de responsabilidad formulada por la parte demandante, pues la actuación de la ADRES se desarrolló dentro del marco de las competencias legalmente atribuidas y con estricto apego al procedimiento administrativo especial establecido para el reconocimiento de reclamaciones con cargo a los recursos de la Subcuenta ECAT.

7.3. Improcedencia de aplicar a las reclamaciones ECAT el régimen jurídico de facturación, glosas y pago previsto para las relaciones entre ESE y EPS

La parte demandante sustenta buena parte del concepto de violación en los artículos 13 de la Ley 1122 de 2007 y 57 de la Ley 1438 de 2011, afirmando que la ADRES incumplió los términos para formular glosas, ratificarlas y efectuar el pago de las facturas presentadas, llegando incluso a sostener que la entidad estaba obligada a cancelar el cincuenta por ciento (50%) del valor reclamado dentro de los cinco (5) días siguientes a su presentación.

Sin embargo, dicha argumentación parte de una premisa jurídicamente equivocada, consistente en equiparar el procedimiento administrativo especial de reconocimiento de reclamaciones con cargo a la Subcuenta ECAT con el régimen de facturación y pago derivado de las relaciones contractuales existentes entre las Instituciones Prestadoras de Servicios de Salud y las Entidades Promotoras de Salud o demás entidades responsables del pago de servicios de salud.

Tal equiparación carece de sustento jurídico. En efecto, las normas invocadas por la parte demandante regulan el procedimiento de presentación, auditoría, glosas y pago de facturas originadas en la prestación ordinaria de servicios de salud dentro del Sistema General de Seguridad Social en Salud, en el marco de relaciones jurídicas de naturaleza contractual o legal entre prestadores y entidades responsables del pago.

Su finalidad consiste en garantizar el adecuado flujo de recursos entre quienes prestan los servicios y quienes tienen la obligación de asumir su financiación en desarrollo del aseguramiento en salud.

Por el contrario, las reclamaciones objeto del presente proceso corresponden al procedimiento administrativo especial previsto para el reconocimiento de prestaciones financiadas con cargo a los recursos de la Subcuenta ECAT, el cual posee una naturaleza jurídica distinta, una regulación normativa propia y un procedimiento administrativo autónomo, sometido a requisitos específicos de procedencia, acreditación y auditoría integral.

No puede perderse de vista que las reclamaciones con cargo a la Subcuenta ECAT no surgen de una relación contractual entre la ADRES y la Institución Prestadora de Servicios de Salud, ni constituyen cuentas por pagar derivadas de un contrato de prestación de servicios. Se trata de solicitudes administrativas de reconocimiento de recursos públicos cuya procedencia depende exclusivamente de la verificación del cumplimiento de los requisitos establecidos por la ley y los reglamentos que regulan la materia.

Precisamente por esa razón, el ordenamiento jurídico estableció un procedimiento administrativo especial de auditoría integral, mediante el cual la Administración verifica aspectos jurídicos, médicos, técnicos, financieros y documentales antes de autorizar cualquier reconocimiento económico. La finalidad de dicho procedimiento consiste en garantizar que únicamente sean reconocidos aquellos valores que cumplan estrictamente los requisitos establecidos por la normativa aplicable, preservando así la legalidad del gasto público y la adecuada administración de los recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud.

Bajo ese entendido, resulta improcedente trasladar automáticamente a este procedimiento administrativo especial las reglas previstas para el trámite de facturación entre prestadores y entidades responsables del pago, pues ello implicaría desconocer la naturaleza jurídica diferenciada de ambos regímenes y vaciar de contenido el sistema de auditoría establecido para el reconocimiento de reclamaciones financiadas con recursos públicos.

En consecuencia, carecen de fundamento las afirmaciones de la parte demandante según las cuales la ADRES se encontraba obligada a efectuar pagos anticipados, formular glosas dentro de los términos previstos para las relaciones entre IPS , ESES y EPS o aplicar el procedimiento previsto en el artículo 57 de la Ley 1438 de 2011, toda vez que dichas disposiciones no regulan el procedimiento administrativo de reconocimiento de reclamaciones con cargo a la Subcuenta ECAT.

La interpretación propuesta por la parte actora desconoce el principio de especialidad normativa, conforme al cual las

reclamaciones financiadas con recursos de la Subcuenta ECAT deben tramitarse con observancia de la regulación especial que gobierna dicha materia y no mediante la aplicación extensiva de disposiciones diseñadas para regular relaciones jurídicas sustancialmente diferentes.

Por consiguiente, el concepto de violación construido por la demandante parte de la aplicación indebida de normas que no gobiernan el procedimiento objeto de controversia, razón por la cual las conclusiones que pretende derivar respecto del supuesto incumplimiento de términos, la configuración del silencio administrativo o la obligación de efectuar pagos automáticos carecen de respaldo jurídico y deben ser desestimadas por el Honorable Despacho.

7.4. Inexistencia de falla del servicio e improcedencia de atribuir a la adres una omisión administrativa en el trámite de las reclamaciones

La parte demandante sostiene que la ADRES incurrió en una falla del servicio y en una omisión administrativa por no reconocer oportunamente los valores reclamados y por no emitir, según afirma, un pronunciamiento definitivo respecto de las reclamaciones objeto del presente proceso. A partir de dicha premisa pretende estructurar la responsabilidad patrimonial de la Entidad y sustentar la configuración de actos administrativos fictos negativos.

No obstante, tal planteamiento desconoce la realidad fáctica y jurídica del procedimiento administrativo especial al que fueron sometidas las reclamaciones objeto del litigio.

En primer lugar, debe precisarse que la actividad desarrollada por la ADRES no consistía en efectuar un pago inmediato de los valores reclamados, sino en adelantar el procedimiento de auditoría integral previsto en la normativa especial, mediante el cual se verificó el cumplimiento de los requisitos legales, técnicos, médicos, financieros y documentales exigidos para el reconocimiento de recursos públicos con cargo a la Subcuenta ECAT.

Precisamente, el procedimiento administrativo especial contempla diversas etapas orientadas a garantizar tanto la correcta administración de los recursos públicos como el ejercicio del derecho de contradicción por parte de las instituciones reclamantes. Dentro de dicho trámite se realizan, entre otras actuaciones, la radicación de la reclamación, la auditoría integral de los soportes aportados, la comunicación de las observaciones encontradas, la posibilidad de formular objeciones, presentar aclaraciones, allegar documentos adicionales y solicitar la revisión de las glosas formuladas, antes de adoptarse la decisión administrativa correspondiente.

Lo anterior demuestra que la actuación administrativa no fue omisiva ni arbitraria, sino que se desarrolló dentro de un procedimiento reglado que garantiza la participación del reclamante y la adopción de decisiones fundadas en criterios técnicos y jurídicos.

Debe resaltarse que la propia demanda reconoce la existencia de múltiples actuaciones administrativas adelantadas por la entidad, al referirse expresamente a auditorías, glosas, respuestas a glosas y ratificaciones dentro del trámite surtido respecto de las reclamaciones objeto del proceso. Tales afirmaciones resultan incompatibles con la tesis según la cual existió una absoluta inactividad administrativa o un silencio generalizado por parte de la ADRES.

En ese sentido, no resulta jurídicamente admisible afirmar simultáneamente que la Administración desarrolló actuaciones de auditoría, formuló observaciones, emitió respuestas y adelantó el procedimiento administrativo correspondiente y, al

mismo tiempo, sostener que incurrió en una omisión absoluta capaz de configurar un acto administrativo ficto negativo respecto de las mismas reclamaciones.

Adicionalmente, la existencia de discrepancias frente al resultado de la auditoría integral no constituye, por sí misma, una falla del servicio. La inconformidad de la parte reclamante con las conclusiones técnicas alcanzadas por la Administración no desvirtúa la legalidad del procedimiento administrativo ni transforma una diferencia de criterios sobre el cumplimiento de los requisitos normativos en un comportamiento antijurídico imputable a la Entidad.

La jurisprudencia ha sido consistente en señalar que la responsabilidad patrimonial del Estado exige la demostración concurrente de un daño antijurídico, un hecho imputable a la Administración y un nexo causal entre ambos elementos.

Ninguno de estos presupuestos puede entenderse acreditado mediante la simple afirmación de que determinadas reclamaciones no fueron reconocidas en los términos pretendidos por el interesado, pues corresponde al demandante demostrar que la actuación administrativa desconoció el ordenamiento jurídico y que dicha actuación fue la causa eficiente del daño cuya reparación solicita.

En el presente caso, la parte demandante no acreditó la existencia de una conducta omisiva atribuible a la ADRES. Por el contrario, el material obrante en el expediente evidencia que las reclamaciones fueron sometidas al procedimiento administrativo especial previsto en la regulación vigente, dentro del cual la Entidad ejerció las competencias que legalmente le fueron asignadas para verificar la procedencia del reconocimiento de recursos públicos.

En consecuencia, no existe fundamento jurídico para afirmar que la ADRES incurrió en una falla del servicio o en una omisión administrativa generadora de responsabilidad patrimonial, razón por la cual este argumento de la demanda carece de vocación de prosperidad.

7.5. Inexistencia del silencio administrativo negativo frente a las reclamaciones objeto del presente proceso

La parte demandante edifica la totalidad de sus pretensiones sobre la premisa según la cual respecto de las reclamaciones objeto del presente proceso se configuraron actos administrativos fictos negativos, como consecuencia de la supuesta falta de pronunciamiento definitivo por parte de la ADRES dentro del procedimiento de auditoría. A partir de dicha afirmación solicita la declaratoria de nulidad de doscientas noventa y dos (292) decisiones presuntas y el consecuente restablecimiento del derecho.

Sin embargo, dicha tesis carece de sustento fáctico y jurídico. En primer lugar, debe recordarse que el silencio administrativo constituye una institución jurídica de carácter excepcional, cuya configuración únicamente procede en los eventos expresamente previstos por el legislador y siempre que concurran de manera estricta los presupuestos establecidos por el ordenamiento jurídico.

En consecuencia, no puede presumirse, deducirse por inferencia ni declararse de manera general respecto de un conjunto de actuaciones administrativas sin que exista plena demostración de cada uno de sus elementos constitutivos.

Bajo ese entendido, correspondía a la parte demandante acreditar, de manera individual respecto de cada una de las

reclamaciones objeto del proceso, la existencia de una solicitud legalmente radicada, la obligación jurídica de la Administración de emitir un pronunciamiento dentro de un término determinado, el vencimiento efectivo de dicho término sin actuación alguna por parte de la Entidad y la configuración de los presupuestos normativos que permitieran entender producido un acto administrativo ficto negativo.

No obstante, la demanda omite realizar dicho ejercicio probatorio y, por el contrario, pretende que el despacho declare la existencia de doscientas noventa y dos (292) decisiones presuntas mediante afirmaciones genéricas, sin individualizar los supuestos fácticos y jurídicos que permitirían concluir que respecto de cada una de las reclamaciones se configuró efectivamente el fenómeno del silencio administrativo.

Tal omisión resulta especialmente relevante si se tiene en cuenta que cada reclamación constituye un procedimiento administrativo independiente, con soportes documentales propios, resultados de auditoría particulares, observaciones específicas, respuestas del reclamante y decisiones administrativas adoptadas de acuerdo con las circunstancias de cada caso concreto.

En consecuencia, no resulta jurídicamente admisible predicar de manera uniforme la configuración del silencio administrativo respecto de la totalidad de las reclamaciones, pues ello implicaría desconocer la autonomía de cada procedimiento administrativo y las particularidades que caracterizan el trámite individual de cada reclamación.

Ahora bien, la inconsistencia de la tesis planteada por la demandante se evidencia aún más cuando se examina el contenido de la propia demanda.

En efecto, a lo largo del escrito introductorio la parte actora reconoce expresamente que las reclamaciones fueron objeto de auditoría, que se formularon glosas, que existieron respuestas a dichas glosas e incluso que hubo ratificaciones dentro del procedimiento administrativo. Tales afirmaciones resultan incompatibles con la existencia de una absoluta inactividad administrativa, presupuesto indispensable para la configuración del silencio administrativo negativo.

No resulta jurídicamente coherente sostener, de una parte, que la Administración desarrolló actuaciones de auditoría, formuló observaciones técnicas, analizó las respuestas presentadas por la institución reclamante y adelantó las distintas etapas propias del procedimiento administrativo especial y, de otra, afirmar que frente a esas mismas reclamaciones existió una omisión absoluta que dio lugar al nacimiento de actos administrativos presuntos.

La contradicción resulta aún más evidente cuando la propia demanda incorpora un cuadro en el que relaciona las diferentes actuaciones surtidas dentro del procedimiento administrativo respecto de las reclamaciones objeto del litigio, circunstancia que confirma que la Administración desarrolló actuaciones concretas dentro del trámite administrativo y que, por tanto, no puede afirmarse indiscriminadamente la existencia de decisiones fictas derivadas de una supuesta ausencia total de pronunciamiento.

Adicionalmente, la parte demandante confunde la inconformidad frente al resultado de la auditoría con la inexistencia de un pronunciamiento administrativo. El hecho de que el reclamante no comparta las conclusiones alcanzadas por la Administración, o considere que determinadas glosas debieron levantarse, no significa que la Entidad hubiera guardado silencio ni que se configure un acto administrativo ficto.

El silencio administrativo no constituye un mecanismo destinado a sustituir el análisis de legalidad de las decisiones adoptadas por la Administración, ni puede utilizarse para desconocer actuaciones administrativas efectivamente surtidas dentro del procedimiento especial de reconocimiento de reclamaciones.

Su finalidad consiste exclusivamente en proteger al administrado frente a la inactividad absoluta de la Administración en aquellos eventos expresamente previstos por el legislador, supuesto que claramente no corresponde a las circunstancias debatidas en el presente proceso.

Por lo anterior, la parte demandante no acreditó los presupuestos fácticos y jurídicos necesarios para demostrar la configuración del silencio administrativo negativo respecto de cada una de las reclamaciones objeto del litigio, razón por la cual el fundamento principal sobre el cual descansan las pretensiones de nulidad y restablecimiento del derecho carece de sustento y debe ser desestimado por el Honorable Tribunal.

7.6. Inexistencia de vulneración del debido proceso administrativo

La parte demandante sostiene que la ADRES vulneró el derecho fundamental al debido proceso consagrado en el artículo 29 de la Constitución Política, bajo el argumento de que la Entidad incumplió los términos previstos para pronunciarse respecto de las reclamaciones objeto del presente proceso y, como consecuencia de ello, omitió el reconocimiento de los valores reclamados. Sobre dicha premisa edifica uno de los principales fundamentos de la demanda.

No obstante, dicha conclusión parte de una interpretación errónea del alcance constitucional del debido proceso administrativo y desconoce la naturaleza jurídica del procedimiento especial de auditoría de reclamaciones con cargo a los recursos administrados por la ADRES.

En efecto, el debido proceso administrativo constituye una garantía fundamental orientada a asegurar que las actuaciones de la Administración se desarrollen con observancia de las competencias legalmente atribuidas, las formas propias del procedimiento, los principios de legalidad, imparcialidad, contradicción, publicidad y motivación, así como el respeto por los derechos de defensa de los administrados. Sin embargo, dicha garantía constitucional no implica que la Administración esté obligada a acceder a las pretensiones del particular, ni convierte toda decisión desfavorable en una vulneración del artículo 29 Superior.

La Corte Constitucional ha señalado de manera reiterada que el debido proceso no protege expectativas de resultado, sino la observancia de las garantías procesales que gobiernan la actuación administrativa. En consecuencia, la sola inconformidad del administrado frente al contenido de una decisión o frente al resultado de una auditoría no constituye, por sí misma, una violación del debido proceso, mientras la actuación administrativa se haya desarrollado dentro del marco legal previsto para ello.

Precisamente eso fue lo ocurrido en el presente asunto. Las reclamaciones objeto del proceso fueron tramitadas mediante el procedimiento administrativo especial previsto en la normativa que regula el reconocimiento de recursos con cargo a la Subcuenta ECAT, procedimiento dentro del cual la Administración ejerció las competencias que le fueron atribuidas por la ley para verificar la procedencia del reconocimiento económico de cada reclamación.

Durante dicho procedimiento se adelantaron actuaciones de auditoría integral, se verificó el cumplimiento de los requisitos

técnicos, médicos, jurídicos, financieros y documentales, se formularon las observaciones correspondientes cuando ello resultó procedente y se otorgaron a la institución reclamante los mecanismos de contradicción previstos por la regulación especial para controvertir las observaciones formuladas por la auditoría.

En ese sentido, resulta jurídicamente improcedente afirmar que la ADRES desconoció el debido proceso cuando la propia demanda reconoce que existieron actuaciones administrativas consistentes en auditorías, glosas, respuestas y demás actuaciones propias del procedimiento administrativo adelantado respecto de las reclamaciones objeto del litigio.

La contradicción en la que incurre la parte actora es evidente. Mientras por una parte sostiene que la Administración guardó silencio absoluto y vulneró el debido proceso, por otra reconoce que existieron múltiples actuaciones administrativas desarrolladas durante el trámite de las reclamaciones. Tales afirmaciones son incompatibles entre sí, pues la existencia de actuaciones administrativas demuestra precisamente que el procedimiento fue adelantado y que la Administración ejerció las competencias que le fueron asignadas por el ordenamiento jurídico.

Debe recordarse, además, que el debido proceso no impide a la Administración ejercer su función de auditoría ni formular observaciones técnicas respecto de las reclamaciones sometidas a su consideración. Por el contrario, el ejercicio de dichas competencias constituye una manifestación del principio de legalidad del gasto público y del deber constitucional de proteger los recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud, garantizando que únicamente sean reconocidas aquellas reclamaciones que satisfagan integralmente los requisitos previstos en la normativa vigente.

Tampoco puede perderse de vista que los recursos administrados por la ADRES tienen naturaleza pública, circunstancia que impone a la Entidad un deber reforzado de verificación antes de autorizar cualquier reconocimiento económico. En consecuencia, la auditoría integral constituye una garantía del interés general y no una restricción indebida de los derechos del reclamante.

De igual manera, la parte demandante no identifica de manera concreta cuál fue la garantía procesal efectivamente desconocida por la Administración, limitándose a afirmar, de forma genérica, que existió una vulneración del debido proceso como consecuencia de la supuesta falta de pronunciamiento respecto de las reclamaciones. Sin embargo, no demuestra la existencia de una actuación arbitraria, la omisión de una etapa esencial del procedimiento, la restricción del derecho de contradicción, la imposibilidad de aportar pruebas o la ausencia de competencia por parte de la Entidad, elementos que resultarían indispensables para estructurar una verdadera vulneración del artículo 29 de la Constitución Política.

En realidad, lo que evidencia el contenido de la demanda es la inconformidad de la parte actora con el resultado de la auditoría adelantada por la ADRES y con las decisiones adoptadas dentro del procedimiento administrativo especial. No obstante, la discrepancia frente al contenido de una decisión administrativa no puede confundirse con una vulneración del debido proceso, pues aceptar dicha tesis equivaldría a afirmar que toda decisión administrativa desfavorable resulta, por ese solo hecho, contraria a la Constitución, conclusión manifiestamente incompatible con el ordenamiento jurídico colombiano.

Por las anteriores razones, no se encuentra acreditada vulneración alguna del derecho fundamental al debido proceso, razón por la cual este fundamento de la demanda carece de sustento jurídico y no está llamado a prosperar.

.

8. DE LOS ARGUMENTOS DE DEFENSA

8.1. Inexistencia de una obligación automática de reconocer y pagar las reclamaciones presentadas ante la adres

Uno de los principales defectos que presenta la demanda consiste en pretender que el Honorable Tribunal declare la nulidad de doscientos noventa y dos (292) supuestos actos administrativos fictos negativos mediante afirmaciones generales, sin demostrar respecto de cada reclamación la configuración de los presupuestos legales exigidos para la existencia del silencio administrativo.

En efecto, la parte demandante parte de la premisa según la cual todas las reclamaciones relacionadas en el escrito introductorio dieron lugar a actos administrativos presuntos, limitándose a incorporar cuadros y relaciones de reclamaciones para concluir, de manera general, que la ADRES guardó silencio frente a la totalidad de ellas. Sin embargo, dicha afirmación carece del desarrollo probatorio y jurídico indispensable para sustentar una pretensión de nulidad respecto de cada una de las actuaciones administrativas cuya legalidad pretende cuestionar.

Debe recordarse que cada reclamación presentada ante la ADRES constituye un trámite administrativo autónomo e independiente, identificado con un número de radicación propio, soportado en documentos particulares y sometido a un procedimiento de auditoría individual, dentro del cual se verifican las condiciones jurídicas, médicas, técnicas, financieras y documentales correspondientes a cada caso concreto.

En consecuencia, la eventual configuración del silencio administrativo no puede analizarse de manera colectiva o indiscriminada respecto de un conjunto de reclamaciones, sino que exige la verificación individual de los presupuestos previstos por la ley para cada actuación administrativa.

Bajo esa perspectiva, correspondía a la parte demandante acreditar, respecto de cada una de las reclamaciones cuya nulidad pretende obtener, entre otros aspectos:

- La fecha de radicación de la reclamación.
- La normativa aplicable al trámite correspondiente.
- Las actuaciones administrativas surtidas durante la auditoría.
- Las observaciones o glosas formuladas por la Administración.
- Las respuestas, aclaraciones, objeciones o subsanaciones presentadas por la institución reclamante, cuando hubiere lugar.
- El momento a partir del cual, según su tesis, surgía para la Administración la obligación jurídica de emitir un pronunciamiento definitivo.
- El vencimiento del término legal correspondiente.
- La inexistencia de actuaciones administrativas posteriores.
- La norma específica que permitía entender configurado el acto administrativo ficto respecto de esa reclamación en particular.

No obstante, la demanda omite efectuar dicho análisis individualizado y pretende que el Despacho declare la nulidad de la totalidad de las reclamaciones mediante una argumentación uniforme, desconociendo que cada una de ellas posee particularidades propias que impiden cualquier análisis global o estandarizado.

Esta circunstancia adquiere mayor relevancia si se tiene en cuenta que el procedimiento administrativo de reconocimiento de reclamaciones con cargo a la Subcuenta ECAT no produce decisiones homogéneas respecto de todas las reclamaciones presentadas por una institución prestadora de servicios de salud. Por el contrario, el resultado de la auditoría depende exclusivamente de las circunstancias particulares de cada reclamación, de la suficiencia de sus soportes, del cumplimiento de los requisitos normativos y del análisis técnico efectuado por la Administración.

Precisamente por ello, dentro de un mismo paquete de reclamaciones pueden coexistir reconocimientos totales, reconocimientos parciales, glosas mantenidas, glosas levantadas, devoluciones, objeciones, subsanaciones y diferentes actuaciones administrativas, circunstancia que impide sostener, sin un análisis individual, que todas las reclamaciones dieron origen a un acto administrativo ficto negativo.

Debe resaltarse, además, que la propia demanda reconoce la existencia de actuaciones administrativas desarrolladas respecto de las reclamaciones objeto del litigio, tales como auditorías, glosas, respuestas y ratificaciones, lo cual demuestra que la situación jurídica de cada reclamación debía ser examinada individualmente y no mediante afirmaciones generales sobre un supuesto silencio administrativo masivo.

Aceptar la tesis de la parte actora implicaría desconocer los principios de individualización de los actos administrativos, carga de la prueba, debido proceso y congruencia procesal, pues el juez terminaría declarando la nulidad de cientos de supuestos actos administrativos sin que previamente se hubieran demostrado, respecto de cada uno de ellos, los presupuestos fácticos y jurídicos necesarios para su existencia.

En ese sentido, la carga procesal prevista en el artículo 167 del Código General del Proceso imponía a la demandante la obligación de demostrar los hechos en que fundamenta sus pretensiones, carga que no puede entenderse satisfecha mediante afirmaciones genéricas o cuadros consolidados que omiten explicar el desarrollo particular del procedimiento administrativo correspondiente a cada reclamación.

Por consiguiente, la ausencia de individualización de los supuestos actos administrativos cuya nulidad se pretende constituye una deficiencia sustancial de la demanda que impide tener por acreditados los presupuestos necesarios para acceder a las pretensiones formuladas, razón por la cual estas deben ser desestimadas por el Honorable Tribunal.

8.2. Legalidad del procedimiento administrativo

Desde este momento debe dejarse claramente establecido que la solicitud de nulidad del acto administrativo proferido por la ADRES carece de fundamento jurídico, en tanto que las decisiones adoptadas por la ADRES se emitieron en desarrollo del procedimiento de auditoría integral de reclamaciones, se encuentran debidamente motivadas, ajustadas al ordenamiento jurídico vigente y responden a la estricta aplicación de los principios que rigen la gestión de los recursos públicos del Sistema General de Seguridad Social en Salud.

La reclamación constituye un procedimiento administrativo mediante el cual la ESE, en calidad de reclamante y titular del derecho, presenta ante la Administradora de los Recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud – ADRES o quien haga sus veces, la solicitud de reconocimiento y pago de los servicios de salud prestados a víctimas de accidentes de tránsito, eventos catastróficos o terroristas, acompañada de los respectivos soportes técnicos, médicos, contables y administrativos, conforme a los requisitos y etapas establecidos en la normativa vigente, en especial la Resolución 1645 de 2016.

Durante el trámite administrativo, la ADRES adelanta una auditoría integral sobre cada reclamación radicada, a fin de verificar el cumplimiento de los requisitos legales, técnicos y financieros exigidos. Una vez concluida dicha auditoría, la entidad emite una decisión de fondo mediante la cual puede aprobar, aprobar parcialmente o no aprobar la reclamación presentada

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

1. *"Que el formulario FURIPS esté completo y correctamente diligenciado conforme al instructivo correspondiente.*
2. *Que la información registrada en los medios magnéticos coincida con la de los soportes físicos.*
3. *Que la ADRES sea competente para el reconocimiento y pago.*
4. *Que la reclamación se haya presentado dentro del término legal establecido en el artículo 73 de la Ley 1753 de 2015.*
5. *Que los servicios reclamados guarden relación directa con el evento que dio origen a la atención.*
6. *Que los servicios se encuentren soportados en los documentos clínicos y administrativos exigidos, y que la IPS estuviera habilitada para su prestación.*
7. *Que los valores reclamados correspondan a las tarifas y topes normativos vigentes.*

Frente a los resultados de auditoría, la ESE cuenta con la posibilidad de ejercer su derecho de contradicción y defensa mediante la respuesta al resultado de auditoría, en la que puede subsanar u objetar las glosas impuestas, conforme a lo dispuesto en el artículo 24 de la Resolución 1645 de 2016. La interposición de esta respuesta es facultativa, pero debe realizarse dentro del término de dos (2) meses siguientes a la notificación de los resultados, so pena de entenderse aceptadas las glosas comunicadas.

En el presente caso, no resulta jurídicamente viable acceder a las pretensiones de la parte demandante encaminadas al reconocimiento y pago de las reclamaciones, toda vez que el procedimiento presenta irregularidades sustanciales debidamente identificadas y documentadas durante la auditoría, y que fueron consignadas en el soporte técnico que integra los actos administrativos complejos. Tal como evidencia el apoyo técnico, en la pestaña "Glosas", columna N, entre las principales se presentan, a manera de ejemplo, las siguientes, las cuales, aunque compartan el mismo ID de glosa, varían según la reclamación:

No.	Tipificación	Análisis
1	Acreditación	Los soportes de la atención médica no acreditan al paciente como víctima de un accidente de tránsito.
2	Aseguradora	La víctima del siniestro reclamado presenta simultaneidad con otra aseguradora para la misma fecha del evento.
3	Base de Datos Única de Afiliados (BDUA)	• El usuario del recobro no se encuentra afiliado a la EAPB recobrante para la fecha de prestación del servicio.

		• El usuario del recobro presenta diferencias en la información registrada en la Base de Datos Única de Afiliados (BDUA)".
4	Cobertura	• Servicios facturados sin agotar el tope máximo de cobertura. • Servicios y/o elementos facturados incluidos en otros servicios.
5	Facturación	• Los elementos o servicios facturados presentan diferencias respecto lo descrito en el Manual Tarifario SOAT para la fecha de prestación del servicio. • La reclamación fue presentada fuera del término establecido en la normatividad vigente para la fecha de prestación del servicio.
6	FURTRAN	El Formulario Único de Reclamación de Gastos de Transporte y Movilización de Víctimas, se encuentra mal diligenciado o presenta diferencias con la demás información
7	Habilitación	El servicio reclamado o el prestador del mismo, no se encuentra habilitado en el Registro Especial de Prestadores de Servicios de Salud (REPS) en los términos establecidos en los artículos 2.5.1.3.1.1 y siguientes del Decreto 780 de 2016 y la Resolución 3100 de 2019, o en las normas que los modifiquen o sustituyan,para la fecha de prestación del servicio.
8	Inconsistencias de la Información	La información es inconsistente entre sí, es decir, no es congruente lo registrado en el medio magnético con lo descrito en los soportes físicos.
9	Justificación	Los servicios o elementos facturados y prestados a la víctima no se encuentran debidamente justificados.
10	Mayor Valor	Los valores de los servicios o elementos facturados no se encuentran correctamente liquidados.
11	Pago no le corresponde a la ADRES	De conformidad con lo establecido en el Decreto 056 de 2015, o la norma que se encuentre vigente al momento de los hechos, la Subcuenta ECAT del Fondo de Solidaridad y Garantía (FOSYGA/ADRES) únicamente reconoce los servicios de salud derivados de eventos catastróficos y accidentes de tránsito en los términos definidos por la regulación. En consecuencia, cuando se trata de atenciones médicas que no corresponden a un evento cubierto por dicha Subcuenta, no procede el reconocimiento ni pago con cargo a sus recursos.

Estas glosas reflejan el cumplimiento riguroso de los criterios normativos y técnicos aplicables, asegurando que solo se reconozcan y paguen las reclamaciones que cumplan con los requisitos legales, documentales y médicos establecidos en el procedimiento de auditoría integral.

Adicionalmente, debe recordarse que la comunicación expedida por la ADRES, goza de presunción de legalidad, al haber sido proferidas en el marco del procedimiento administrativo previsto en la normativa vigente, particularmente bajo el amparo de la normatividad aplicable en la materia especialmente la Resolución 1645 de 2016 y el Manual de Auditoria.

En este contexto, se garantizó plenamente el derecho de contradicción, a través de una etapa de aclaraciones durante la cual la ESE tuvo la oportunidad de aportar argumentos y pruebas para sustentar las reclamaciones glosadas.

Por lo tanto, no resulta admisible alegar una vulneración del derecho a la prueba, toda vez que existieron mecanismos claros, formales y suficientes para controvertir los hallazgos técnicos y jurídicos de la auditoría, y la ESE dejo vencer su término, no presentando la subsanación dentro del termino de los 2 meses indicados previamente.

Aunado a ello, se reitera que los actos administrativos expedidos con ocasión del procedimiento auditor gozan de presunción constitucional de legalidad, lo cual implica que, salvo decisión judicial en contrario, deben entenderse conformes con el ordenamiento jurídico y dictados en concordancia con los principios que rigen la función administrativa, generando efectos jurídicos inmediatos como su ejecutoriedad.

Dicha presunción, aunque no es absoluta, solo puede ser desvirtuada mediante los mecanismos de impugnación establecidos legalmente. Si el administrado no interpone los recursos dentro de los términos legales, se entiende

agotada la vía gubernativa, lo que confiere al acto el carácter de definitivo, ejecutivo y ejecutorio, y constituye un obstáculo para acudir a la jurisdicción contencioso administrativa, conforme al artículo 161 del CPACA, en consecuencia, si el interesado omite el uso de los recursos en sede administrativa, incurre en una inobservancia del requisito de procedibilidad, consolidando la firmeza del acto en el marco del principio de seguridad jurídica.

8.3. Legalidad del procedimiento administrativo y fundamento jurídico de las glosas impuestas

Es pertinente invocar el principio jurídico ***nemo auditur propriam turpitudinem allegans***, según el cual **nadie puede alegar su propia culpa para obtener un beneficio**. En consecuencia, la ESE no puede pretender el reconocimiento de pagos con cargo a recursos públicos con fundamento en el incumplimiento de sus propios deberes legales.

Debe reiterarse que los recursos involucrados en este trámite son de naturaleza parafiscal y destinación específica, razón por la cual su administración debe sujetarse a los principios de legalidad, eficiencia, sostenibilidad y transparencia, conforme lo ha sostenido de manera reiterada la jurisprudencia constitucional.

En este contexto, se precisa que las glosas impuestas en el presente caso fueron el resultado de una auditoría integral adelantada por la ADRES, en estricto cumplimiento del marco normativo vigente para la época de los hechos, particularmente de la Resolución 1645 de 2016 y del Manual de Auditoría aplicable.

Durante dicho proceso auditor se verificó el incumplimiento de requisitos normativos sustanciales, lo cual constituyó causales legales suficientes para negar el reconocimiento de los valores reclamados. En consecuencia, la glosa se fundamentó en criterios técnicos y jurídicos objetivos, sin que se evidencie vulneración del debido proceso administrativo ni desconocimiento del ordenamiento jurídico vigente.

8.3.1. Naturaleza jurídica y finalidad de las glosas

Dentro del procedimiento administrativo de reclamaciones tramitado ante la Administradora de los Recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud – ADRES, las glosas constituyen un instrumento técnico y jurídico de verificación destinado a garantizar la correcta aplicación de los recursos públicos del Sistema, en particular aquellos que integran la Subcuenta ECAT, encargada del reconocimiento de servicios prestados a víctimas de accidentes de tránsito, eventos catastróficos o terroristas.

En el marco de las reclamaciones presentadas por las Instituciones Prestadoras de Servicios de Salud – IPS, las glosas no constituyen sanciones ni decisiones discrecionales, sino observaciones motivadas derivadas del proceso de auditoría integral previsto en la Resolución 1645 de 2016. Su finalidad consiste en determinar si las facturas y soportes allegados cumplen con los requisitos legales, técnicos y contables exigidos para que proceda el reconocimiento del pago.

De conformidad con el artículo 9° de la Resolución 1645 de 2016, el trámite de las reclamaciones se estructura en etapas sucesivas de pre-radicación, radicación, auditoría, comunicación del resultado y respuesta al mismo. Dentro de la etapa de auditoría integral, la ADRES o el auditor designado verifica la consistencia, pertinencia, validez y oportunidad de los documentos que soportan la reclamación; y cuando se identifica una irregularidad, omisión o inconsistencia que impide acreditar la procedencia del cobro, se impone una glosa.

En consecuencia, la glosa se define como una **observación o reparo formal y de fondo** formulado por la entidad auditora frente a la factura o sus soportes, cuando estos no cumplen los requisitos exigidos por la normativa vigente o presentan inconsistencias que impiden establecer la procedencia del reconocimiento económico. Por tanto, tiene un carácter **preventivo y de control fiscal**, orientado a **evitar pagos indebidos y salvaguardar los recursos públicos del sistema**.

8.3.1.1. Tipologías de glosas más frecuentes

Entre las glosas más comunes que afectan las reclamaciones de las ESE se destacan:

- **Glosa por inconsistencias en la factura:** se presenta por omisión o incumplimiento de los requisitos previstos en los artículos **615 y 617 del Estatuto Tributario**, según los cuales la factura constituye el documento soporte de la operación y debe contener, entre otros, la identificación del prestador y del usuario, la descripción, valor y fecha del servicio. La ausencia, enmendadura o ilegibilidad de estos elementos afecta la legitimidad de la reclamación.

- **Glosa de tope:** procede cuando los valores reclamados **exceden los límites de cobertura** previstos en el **artículo 2.6.1.4.2.3 del Decreto 780 de 2016**, equivalente a **ochocientos (800) salarios mínimos legales diarios vigentes**. En estos casos, la ESE debe acreditar el agotamiento del valor cubierto por el **SOAT** y que la diferencia reclamada corresponde a la parte cubierta por la **Subcuenta ECAT**.

- **Glosa por ausencia de requisitos o soportes o también denominada justificación:** se configura cuando la ESE presenta facturas incompletas, ilegibles o sin respaldo médico suficiente. En tales eventos, el auditor puede determinar la inexistencia de evidencia clara sobre el servicio efectivamente prestado, lo que torna improcedente la reclamación

- **Glosa por extemporaneidad:** procede cuando la ESE presenta la reclamación fuera del término de **tres (3) años**, conforme al **literal a) del artículo 73 de la Ley 1753 de 2015** y al **artículo 7° de la Resolución 1645 de 2016**. La presentación extemporánea implica la **prescripción del derecho a reclamar**, imposibilitando su reconocimiento administrativo o judicial.

En todos los casos, la glosa debe ser debidamente motivada y notificada, permitiendo a la ESE ejercer su derecho de defensa mediante la presentación de la respuesta al resultado de auditoría y los soportes que considere pertinentes.

En este sentido, las glosas constituyen un mecanismo legítimo de control administrativo, que asegura la transparencia en el manejo de los recursos públicos, la correcta destinación de los fondos del Sistema General de Seguridad Social en Salud y la exigencia de que las ESE acrediten plenamente la realidad, oportunidad y legalidad de los servicios facturados.

8.3.2. Inexistencia del Acto ficto o presunto

La parte demandante estructura la totalidad de sus pretensiones sobre la supuesta configuración de actos administrativos fictos negativos, argumentando que la ADRES omitió emitir un pronunciamiento definitivo respecto de las reclamaciones

objeto del presente proceso. Sin embargo, dicha afirmación carece de sustento fáctico y jurídico, toda vez que las reclamaciones relacionadas en la demanda fueron objeto de actuaciones administrativas expresas dentro del procedimiento especial de auditoría previsto en la normatividad aplicable.

En efecto, contrario a lo sostenido por la parte actora, la ADRES no permaneció inactiva ni guardó silencio frente a las reclamaciones radicadas. Por el contrario, dentro del procedimiento administrativo se expidieron los correspondientes actos administrativos mediante los cuales se decidió el resultado de la auditoría practicada a cada reclamación, determinando, según el caso, el reconocimiento total, parcial o la improcedencia del reconocimiento de los recursos reclamados.
Con el propósito de demostrar lo anterior, esta parte aporta un cuadro consolidado en el que se relacionan las reclamaciones objeto del presente proceso con el correspondiente acto administrativo mediante el cual culminó el procedimiento administrativo, indicando, entre otros aspectos, el número de paquete, el número de radicación y el acto administrativo correspondiente.

No.	Paquete	Certificación	Comunicación
1	22021	Certificación de cierre del paquete 22021 - JAHV-INT–17	UTF2014-OPE-21427
2	22031	22031 CERTIFICACION	UTF2014-OPE-22028
3	22038	22038 CERTIFICACION	UTF2014-OPE-23279
4	22042	22042 CERTIFICACION	UTF2014-OPE-24055
5	22046	22046 CERTIFICACION	UTF2014-OPE-24702
6	22050	22050 CERTIFICACION	UTF2014-OPE-25594
7	22052	Certificación del paquete 22052 - UTF2014-GER-6889	UTF2014-OPE-25647
8	22053	22053 CERTIFICACION	UTF2014-OPE-25710
9	22057	22057 CERTIFICACION	UTF2014-OPE-26252
10	22058	Certificación de cierre del paquete 22058 - JAHV-INT-177367-17	UTF2014-OPE-26306
11	22060	22060 CERTIFICACION	UTF2014-OPE-26781
12	22061	Certificación del paquete 22061 - UTF2014-GER-7143	UTF2014-OPE-27058
13	22063	22063 CERTIFICACION	UTF2014-OPE-27698
14	22064	Certificación del paquete 22064 - UTF2014-GER-7234	UTF2014-OPE-27718
15	23001	23001 CERTIFICACION	UTF2014-OPE-28635
16	23007	23007 CERTIFICACION	UTF2014-OPE-30809
17	23008	23008 CERTIFICACION	UTF2014-OPE-31245
18	23011	23011 CERTIFICACION	UTF2014-OPE-32202
19	23013	23013 CERTIFICACION	UTF2014-OPE-32810
20	23014	23014 CERTIFICACION	UTF2014-OPE-33401
21	23016	23016 CERTIFICACION	UTF2014-OPE-33987
22	23018	Certificación del paquete 23018 - UTF2014-GER-8123	UTF2014-OPE-21427
23	23019	23019 CERTIFICACION	UTF2014-OPE-35345
24	23021	23021 CERTIFICACION	UTF2014-OPE-35601
25	23022	23022 CERTIFICACION	UTF2014-OPE-35980
26	25069	Certificación Cierre 25069 PQT_16_ASD 20201600020993_Certificación Cierre PQT_16_ASD (25069)	20211600004571_CR Hospital pablotobon uribe paq 25069
27	26011	26011 Cierre paquete 26011 PJ	120211600166761_00002 CR Hospital pablo tobon uribe paq 26011

28	26082	12. Certificación Cierre 26082 PQT_50_ASD 20211600055123	12. Certificación Cierre 26082 PQT_50_ASD 20211600055123120211600732311_00002 CR Hospital pablo tobon uribe paq 26082
29	26086	Certificación Cierre 26086 PQT_46_ASD 20211600057493	20211600921671_CR Hospital pablo tobon uribe paq 26086
30	26092	26092	120211601027001_CR Hospital pablo tobon uribe paq 26092
31	26094	Certificación Cierre 26094 PJ 20221600005443	Certificación Cierre 26094 PJ 20221600005443

La información contenida en dicho cuadro evidencia que las reclamaciones no quedaron desprovistas de decisión administrativa, razón por la cual resulta jurídicamente improcedente afirmar la configuración de actos administrativos presuntos derivados del silencio de la Administración.

Adicionalmente, la existencia de dichos actos administrativos puede ser corroborada directamente por el Honorable Despacho mediante la revisión del **expediente administrativo** allegado al presente proceso, así como del archivo denominado **"39. SOLICITUD APOYO TÉCNICO DEMANDA 11001333400120240010300 RECLAMACIÓN (2)"**, en el cual se encuentra consolidada la información correspondiente a cada una de las reclamaciones.

En particular, el **número de paquete** relacionado en el cuadro permite identificar de manera precisa el trámite administrativo surtido respecto de cada reclamación y verificar la fecha en que fue notificado el acto administrativo correspondiente, circunstancia que desvirtúa de manera objetiva la afirmación según la cual la ADRES omitió pronunciarse frente a las reclamaciones objeto del litigio.

Así las cosas, la simple confrontación entre la información contenida en el cuadro aportado por esta entidad, el expediente administrativo y el archivo técnico allegado al proceso permite constatar que la Administración sí ejerció las competencias que le fueron atribuidas por el ordenamiento jurídico, expidiendo los actos administrativos correspondientes dentro del procedimiento especial de auditoría, razón por la cual no se configura uno de los presupuestos esenciales para la existencia del silencio administrativo negativo.

Debe recordarse que el silencio administrativo constituye una institución jurídica de carácter excepcional, cuya configuración únicamente procede cuando existe una verdadera ausencia de decisión por parte de la Administración respecto de una solicitud sometida a su conocimiento y siempre que concurran los presupuestos expresamente establecidos por la ley. En consecuencia, cuando existe un acto administrativo expreso que resuelve la situación jurídica sometida a consideración de la autoridad administrativa, desaparece cualquier posibilidad de predicar la existencia de un acto ficto o presunto respecto del mismo asunto.

El Consejo de Estado a través de la sentencia bajo radicado 25000-23-42-000-2017-06031-01(5554-18) reitero la definición de acto administrativo como toda manifestación de la voluntad de una entidad pública, o de un particular en ejercicio de funciones públicas, capaz de producir efectos jurídicos.

Lo anterior de la siguiente manera:

> *"El acto administrativo es toda manifestación de voluntad de una entidad pública, o de un particular en ejercicio de funciones públicas, capaz de producir efectos jurídicos. En consonancia con esta definición, se han identificado las siguientes características del acto administrativo: i) constituye una declaración unilateral de voluntad;*

ii) se expide en ejercicio de la función administrativa, por parte de una autoridad estatal o de particulares; iii) se encamina a producir efectos jurídicos «por sí misma, de manera directa sobre el asunto o la situación jurídica de que se trate y, por ende, vinculante»; iv) los efectos del acto administrativo consisten en la creación, modificación o extinción de una situación jurídica general o particular, que impacta los derechos u obligaciones de los asociados"

En igual sentido la Corporación mencionada, mediante sentencia 11001032700020080002300, menciona tres criterios que deben constituirse, para la determinación de la existencia de un acto administrativo, a saber:

"(…) En principio se podría decir, conforme ha señalado la doctrina respecto de los principales criterios empleados para la identificación de la función administrativa, que esta calificación puede obedecer a un criterio subjetivo, a un criterio objetivo o a un criterio teleológico. ***Según el criterio subjetivo****, un acto será administrativo siempre que emane de un ente perteneciente a la Administración Pública. La distinción entre personas públicas y personas privadas y las diferencias entre el régimen jurídico y las actividades desarrolladas por cada una de ellas están en la base de este parámetro.* ***Al tenor del criterio objetivo****, por otra parte, la calificación de un acto jurídico como administrativo requerirá que se verifique en él una realidad material específica, a saber: el ejercicio de una prerrogativa pública, entendida como la facultad que le confiere el ordenamiento jurídico a un sujeto para imponer su voluntad frente a otros. Lo relevante aquí, entonces, no es quién actúa sino cómo actúa un sujeto****.*** ***Finalmente, el criterio teleológico*** *sugiere que siempre que se identifiquen en ella las finalidades propias de la Administración Pública (rectius el servicio al interés general), una decisión unilateral será susceptible de ser catalogada como acto administrativo. Se resalta, entonces, el para qué de una determinada actuación o resolución" (Negrita y subrayado fuera de texto)*

De otro lado, el Departamento Administrativo de la Función Pública mediante concepto 22281 de 2019, expresa que el silencio administrativo tiene como finalidad proteger el derecho de petición contemplado en la Constitución Política de la siguiente manera:

"El silencio administrativo es un fenómeno que la ley contempla con la finalidad de proteger el derecho de petición consagrado en el artículo 23 de la Constitución Política, para los casos en los que la ***Administración*** *no se pronuncie frente a peticiones o recursos interpuestos por los administrados,* ***generando un acto ficto o presunto*** *que según el caso niega o acepta lo solicitado.*

En cuanto a los efectos del silencio administrativo, tenemos que de conformidad con lo dispuesto en Código de Procedimiento Administrativo y de los Contencioso Administrativo en sus artículos 83 y 84, la regla general es que este tiene efectos negativos, puesto que el silencio será positivo solamente en los casos expresamente previstos en disposiciones legales especiales, por tanto, en los demás casos será negativo". (Negrilla y subrayado fuera de texto)

En ese sentido, la jurisprudencia del Consejo de Estado ha sido consistente en señalar que el silencio administrativo no puede coexistir con un acto administrativo expreso, pues la finalidad de dicha figura es suplir la ausencia de decisión de la Administración y no sustituir actos administrativos efectivamente expedidos. Por ello, una vez acreditada la existencia de un pronunciamiento expreso, resulta jurídicamente improcedente pretender la declaratoria de nulidad de un supuesto acto ficto respecto de la misma actuación administrativa.

En consecuencia, la pretensión de la parte demandante de obtener la declaratoria de nulidad de actos administrativos presuntos carece de fundamento, toda vez que las reclamaciones objeto del proceso fueron decididas mediante actos administrativos expresos, plenamente identificables y verificables dentro del expediente administrativo y de la documentación técnica allegada al proceso. Por ello, no se encuentra acreditado el presupuesto esencial para la configuración del silencio administrativo negativo, circunstancia que conduce necesariamente a la improsperidad de las pretensiones formuladas en la demanda.

8.4. Debida y suficiente motivación en la expedición de los actos administrativos

Se reitera al despacho que que el acto administrativo demandado está debidamente motivado y ajustado a las normas que debían sustentar su expedición, las pruebas obrantes en el expediente, así como los argumentos que se expondrán en el presente escrito, permiten demostrar dichas afirmaciones y evidenciaran que las pretensiones carecen de fundamento factico y jurídico:

8.4.1. Glosas justificadas conforme a la normativa aplicable

De conformidad con lo establecido en el Manual de Auditoría Integral[2] entiéndase por glosa como "*no conformidad que afecta en forma parcial o total el reconocimiento y pago de un recobro/cobro, por la existencia de un error, una inconsistencia o la ausencia de algunos de los documentos, requisitos o datos previstos en la normativa vigente.*"

En el presente caso, dicha situación se encuentra debidamente evidenciada en el archivo Excel denominado "Apoyo técnico" que obra en el expediente, específicamente en la pestaña "Glosas", columnas A a O. En estas columnas se detallan el número de radicación, el ID asignado a la glosa y su correspondiente descripción, lo que permite identificar de manera objetiva las razones por las cuales se formularon observaciones dentro del trámite de auditoría.

A manera ilustrativa, se procederá a analizar las principales glosas detectadas, a fin de sustentar con claridad técnica y jurídica la improcedencia de las reclamaciones objetadas:

CODIGO_ GLOSA	NUMERO DE GLOSAS	DESCRIPCIONCAUSAL
608.1	732	Los cargos por ayudas diagnósticas que vienen relacionados en los soportes de ia factura no son pertinentes o no tienen justificación médica para el cobro.
768.1	640	Existen inconsistencias entre el FURIPS y los soportes.
335.3	630	Inconsistencias en formato furips en el campo (V)
606.1	524	Los cargos por materiales que vienen relacionados en el detalle de cargos y/o los soportes pactados no son pertinentes o no tienen justificación médica para el cobro.
3209	496	Se reitera glosa anterior 608.1. Ayuda diagnóstica Extremidades y articulaciones no tiene justificación
3206	388	Se reitera glosa anterior 606.1. Material jeringa inyector no tienen la justificación
623.1	223	Los cargos por procedimientos o actividades que vienen relacionados en los soportes de la factura no son pertinentes o no tienen justificación médica para el cobro.
506.1	159	Los materiales que vienen relacionados y/o justificados en los soportes de la factura hacen parte integral de un servicio y se están cobrando adicionalmente.
3207	143	Se reitera glosa anterior 607.1. Medicamento CLORURO DE SODIO 0 9 JERINGA PRELL no tiene justificación
768.2	139	Existen inconsistencias entre el medio fisico y el magnetico.
332.1	112	Existe ausencia total o parcial, inconsistencia, enmendaduras o ilegibilidad en la factura o cuenta de cobro y los soportes que evidencian el detalle de cargos, de los valores facturados y/o no se incluyen aquellos

[2] Administradora de los Recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud. Manual de auditoría integral de reclamaciones Agosto 2017 pag 20.

		servicios prestados por otro prestador, en virtud de la utilización de los esquemas de referencia y contra-rreferencia.
354.2	112	No se evidencie acreditación de condicion de víctima en evento terrorista
307.1	104	Existe ausencia total o parcial, enmendaduras o ilegibilidad en la hoja de administración de medicamentos o en el comprobante de recibido de medicamentos por parte de los usuarios.
607.1	103	Los cargos por medicamentos que vienen relacionados en el detalle de cargos y/o los soportes pactados no son pertinentes o no tienen justificación médica para el cobro.
4506	95	Los cargos por medicamentos que vienen relacionados en el detalle de cargos y/o los soportes pactados no son pertinentes o no tienen justificación médica para el cobro.
4106	61	No es pertinente el cobro de esta reclamación ya ingresó en el paquete Nro.25069 de respuesta a glosa, se ratifican las glosas y estado, dando cumplimiento al artículo 24 de la Resolución 1645 de 2016.
308.1	57	Existe ausencia total o parcial, inconsistencia, enmendaduras ilegibilidad en los soportes de la factura que evidencia la práctica de ayudas diagnósticas que vienen relacionadas y /o justificadas en los soportes de la factura.
3203	54	Se reitera glosa anterior 623.1. Los honorarios médicos de 39003 39207 no están justificados

Entre los principales hallazgos identificados, que sustentan objetivamente la negativa de reconocimiento de las reclamaciones presentadas por la ESE, se destacan los siguientes:

• Respecto del numeral 2, se advierte que los formularios de reclamación aportados por la ESE presentan inconsistencias entre la información física y/o magnética y las imágenes soporte de la reclamación, además de que algunos formatos se encuentran incompletos, ilegibles o no cumplen con los parámetros exigidos por la normatividad vigente. Esta deficiencia evidencia el incumplimiento de los requisitos de consistencia, integridad y trazabilidad documental.

• Con relación al numeral 4, se evidencia que algunas reclamaciones contenían valores facturados que exceden los topes establecidos por la normativa, o correspondían a servicios ya previamente reconocidos o pagados, además de inconsistencias entre las facturas, los soportes clínicos y las tecnologías en salud reclamadas. Esta situación configura un incumplimiento de los requisitos relativos a la procedencia del pago y la coherencia con los servicios efectivamente prestados.

• Finalmente, se verifica que en ciertos casos las facturas o documentos equivalentes presentados no identifican correctamente la víctima ni los procedimientos o tecnologías en salud reclamadas, y se encuentran incluidas dentro de otros servicios facturados de la misma atención. Esta deficiencia impide que las reclamaciones sean reconocidas y pagadas, pues incumple los criterios de identificación, exclusividad y trazabilidad exigidos por la normativa vigente.

Estas causales serán desarrolladas a continuación con fundamento en la normativa vigente y en los elementos probatorios que obran en el expediente, con el fin de demostrar que las glosas impuestas se encuentran debidamente sustentadas, razón por la cual los actos administrativos demandados no adolecen de falsa motivación ni vulneran las disposiciones legales que los rigen. Por el contrario, su expedición obedeció al estricto cumplimiento del procedimiento administrativo previsto para el trámite de reclamaciones en salud, circunstancia que la parte demandante pretende desvirtuar.

8.4.1.1. Las reclamaciones cuentan con los documentos que demuestran la prestación del servicio de salud y su consistencia – GLOSA ID 3209

En relación con la **glosa 3209**, esta se encuentra plenamente sustentada en el marco normativo y los criterios técnicos definidos por la ADRES y el procedimiento de auditoría integral.

Conforme al **Artículo 22.8 del Anexo Técnico 1 del Decreto 780 de 2016**, para los estudios de radiología, incluyendo las proyecciones de tórax, es obligatorio que la entidad reclamante aporte la **lectura oficial del estudio realizada por un**

médico especialista radiólogo, la cual debe contener, como mínimo, los hallazgos, conclusiones del examen y la identificación del profesional que realiza la lectura.
En el caso particular, la auditoría determinó que la ESE **no presentó la justificación técnica suficiente** del estudio de radiología solicitado, ya que:

1. No se evidencia que la justificación corresponda al cuadro clínico, examen físico de ingreso o evolución del paciente.
2. No se aportaron hallazgos positivos ni conclusiones que permitan establecer el **nexo causal** entre la atención prestada y el evento generador.
3. Los documentos presentados resultan insuficientes para verificar la correcta prestación del servicio según los criterios definidos en el procedimiento de auditoría, lo que impide el reconocimiento económico de la reclamación.

De acuerdo con el **Manual de Auditoría a las Reclamaciones de Personas Jurídicas**, el auditor aplica la glosa con **código 32**, descrita como:

"Los servicios y tecnologías en salud reclamados, no se encuentran justificados en los documentos de epicrisis o resumen de atención, según corresponda".

Asi mismo el manual de auditoria estableció de manera taxativa lo siguiente:

¿Los servicios y tecnologías en salud reclamados y soportados en los documentos de epicrisis o resumen de atención, según corresponda, están asociados al manejo de las lesiones presentadas por el paciente y son coherentes respecto del tratamiento instaurado?	Formularios y soportes clínicos que demuestran los servicios y tecnologías en salud en el evento que se reclama	Los servicios reclamados no se relacionan con el diagnóstico, o con el manejo de las lesiones relacionadas en el soporte de atención o los mismos no son coherentes respecto del tratamiento instaurado	**3209**	Ayuda diagnóstica (XXX) no tiene justificación

8.4.1.2. Las reclamaciones cuentan con los documentos que demuestran la prestación del servicio de salud y su consistencia – GLOSA ID 3109

Aunado a lo indicado previamente se evidencio por la misma línea la imposisción la glosa **3109**, se reitera que el auditor aplicará la glosa identificada con **CÓDIGO (31)** y **DESCRIPCIÓN**: "Los servicios y tecnologías en salud reclamados no se encuentran soportados en los documentos de epicrisis o resumen de atención, según corresponda, o los documentos se encuentran incompletos, ilegibles o no fueron aportados", cuando se determine que no se cumplen en su totalidad los criterios de validación establecidos para la prestación del servicio, incluyendo la correcta identificación de la víctima, la descripción del procedimiento o tecnología en salud y la evidencia del nexo causal con el evento que genera la atención, conforme a la normatividad vigente.

8.4.1.3. Las reclamaciones cuentan con los documentos que demuestran la prestación del servicio de salud y su consistencia – GLOSA ID 3206

En relación con la **glosa 3206**, esta se encuentra plenamente sustentada en el marco normativo y los criterios técnicos definidos por la ADRES y el procedimiento de auditoría integral.

Conforme al **Artículo 22.8 del Anexo Técnico 1 del Decreto 780 de 2016**, para los estudios de radiología, incluyendo las proyecciones de tórax, es obligatorio que la entidad reclamante aporte la **lectura oficial del estudio realizada por un médico especialista radiólogo**, la cual debe contener, como mínimo, los hallazgos, conclusiones del examen y la identificación del profesional que realiza la lectura.
En el caso particular, la auditoría determinó que la ESE **no presentó la justificación técnica suficiente** del estudio de radiología solicitado, ya que:

4. No se evidencia que la justificación corresponda al cuadro clínico, examen físico de ingreso o evolución del paciente.
5. No se aportaron hallazgos positivos ni conclusiones que permitan establecer el **nexo causal** entre la atención prestada y el evento generador.
6. Los documentos presentados resultan insuficientes para verificar la correcta prestación del servicio según los criterios definidos en el procedimiento de auditoría, lo que impide el reconocimiento económico de la reclamación.

De acuerdo con el **Manual de Auditoría a las Reclamaciones de Personas Jurídicas**, el auditor aplica la glosa con **código 32**, descrita como:

"Los servicios y tecnologías en salud reclamados, no se encuentran justificados en los documentos de epicrisis o resumen de atención, según corresponda".

Asi mismo el manual de auditoria estableció de manera taxativa lo siguiente:

tratamiento instaurado?				
¿Los servicios y tecnologías en salud reclamados y soportados en los documentos de epicrisis o resumen de atención, según corresponda, están asociados al manejo de las lesiones presentadas por el paciente y son coherentes respecto del tratamiento instaurado?	Formularios y soportes clínicos que demuestran los servicios y tecnologías en salud en el evento que se reclama	Los servicios reclamados no se relacionan con el diagnóstico, o con el manejo de las lesiones relacionadas en el soporte de atención o los mismos no son coherentes respecto del tratamiento instaurado	**3206**	Material (XXX) no está justificado

A manera de ejemplo, se trae a colación la reclamación **12623563**, reiterándole al despacho que esta no constituye la única causal de glosa, sino que responde a **reiterativos incumplimientos**. Entre ellos, se evidencia que el material **CISTOFLO**, identificado como **CISTOFLO Adulto**, fue glosado bajo el **código 3206** por **falta de justificación del uso y cambio del dispositivo**.

Dado que la justificación clínica es un requisito indispensable para el reconocimiento del valor de los insumos y tecnologías en salud, la ausencia de dicha evidencia impide determinar la pertinencia del procedimiento y la relación directa con el evento que motivó la atención.

Por tanto, la glosa aplicada es procedente, objetiva y debidamente sustentada, asegurando que los recursos de la **Subcuenta ECAT** se asignen únicamente a servicios y materiales correctamente justificados y documentados, conforme a los criterios técnicos y legales establecidos en la auditoría integral.

Por tanto, la glosa aplicada es procedente, objetiva y fundamentada, cumpliendo con los criterios técnicos y legales exigidos para el reconocimiento de las reclamaciones con cargo a la **Subcuenta ECAT**. Esta glosa garantiza que las reclamaciones presentadas cumplan con los requisitos esenciales de la auditoría integral, protegiendo la correcta asignación de los recursos y evitando pagos por servicios que no cuentan con la documentación requerida.

8.5. Improcedencia del argumento sobre un supuesto derecho ilimitado de las ESE a reclamar ante la Subcuenta ECAT – ADRES

Si bien es cierto que la Ley 100 de 1993 y las normas reglamentarias (como el Decreto 056 de 2015 y el Decreto 780 de 2016) reconocen la posibilidad de que las Instituciones Prestadoras de Servicios de Salud – IPS así como las ESE presenten reclamaciones ante la Subcuenta ECAT del FOSYGA, hoy ADRES, tal facultad no tiene carácter absoluto ni indefinido, sino que se encuentra sujeta a un procedimiento reglado, con plazos, etapas y efectos jurídicos claramente delimitados.

El marco normativo citado por la parte demandante no puede interpretarse de manera aislada ni como una fuente de derecho subjetivo permanente. Por el contrario, la legislación sanitaria ha establecido un procedimiento administrativo taxativo que exige el cumplimiento estricto de requisitos formales, técnicos y temporales para el reconocimiento de las reclamaciones.

En efecto, el artículo 2.6.1.4.2.5 del Decreto 780 de 2016 dispone expresamente que las reclamaciones deben presentarse dentro del año siguiente a la fecha de prestación del servicio o del egreso del paciente, y la Ley 1753 de 2015, artículo 73, fijó un término de 3 años de prescripción para efectuar recobros o reclamaciones ante la entidad administradora de los recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud. Cumplido dicho plazo sin haberse presentado o tramitado en debida forma la reclamación, el derecho al reconocimiento del pago prescribe y la obligación del Estado se extingue.
Por consiguiente, la presentación extemporánea o la reactivación de trámites fenecidos mediante mecanismos excepcionales, como los denominados “paquetes de glosa transversal”, no tiene la virtualidad de revivir términos preclusos ni reabrir procedimientos administrativos concluidos. En el caso concreto, la Clínica PORTOAZUL ya había agotado el procedimiento ordinario de auditoría, incluso conoció sus resultados y ejerció las actuaciones que consideró pertinentes desde los paquetes iniciales radicados (27049 y 27044).

Tan es así, que en 2019 acudió a la Procuraduría General de la Nación, buscando una intervención respecto de las decisiones adoptadas por la ADRES, lo cual demuestra que ya tenía conocimiento pleno del sentido y resultado del trámite administrativo, mucho antes de la implementación del mecanismo excepcional y facultativo de glosa transversal.

Por tanto, el paquete 25065, tramitado en el marco de dicho mecanismo excepcional, no puede ser entendido como una nueva oportunidad procesal ni como un instrumento que habilite la reapertura de controversias ya decididas o vencidas en sede administrativa. Su finalidad era exclusivamente facilitar el saneamiento de glosas residuales dentro del término legal

y bajo condiciones de cierre administrativo, mas no revivir pretensiones caducadas ni otorgar legitimidad retroactiva a reclamaciones previamente desestimadas o no subsanadas.

En consecuencia, se reitera que el derecho de las ESE a reclamar ante la Subcuenta ECAT o la ADRES no es un derecho absoluto, sino condicionado al cumplimiento de los procedimientos y términos previstos en la ley. La Clínica PORTOAZUL, al haber agotado el trámite de auditoría inicial y conocido los resultados sin ejercer las acciones dentro de los plazos legales, perdió la oportunidad procesal para insistir en el reconocimiento de tales reclamaciones. Pretender lo contrario desconoce los principios de seguridad jurídica, legalidad y preclusión administrativa que rigen la actuación pública.

Ahora bien, tal y como se indicó previamente, frente a las reclamaciones que no superaran el trámite de auditoría, la ADRES comunica el resultado a las entidades, por lo tanto, la ADRES estudió, validó y analizó los soportes de cada reclamación según lo mencionado en la normativa vigente, y también tuvo en cuenta las tablas de referencia, como las bases que maneja la ADRES, por tanto, los argumentos de la ESE no están llamados a prosperar, toda vez que la ADRES actuó conforme a la normativa vigente.

9. EXCEPCIONES

9.1. CADUCIDAD

De conformidad con el artículo 164 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, la ADRES propone la excepción de caducidad del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, por cuanto las reclamaciones objeto del presente proceso fueron decididas mediante actos administrativos expresos, circunstancia que determina que el término para acudir ante la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo debía contabilizarse a partir de la comunicación de dichos actos y no desde la supuesta configuración de un acto administrativo ficto, como equivocadamente lo plantea la parte demandante.

- ***Aplicación del Auto 389 de 2021 y 1942 de 2023***

Con ocasión a la regla de decisión fijada por la Sala Plena de la Honorable Corte Constitucional en auto 389 de 2021 del expediente CJU-072 expedido el 22 de julio de 2021 por la Corte Constitucional, al resolver Conflicto de competencia suscitado entre el Juzgado 6º Laboral del Circuito de Bogotá y el Juzgado 61 Administrativo del Circuito de Bogotá, concluyo al analizar la demanda que la demandante orienta sus pretensiones a obtener (i) el pago de unos dineros adeudados por la ADRES derivados de la prestación de servicios y tecnologías en salud excluidos del POS, hoy PBS, y (ii) el reconocimiento de los perjuicios causados con el desgaste administrativo inherente a la gestión y al manejo de dichas prestaciones. En relación con la segunda pretensión, la EPS demandante solicitó que se declare responsable a la ADRES y, en consecuencia, sea condenada a indemnizar los perjuicios ocasionados en la modalidad de daño emergente por el rechazo, en su opinión, infundado, de los recobros que presentó para obtener el pago de los servicios y tecnologías en salud que prestó; y, en la modalidad de lucro cesante, sea condenada al pago de intereses moratorios sobre el valor de los recobros no cancelados.

Es así que concluye la alta Corte que el conocimiento de los asuntos relacionados con los recobros de servicios y tecnologías en salud no incluidos en el POS, hoy PBS, corresponde a los jueces contencioso administrativos, en virtud de lo dispuesto en el inciso primero del artículo 104 de la Ley 1437 de 2011, por cuanto a través de estos se cuestiona por parte de una EPS un acto administrativo proferido ya que este tipo de controversias no corresponde a las previstas en el numeral 4º del artículo 2 del Código Procesal del Trabajo y de la Seguridad Social, en la medida en que no se relacionan, en estricto sentido, con la prestación de los servicios de la seguridad social.

Entonces, como bien lo señala la Corte, la controversia jurídica alegada por la EPS se deriva de la negativa frente al reconocimiento de prestaciones de servicios en salud; no obstante, esta manifestación de la Administración nace como resultado de un procedimiento administrativo denominado recobro, el cual se fundamenta en el resultado del trámite de auditoría integral frente al incumplimiento de requisitos establecidos en la normativa especial de recobros por parte de la EPS. Así las cosas, se estaría frente a un acto administrativo que comunica el estado de los recobros y su eventual reconocimiento a la entidad recobrante, que depende única y exclusivamente del cumplimiento de requisitos fijados en la normativa los cuales acreditan o no su reconocimiento.

Posteriormente, a través del Auto 1942 de 2023 la Sala Plena de la Corte Constitucional se pronunció frente a las dificultades derivadas del cambio de jurisprudencia introducido mediante el Auto 389 de 2021, en cuanto a la jurisdicción competente para conocer las controversias relacionadas con el pago de recobros judiciales por prestaciones no incluidas en el extinto POS, hoy PBS, por ello, la Honorable Corte estableció unas reglas de transición frente al cambio jurisprudencial con el objetivo de garantizar el derecho del acceso a la justicia de las entidades recobrantes.

Por otra parte, a través del Auto 861 de 2021 la Sala Plena, estudió el procedimiento administrativo de reclamaciones e indica en las consideraciones que:

> *«Sin embargo, a pesar de que **se trata de trámites distintos**, puede entenderse que los dos constituyen procedimientos administrativos. En ambos casos, después de tramitada la solicitud y la auditoría, la ADRES puede aprobar o rechazar el pago de las sumas en controversia, consolidando o negando con ello la existencia de la obligación. Cabe mencionar que en el marco de este proceso, se otorga un tiempo a las entidades para responder a las glosas que la ADRES hace, en un caso, a "los **recobros** presentados por las Entidades Promotoras de Salud (EPS), por concepto de medicamentos, servicios médicos o prestaciones de salud no incluidos en el Plan Obligatorio de Salud (POS)" y, en el otro a "las **reclamaciones** formuladas por las Instituciones Prestadoras de Servicios de Salud con cargo a los recursos de la Subcuenta de Seguro de Riesgos Catastróficos y Accidentes de Tránsito (ECAT) del Fondo de Solidaridad y Garantía (Fosyga)".*

Teniendo en cuenta el marco jurisprudencial y normativo señalado, es posible establecer que tanto el Auto 861 de 27 de octubre 2021, como el Auto 1942 de 23 de agosto de 2023 proferidos por la Honorable Corte Constitucional, **son aplicables exclusivamente a los asuntos relacionados con el *"pago de servicios y tecnologías en salud no incluidos en el POS (hoy PBS)",* y NO a los asuntos relacionados con las *"reclamaciones formuladas por las Instituciones Prestadoras de Servicios de Salud con cargo a los recursos de la Subcuenta de Seguro de Riesgos Catastróficos y Accidentes de Tránsito (ECAT)",* como el caso en concreto.**

Frente a los asuntos relacionados con reclamaciones por accidentes de tránsito cuyo vehículo no se encuentre identificado o sin póliza SOAT, son aplicables los Autos 861 de 2021, 841 de 2021, 286 de 2022, 1277 de 2023, 1469 de 2023, 529 de 2024 y 813 de 2025 los cuales establecen de manera precisa que la competencia corresponde en efecto a la jurisdicción de lo contencioso administrativo, sin embargo, **no fijan de manera alguna un régimen de transición aplicable al cambio jurisprudencial que operó desde el año 2021. Como resultado, no serían aplicables las reglas de transición dispuestas en el Auto 1942 de 2023, al ser de interpretación restrictiva.**

Aún cuando el Despacho decidiera dar aplicación a las reglas de transición fijadas en el Auto 1942 de 2023, es necesario resaltar que el presente proceso no cumple con los requisitos allí señalados, toda vez que el rechazo de la demanda radicada ante la jurisdicción administrativa bajo el No. 11001334104520230007300, no obedece a la ausencia en el cumplimiento de los requisitos de procedibilidad establecidos en el CPACA, sino a la inacción de la parte demandante para adecuar la demanda al medio de control que considerara procedente dentro del término otorgado por el Juzgado 045 Administrativo del Circuito de Bogotá en el auto del 29 de marzo de 2023. Aún más si se tiene en cuenta que se demanda un supuesto acto administrativo ficto o presunto, el cual no tiene un término de caducidad de conformidad con el artículo 164 del CPACA, inciso d.

En efecto, la Sala Plena de la Honorable Corte Constitucional, mediante Auto 389 de 22 de julio de 2021, al resolver el conflicto de jurisdicción suscitado dentro del expediente CJU-072, precisó que las controversias relacionadas con el reconocimiento de prestaciones económicas a cargo de la ADRES tienen origen en un procedimiento administrativo que culmina con un acto administrativo mediante el cual la Administración comunica el resultado de la auditoría y define el reconocimiento o rechazo de los valores reclamados.

Posteriormente, mediante Auto 861 de 27 de octubre de 2021, la Sala Plena reiteró que el procedimiento de reclamaciones constituye un verdadero procedimiento administrativo, indicando expresamente:

> "*Sin embargo, a pesar de que se trata de trámites distintos, puede entenderse que los dos constituyen procedimientos administrativos. En ambos casos, después de tramitada la solicitud y la auditoría, la ADRES puede aprobar o rechazar el pago de las sumas en controversia, consolidando o negando con ello la existencia de la obligación..."*

Ahora bien, resulta necesario precisar que el Auto 1942 de 2023 fijó reglas de transición exclusivamente para las controversias relacionadas con el pago de servicios y tecnologías en salud no financiados con la UPC (antes POS), razón por la cual dichas reglas no resultan aplicables al presente asunto, que versa sobre reclamaciones formuladas por una Institución Prestadora de Servicios de Salud con cargo a los recursos de la Subcuenta ECAT. Así lo evidencia el propio desarrollo jurisprudencial de la Corte Constitucional, la cual ha diferenciado ambos procedimientos administrativos y ha reconocido que las reclamaciones ECAT cuentan con un régimen jurídico especial.

En efecto, respecto de las reclamaciones derivadas de accidentes de tránsito con cargo a la Subcuenta ECAT, la Corte Constitucional ha reiterado, entre otros, en los Autos 861 de 2021, 841 de 2021, 286 de 2022, 1277 de 2023, 1469 de 2023, 529 de 2024 y 813 de 2025, que estas controversias corresponden a la jurisdicción de lo contencioso administrativo; sin embargo, en ninguno de dichos pronunciamientos estableció un régimen especial que permita desconocer las reglas generales de caducidad previstas en el artículo 164 del CPACA.

Precisado lo anterior, debe acudirse al artículo 164 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, el cual dispone:

> *"Artículo 164. Oportunidad para presentar la demanda (...) d) Cuando se pretenda la nulidad y restablecimiento del derecho, la demanda deberá presentarse dentro del término de cuatro (4) meses contados a partir del día siguiente al de la comunicación, notificación, ejecución o publicación del acto administrativo, según el caso (...)."*

Así mismo, el artículo 306 del CPACA remite a las reglas de cómputo previstas en el artículo 118 del Código General del Proceso, conforme al cual los términos fijados en meses vencen el mismo día del mes correspondiente y se cuentan conforme al calendario común establecido en el artículo 67 del Código Civil.

En el presente asunto, la parte demandante edificó sus pretensiones sobre la existencia de supuestos actos administrativos fictos; sin embargo, tal como quedó demostrado en el acápite denominado "Inexistencia del acto administrativo ficto o presunto", las reclamaciones objeto del proceso fueron decididas mediante actos administrativos expresos que comunicaron el resultado de la auditoría integral adelantada por la ADRES.

Para acreditar dicha circunstancia, esta entidad aporta un cuadro consolidado en el que se identifica, respecto de cada una de las reclamaciones objeto de controversia, el número de paquete, el acto administrativo que comunicó el resultado de la auditoría y la fecha de comunicación del mismo.

La información contenida en dicho cuadro puede ser corroborada directamente por el Honorable Tribunal mediante la revisión del expediente administrativo y del archivo denominado "39. SOLICITUD APOYO TÉCNICO DEMANDA

11001333400120240010300 RECLAMACIÓN (2)", donde obran los actos administrativos expedidos y la constancia de su comunicación a la institución reclamante.

En consecuencia, el término de caducidad no puede contabilizarse a partir de un supuesto silencio administrativo inexistente, sino desde la comunicación de los actos administrativos expresos que resolvieron el procedimiento administrativo correspondiente a cada reclamación.

Por ello, una vez confrontadas las fechas de comunicación de los actos administrativos con la fecha de presentación de la demanda, el Honorable Tribunal podrá verificar que el medio de control fue ejercido por fuera del término de cuatro (4) meses previsto en el artículo 164 del CPACA, configurándose la excepción de caducidad respecto de aquellas reclamaciones cuyo término para demandar había expirado.

En consecuencia, la parte demandante no puede acudir a la ficción del silencio administrativo para revivir términos legalmente vencidos ni para desconocer la existencia de actos administrativos expresos que definieron la situación jurídica de las reclamaciones. Admitir esa tesis implicaría desnaturalizar la finalidad de la institución de la caducidad, afectar la seguridad jurídica y desconocer la firmeza de los actos administrativos expedidos por la Administración.

9.2. Inepta demanda

La ADRES propone la excepción de **inepta demanda**, por cuanto el escrito introductorio incumple uno de los presupuestos esenciales del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, consistente en la adecuada individualización de los actos administrativos cuya nulidad se pretende.
En efecto, del análisis integral de la demanda se advierte que la parte actora no identifica de manera concreta los actos administrativos objeto de censura judicial, limitándose a relacionar los números de radicación de las reclamaciones presentadas ante la ADRES y a afirmar, de manera general, la existencia de supuestos actos administrativos fictos derivados del presunto silencio de la Administración.

Sin embargo, los **números de radicación** con los cuales fueron presentadas las reclamaciones constituyen únicamente un mecanismo de identificación y trazabilidad del trámite administrativo adelantado por la entidad reclamante, mas no corresponden a actos administrativos en los términos de los artículos 43 y siguientes de la Ley 1437 de 2011, toda vez que carecen de un contenido decisorio y no contienen una manifestación unilateral de voluntad de la Administración destinada a producir efectos jurídicos particulares y concretos.

En ese sentido, la parte demandante omitió precisar cuáles son los actos administrativos cuya legalidad pretende controvertir, incumpliendo la carga procesal de individualizar el objeto del litigio y de señalar con precisión la decisión administrativa cuya nulidad solicita.

La anterior omisión adquiere especial relevancia si se tiene en cuenta que la totalidad de las reclamaciones objeto del presente proceso fueron tramitadas mediante el procedimiento administrativo especial de reclamaciones con cargo a los recursos de la Subcuenta ECAT, el cual culminó con la expedición de los correspondientes actos administrativos que comunicaron el resultado de la auditoría integral adelantada por la ADRES. No obstante, dichos actos no fueron identificados dentro del escrito de demanda, ni fueron individualizados mediante su número, fecha o contenido, impidiendo establecer con certeza cuál es el verdadero acto administrativo sometido al control de legalidad.

En lugar de ello, la demandante construyó sus pretensiones sobre una referencia genérica a las reclamaciones presentadas y sobre la supuesta existencia de actos administrativos fictos, sin desarrollar un análisis individual respecto de cada reclamación y sin indicar cuáles eran los presupuestos que, en su criterio, daban lugar a la configuración del silencio administrativo.

Tal deficiencia impide delimitar adecuadamente el objeto del proceso, pues el juez no puede sustituir a la parte demandante en la identificación de los actos administrativos que pretende demandar, ni inferir oficiosamente cuáles decisiones administrativas considera lesivas de sus derechos.

Aunado a lo anterior, la demanda tampoco identifica los actos administrativos iniciales mediante los cuales la ADRES comunicó el resultado de la auditoría integral respecto de las reclamaciones objeto del proceso, pese a que, como se demuestra con el expediente administrativo aportado y con el archivo denominado **"39. SOLICITUD APOYO TÉCNICO DEMANDA 11001333400120240010300 RECLAMACIÓN (2)"**, dichas decisiones existieron, fueron expedidas dentro del procedimiento administrativo y comunicadas oportunamente a la institución reclamante.

En consecuencia, la parte demandante omitió someter al control jurisdiccional los verdaderos actos administrativos que definieron la situación jurídica de las reclamaciones y, en su lugar, edificó la demanda sobre afirmaciones generales relacionadas con las radicaciones de las reclamaciones y con la supuesta configuración de actos presuntos, sin individualizar los actos administrativos que pretendía controvertir.

Esta circunstancia vulnera el principio de congruencia procesal y el derecho de defensa de la entidad demandada, pues impide establecer con precisión el alcance del control de legalidad solicitado y dificulta el ejercicio efectivo de la contradicción respecto de decisiones administrativas que no fueron plenamente identificadas en el escrito de demanda.

Por lo anterior, la demanda adolece de un defecto sustancial que impide un adecuado pronunciamiento de fondo, toda vez que la parte demandante no cumplió con la carga de individualizar los actos administrativos cuya nulidad pretende, limitándose a relacionar las reclamaciones presentadas ante la ADRES, las cuales, por sí mismas, no constituyen actos administrativos susceptibles de control judicial. En consecuencia, se solicita al Honorable Tribunal declarar probada la presente excepción de **inepta demanda** y, como consecuencia de ello, inhibirse para emitir un pronunciamiento de fondo sobre las pretensiones formuladas.

9.3. Prescripción especial articulo 73 literal a ley 1753 de 2015 modificado por el Art. 152 de la Ley 2294 de 2023

Es importante traer la prescripción especial establecida en el artículo 73 de la ley 1753 de 2015 donde, indica un término trienal para interponer la correspondiente acción judicial desde su establecimiento o exigibilidad. De otro lado, es importante resaltar que existe una norma especial en el **literal a) del artículo 73 de la Ley 1753 de 2015** que consagra un término de prescripción de tres (03) años contados a partir de la fecha en que la EPS prestó el servicio, veamos:

> ***"ARTÍCULO 73****. Procesos de recobros, reclamaciones y reconocimiento y giro de recursos del aseguramiento en salud. Los procesos de recobros, reclamaciones y reconocimiento y giro de recursos del aseguramiento en Salud que se surten ante el Fosyga o la entidad que asuma sus funciones se regirán por las siguientes reglas:*
>
> *Tratándose de recobros y reclamaciones:*

*a) El término para efectuar reclamaciones o recobros que deban atenderse con cargo a los recursos de las diferentes subcuentas del Fosyga será de **tres (3) años a partir de la fecha** de la prestación del servicio, de la entrega de la tecnología en salud o **del egreso del paciente**. Finalizado dicho plazo, **sin haberse presentado la reclamación o recobro, prescribirá el derecho a recibir el pago y se extingue la obligación para el Fosyga**. (…)"*

Es importante precisar que el término de prescripción aquí aplicado resulta exigible respecto de los recobros cuya fecha de prestación del servicio sea anterior al 19 de mayo de 2023, fecha en la cual entró en vigencia la Ley 2294 de 2023.

Lo anterior, por cuanto dicha ley modificó el artículo 73 de la Ley 1753 de 2015 y, en su artículo 152, literal a), estableció un término de prescripción de dieciocho (18) meses, contados a partir de la fecha de prestación del servicio, de la entrega de la tecnología en salud o del egreso del paciente, según corresponda, y hasta el momento de radicación de la reclamación.

En consecuencia, para los recobros con fecha de prestación anterior a la entrada en vigencia de la Ley 2294 de 2023, se aplica la prescripción de los 3 años y los posteriores se aplica la de los 18 meses

En tal sentido, efectuado el análisis del Apoyo Técnico emitido por la Dirección de Otras Prestaciones, y en concordancia con la normativa aplicable, se establece que los servicios objeto de reclamación su fechas de egreso fue entre el **24 de noviembre de 2016** al **05 de abril de 2018**. A su vez, la demanda ante la jurisdicción ordinaria fue presentada el **28 de abril de 2021**, es decir, **transcurridos ampliamente más de tres (3) años**, término especial de prescripción previsto en el **literal a) del artículo 73 de la Ley 1753 de 2015**, aplicable a los recobros por servicios y tecnologías en salud no financiados con la UPC.

En consecuencia, resulta forzoso concluir ha operado plenamente el fenómeno jurídico de la prescripción extintiva del derecho al pago.

En suma, la pretensión de reconocimiento económico carece de fundamento jurídico, pues al momento de presentación de la demanda ya había operado la prescripción respecto de todos los recobros cuestionados.

9.4. Inexistencia del acto administrativo ficto o presunto

Lo que evidencian las pruebas aportadas con la presente contestación de demanda, es que, la Administradora de los Recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud – ADRES SÍ profirió un acto administrativo que comunicó el resultado de auditoría de 292 solicitudes de fueron notificadas conforme a su respectivo paquete, como se resume a continuación:

No.	Paquete	Certificación	Comunicación
1	22021	Certificación de cierre del paquete 22021 - JAHV-INT–17	UTF2014-OPE-21427
2	22031	22031 CERTIFICACION	UTF2014-OPE-22028
3	22038	22038 CERTIFICACION	UTF2014-OPE-23279
4	22042	22042 CERTIFICACION	UTF2014-OPE-24055
5	22046	22046 CERTIFICACION	UTF2014-OPE-24702
6	22050	22050 CERTIFICACION	UTF2014-OPE-25594
7	22052	Certificación del paquete 22052 - UTF2014-GER-6889	UTF2014-OPE-25647
8	22053	22053 CERTIFICACION	UTF2014-OPE-25710
9	22057	22057 CERTIFICACION	UTF2014-OPE-26252

10	22058	Certificación de cierre del paquete 22058 - JAHV-INT-177367-17	UTF2014-OPE-26306
11	22060	22060 CERTIFICACION	UTF2014-OPE-26781
12	22061	Certificación del paquete 22061 - UTF2014-GER-7143	UTF2014-OPE-27058
13	22063	22063 CERTIFICACION	UTF2014-OPE-27698
14	22064	Certificación del paquete 22064 - UTF2014-GER-7234	UTF2014-OPE-27718
15	23001	23001 CERTIFICACION	UTF2014-OPE-28635
16	23007	23007 CERTIFICACION	UTF2014-OPE-30809
17	23008	23008 CERTIFICACION	UTF2014-OPE-31245
18	23011	23011 CERTIFICACION	UTF2014-OPE-32202
19	23013	23013 CERTIFICACION	UTF2014-OPE-32810
20	23014	23014 CERTIFICACION	UTF2014-OPE-33401
21	23016	23016 CERTIFICACION	UTF2014-OPE-33987
22	23018	Certificación del paquete 23018 - UTF2014-GER-8123	UTF2014-OPE-21427
23	23019	23019 CERTIFICACION	UTF2014-OPE-35345
24	23021	23021 CERTIFICACION	UTF2014-OPE-35601
25	23022	23022 CERTIFICACION	UTF2014-OPE-35980
26	25069	Certificación Cierre 25069 PQT_16_ASD 20201600020993_Certificación Cierre PQT_16_ASD (25069)	20211600004571_CR Hospital pablotobon uribe paq 25069
27	26011	26011 Cierre paquete 26011 PJ	120211600166761_00002 CR Hospital pablo tobon uribe paq 26011
28	26082	12. Certificación Cierre 26082 PQT_50_ASD 20211600055123	12. Certificación Cierre 26082 PQT_50_ASD 20211600055123120211600732311_00002 CR Hospital pablo tobon uribe paq 26082
29	26086	Certificación Cierre 26086 PQT_46_ASD 20211600057493	20211600921671_CR Hospital pablo tobon uribe paq 26086
30	26092	26092	120211601027001_CR Hospital pablo tobon uribe paq 26092
31	26094	Certificación Cierre 26094 PJ 20221600005443	Certificación Cierre 26094 PJ 20221600005443

En este orden de ideas y teniendo en cuenta los autos proferidos por la Corte Constitucional ya señalados aplicables al presente caso, la ADRES emitió un acto administrativo particular y concreto cuya controversia ha de zanjarse en el marco de la competencia general de la jurisdicción de lo contencioso administrativa, posteriormente a haber efectuado una auditoría integral por un ente auditor que verificó el cumplimiento de los requisitos establecidos normativamente, como se evidencia en los documentos que se constituyen en prueba y se anexan a la presente contestación.

En consecuencia, lo que está atacando de fondo la parte demandante es el debido proceso y la motivación de los Actos Administrativos a través de los cuales la ADRES comunicó los resultados de la auditoría de las 292 reclamaciones. Así las cosas, lo que se evidencia es que la demandante señala que nunca se le notificó la decisión y considera que tal acto administrativo carece de motivación, por lo que debió impetrar frente a cada uno de ellos y en su momento oportuno, el medio de control de Nulidad y Restablecimiento del Derecho, atendiendo lo descrito en el artículo 138 de la Ley 1437 de 2011 (CPACA), pues dicho medio resulta procedente para que la persona que se crea lesionada en un derecho subjetivo amparado en una norma jurídica, solicite que se declare la nulidad de los actos administrativos, y que se le restablezca el derecho, cuando aquellos hayan sido expedidos con infracción de las normas en que deberían fundarse, sin competencia, en forma irregular, con desconocimiento del derecho de audiencia y defensa, mediante falsa motivación o con desviación de las atribuciones propias de quien los profirió.

9.5. Ausencia de prueba del daño que se demanda reparar.

El procedimiento de trámite de auditoria integral al que está sujeto las reclamaciones de recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud, no obedece a un capricho de la administración, sino que encuentra su fundamento normativo en el Decreto Ley 1281 de 2002, el Decreto 3990 de 2007[3] , Decreto 056 de 2015, Decreto 780 de 2016 capitulo 4 y la Resoluciones 1915 de 2008, 1136 de 2012 y 1645 de 2016, principalmente

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 ajeno al 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 y Corte Constitucional, 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. Esta doble causa corresponde, en principio, a los regímenes de responsabilidad subjetiva y objetiva'[4]."[5]*

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:

> *"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 (…)"*[6]

De conformidad con la normativa citada, es preciso establecer que no se generó ninguna clase de daño antijurídico, pues entre el actuar de la administración con las glosas impuestas a las solicitudes de reclamación y el presunto daño causado a la ESE demandante no existe un nexo causal, toda vez que no se superó el proceso de auditoría integral por el incumplimiento de los requisitos en la presentación de las solicitudes, lo cual es atribuible únicamente a la ESE demandante en virtud del principio de autorresponsabilidad, y por ello deberá aceptar la consecuencia de la manifestación de su voluntad.

Ahora bien, de considerar el despacho la existencia del nexo de causalidad, se debe recordar que la demandante tiene el deber de soportar el presunto daño alegado, ya que éste se encuentra justificado por la normativa aplicable para la fecha de prestación del servicio, es decir el Decreto Ley 1281 de 2002, el Decreto 3990 de 2007 , Decreto 056 de 2015, Decreto

---

[3] *Derogado por el Decreto 056 del 14 de enero de 2015*
[4] Consejo de Estado. Sentencia del 13 de julio de 1993. Loc-cit.
[5] Corte Constitucional. M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra. Sentencia C – 254 de 2003.
[6] 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.

780 de 2016 capitulo 4 y la Resoluciones 1915 de 2008, 1136 de 2012 y 1645 de 201, teniendo en cuenta que la administración actuó en un cumplimiento de un deber legal para evitar el detrimento de los recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud.

En consecuencia, se advierte que concurren múltiples argumentos que permiten concluir que el presunto daño alegado por la ESE no constituye un perjuicio antijurídico imputable a la administración, en la medida en que dicho detrimento, de haber existido, se encuentra dentro del ámbito de riesgos que la parte demandante debía soportar conforme a la normativa vigente y su propia actuación. Por lo tanto, no se configura un daño resarcible en los términos exigidos por el ordenamiento jurídico, motivo por el cual las pretensiones de la demanda deben ser desestimadas en su integridad.

9.6. Inexistencia de la obligación

En el caso particular, no existe obligación de pago por parte la Administradora de los Recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud (ADRES) hacia la ESE demandante. No se puede alegar la existencia de tal obligación, dado que el no reconocimiento y pago se deben a la propia culpa de la demandante, especialmente cuando las reclamaciones presentadas no cumplieron con los requisitos legales exigidos para ello, lo que impide un pago que nadie adeuda.

De haberse cumplido por parte de la demandante con los requisitos y exigencias previstos en la normativa legal vigente, los cuales son necesarios para que la administración ordene el correspondiente pago, el auditor no habría impuesto las glosas a las reclamaciones presentadas. En consecuencia, se concluye de manera necesaria que la entidad que represento no adeuda a la ESE actora ninguno de los valores reclamados en este proceso.

Conforme a esto, es preciso señalar que las solicitudes de reclamaciones presentadas no superaron la auditoría integral como quiera que no cumplieron con la normatividad vigente para la fecha de la prestación de los servicios (03 de agosto de 2016 al 13 de septiembre de 2017), tales como: la Resoluciones N.º 1645 de 2016, entre otros actos administrativos expedidos por el Ministerio de Salud y Protección Social, los cuales se detallarán a lo largo del presente documento, tal como se evidencia en el Apoyo Técnico adjunto con esta contestación, en el cual se observan falencias en la solicitud de reclamaciones únicamente imputables a la ESE que impidieron su reconocimiento; razón por la cual, no fueron aprobados.

Aunado a lo anterior, es preciso señalar que el fundamento de la responsabilidad es de la ESE demandante y por tanto de la indemnización de perjuicios, está dado por el hecho de que el Estado imponga a determinado grupo de administrados ciertas cargas que conlleva un detrimento en su patrimonio, resultándolo desproporcionado, lo que de hecho generará el rompimiento del principio de igualdad o equilibrio de las cargar públicas, hecho que a todas luces no se configura en el caso en concreto.

En este orden de ideas, no puede la demandante alegar una obligación de pago con cargo a los recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud, por el simple hecho de no obtener el pago reclamado, cuando no le asistía el derecho de reclamar.

9.7. Cobro de lo no debido

Resulta importante señalar que, respecto de las **reclamaciones** objeto de la presente demanda, estas fueron **glosadas en el trámite de auditoría integral** por no cumplir con la totalidad de los requisitos normativos exigidos para la fecha de prestación de los servicios. En tal sentido, al pretender la **ESE demandante** obtener el reconocimiento y pago de dichas reclamaciones a través del presente proceso judicial, se evidencia una actuación contraria a la buena fe, toda vez que, de haber cumplido con los requisitos y exigencias previstos en la normativa vigente indispensables conforme al principio de legalidad del gasto público, el ente auditor no habría impuesto glosas en el procedimiento administrativo adelantado.

De ello se concluye que **no existe obligación alguna a cargo de la ADRES** frente a la **ESE demandante**, toda vez que las cuentas reclamadas se encuentran afectadas por **glosas debidamente justificadas y motivadas**, conforme se demostró a lo largo del trámite administrativo y del presente escrito.

Asimismo, resulta llamativo que los argumentos expuestos por la parte actora busquen inducir en error al operador judicial, al destacar únicamente una de las glosas impuestas durante el proceso de auditoría integral, omitiendo las demás observaciones formuladas que también sustentan la improcedencia del reconocimiento económico solicitado.

Finalmente, debe precisarse que la responsabilidad patrimonial del Estado y, en consecuencia, la procedencia de una eventual indemnización de perjuicios, solo se configura cuando se impone a un particular una carga excesiva o desproporcionada que rompa el equilibrio de las cargas públicas, situación que en el presente caso **no se presenta**, dado que la actuación administrativa se desarrolló dentro del marco legal y con plena observancia de los principios de **legalidad, proporcionalidad y transparencia**.

9.8. De la existencia del hecho o culpa exclusiva de la ESE reclamante como causal exonerativa de responsabilidad:

Sobre el hecho del demandante o actor, o como se indica en otras esferas del derecho, el hecho de la "victima" como causal exonetariva de responsabilidad, el Honorable Consejo de Estado ha indicado:

> *"(…) Cabe precisar que en los eventos en los cuales la actuación de la víctima resulta ser la causa única, exclusiva o determinante del daño, carece de relevancia la valoración de su subjetividad. Si la causalidad constituye un aspecto objetivo, material de la responsabilidad, la labor del juez frente a un daño concreto debe limitarse a verificar si dicha conducta fue o no la causa eficiente del daño, sin que para ello importe establecer si al realizarla, su autor omitió el deber objetivo de cuidado que le era exigible, o si su intervención fue involuntaria. Por tal razón, resulta más preciso señalar que la causal de exoneración de responsabilidad del demandado es el hecho de la víctima y no su culpa.*[7]

Para el caso que nos ocupa, la **ESE demandante** pretende que se declare una obligación a cargo del Estado, alegando haber sufrido un perjuicio económico derivado del **no pago de las sumas reclamadas** por concepto de servicios de salud prestados a víctimas de accidentes de tránsito. En otras palabras, el objeto de la demanda consiste en

[7] Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia del 19 de agosto de 2009, expediente 17957. Ver en el mismo sentido, Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia del 18 de febrero de 2010, expediente 17179.

obtener el reconocimiento y pago de **reclamaciones que no cumplieron con los requisitos normativos** establecidos para la fecha en que fueron sometidas al proceso de auditoría integral.

De esta manera, se concluye que los supuestos perjuicios alegados por la parte demandante **tienen origen en su propia actuación**, puesto que las reclamaciones fueron glosadas en el trámite de auditoría integral precisamente por el **incumplimiento de los requisitos legales y técnicos exigidos** para su reconocimiento y pago. En consecuencia, **no puede trasladarse a la administración la carga de las omisiones imputables a al Hospital**, ni configurarse una obligación de pago con cargo a recursos públicos frente a reclamaciones que fueron **debidamente glosadas y motivadas** conforme al marco normativo vigente.

9.9. Improcedencia del pago de intereses moratorios

Sobre el particular el Tribunal Superior de Bogotá, sala Laboral de Descongestión– mediante sentencia de 31 de mayo de 2013 (Radicado 11001310501720100026 7-01) por medio de la cual se resolvió el recurso de apelación incoado por Sanitas EPS, en un proceso Ordinario laboral por recobros contra el Ministerio de Salud y Protección Social – FOSYGA- aludió que, al tratarse de circunstancias no previstas por el legislador, esto es, de las prestaciones en salud no incluidas en el plan de beneficios, no hay lugar al reconocimiento de intereses moratorios, pues al FOSYGA no le pueden ser aplicadas medidas sancionatorias que legalmente resultan aplicables a los eventos de reconocimiento de prestaciones asistenciales que si están inmersas en dicho plan.

Al respecto, sostuvo:

> "*Ahora bien, el artículo 4 del Decreto anteriormente mencionado (haciendo alusión al Decreto 1281 de 2002) y sobre el cual sustenta el demandante sus pedimentos indica que*
>
> *(…)*
> *De conformidad con lo expuesto anteriormente, fácilmente se puede observar que como bien lo señaló el a quo, dicha normatividad aplica respecto del pago o giro de recursos, correspondientes a las diferentes cuentas del FOSYGA, quien además realizara el pago de los recobros a las EPS por el suministro de prestaciones que no se encuentran incluidas en el POS que fueron precisamente autorizadas por los Comités Técnico científicos u ordenadas a través de fallos de los jueces de la república en procura de la salvaguarda de los derechos fundamentales de los ciudadanos a través de los innumerables fallos de tutela, por lo que considera esta colegiatura que los presupuestos normativos bajo los cuales esta cimentada la demanda, o están acordes con el sentido que debe darse a la normatividad anteriormente señalada por cuanto dicha normatividad no admite aplicación analógica como lo pretende el demandante."*

Y es que si se mira con atención el 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, dicha normativa tuvo una razón de ser y no es otra distinta a la facultad extraordinaria que dispuso el congreso a través de la ley 715 de 2001 para que el presidente en el término de 6 meses expidiera normas encaminadas a regular los flujos de caja, la utilización oportuna del sector salud y la utilización de la prestación del servicio a la población del país

Teniendo en cuenta lo hasta aquí expuesto entonces es menester observar que la disposición que concedió la facultada extraordinaria al presidente fue demandada y la corte Constitucional en sentencia C- 1028 de 2002 la declaró

exequible porque ordenaba 3 puntos concretos que debían ser regulados por el ejecutivo, y así lo sostuvo dicha corporación:

- FLUJOS DE CAJA
- UTILIZACIÓN OPORTUNA Y EFICIENTE DE OS RECURSOS DEL SECTOR SALUD
- UTILIZACIÓN DE LA PRESTACIÓN DE LOS SERVICIOS A LOS HABITANTES DEL PAÍS

Y específicamente frente a los flujos de caja dicha corporación sostuvo:

> *"la regulación de los flujos de caja está referida al manejo eficiente de los recursos del sector de la salud en el ámbito territorial en procura del mejoramiento sustancial en la calidad de vida de la comunidad, emitiendo un mayor acceso a los servicios que debe prestar el estado en el campo de la salud" de donde se deriva una referencia clara en materia PRESTACIONAL, y no de las acciones que adelantaba el FOSYGA hoy ADRES."*

Así al no aludirse de forma taxativa la aplicación de términos para el pago de reclamaciones mal haría el operador judicial en proferir una condena que la Ley no le autoriza máxime cuando están en riesgo recursos del SGSSS.

Sobre este punto, el H. Tribunal Administrativo de Cundinamarca – Sección Tercera Subsección B con ponencia del Dr. Carlos Alberto Vargas Bautista en sentencia del 20 de junio de 2013 dentro del radicado 25000232600020090100700, Demandante: EPS SANITAS S.A., Demandado: Ministerio de la Protección Social sobre el tema ahora debatido de intereses de mora adujo:

> *"Teniendo en cuenta lo anterior, y en concreto de la lectura y análisis del Decreto 1281 de 2002, advierte la Sala que en el mismo no se establece un término para el pago de la cuenta de recobro una vez son presentadas ante el administrador fiduciario del Fosyga,* ***ni tampoco que con ocasión a un pago extemporáneo de la cuenta de recobro la EPS tenga derecho a que se le reconozca por el retardo en el pago unos intereses moratorios,*** *pues el artículo 4 del decreto en mención únicamente hace referencia a la generación de dichos intereses en caso de que se incumpla los términos previstos en el decreto, y dado que en dicha normatividad no se establece e término con el que cuenta el Fosyga para pagar el recobro, estaríamos ante un vacío legal, toda vez que en las resoluciones que regulan el procedimiento y pago de las solicitudes de recobro,* ***no se establece nada respecto de la generación de intereses moratorios por incumplimiento de estos términos****.*
>
> ***Por lo anterior, para la Sala resulta claro que no se les podría atribuir una omisión a las demandadas por el incumplimiento de sus deberes como lo alega la parte actora, al pagar tardíamente los recobros sin reconocerse intereses moratorios, toda vez que no existe norma expresa que le imponga dicha obligación a las demandadas, como precedentemente se señalaba.***
>
> *De otra parte, cabe señalar que jurisprudencialmente la Corte Constitucional y el Consejo de Estado ha aceptado el reconocimiento por vía judicial de las cuentas de recobro no pagadas en vía administrativa por el Ministerio de la Protección Social – Fosyga, pues el hecho de que los recobros hayan sido rechazadas por el Fosyga por extemporaneidad, en manera alguna impide que la EPS acuda a la jurisdicción a efectuar reclamación por vía judicial por el no pago de las mismas, no obstante, no se ha indicado por dichas corporaciones que sea procedente un eventual reconocimiento de intereses moratorios por el pago tardío de los recobros por parte del Fosyga". (Negrilla extra texto).*

Así las cosas, debe precisarse que la Resolución 1645 de 2016, norma que regula el procedimiento para la presentación, validación, auditoría y pago de reclamaciones ante la ADRES, no contempla disposición alguna que autorice el reconocimiento ni el pago de intereses moratorios con cargo a los recursos del entonces FOSYGA. En virtud de ello, resulta improcedente jurídicamente cualquier pretensión orientada al reconocimiento de tales intereses, por cuanto se trata de recursos públicos de destinación específica que sólo pueden ser aplicados conforme a lo previsto en la normativa vigente.

De igual modo, debe recordarse que, conforme a un principio general del derecho, las disposiciones de carácter sancionatorio o pecuniario son de interpretación estricta, razón por la cual no admiten aplicación extensiva ni analógica a situaciones no contempladas expresamente por el legislador o el reglamento.

En este sentido, no es procedente aplicar intereses moratorios a reclamaciones presentadas ante la ADRES, toda vez que ni la Resolución 1645 de 2016 ni norma posterior prevén tal reconocimiento.

Adicionalmente, la Ley 1955 de 2019, en su artículo 237, parágrafo 5, estableció de forma expresa que:

> *"PARÁGRAFO 5o. Las decisiones judiciales que ordenen el pago de recobros distintos se indexarán utilizando el Índice de Precios al Consumidor (IPC), sin lugar a intereses de mora.*

Esta disposición ratifica la improcedencia del reconocimiento de intereses de mora, incluso en aquellos casos en que el pago derive de una decisión judicial. En consecuencia, y atendiendo al principio de analogía, dicho criterio resulta plenamente aplicable a las reclamaciones tramitadas por la ADRES, dado que comparten la misma naturaleza jurídica de recursos públicos sujetos a control, destinación específica y restricción en su uso.

9.10. La indexación de las sumas de dinero solicitadas es un componente del interés mercantil.

La indexación es 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, criterio que comparte la H. Corte Suprema de Justicia al exponer:

> *"La indización o indexación, siempre ha sido, sin lugar a dudas, una medida excepcional. Es la respuesta del derecho, legislado y jurisprudencial, al fenómeno de la 'inflación'. Un mecanismo de revalorización de ciertas obligaciones dinerarias, cuyo objetivo es poner en equilibrio la ecuación económica gravemente desbalanceada por una fuerte pérdida del poder adquisitivo del peso, de la cual se beneficiaría al deudor de ella ante la consecuencial depreciación de su prestación, con claro detrimento del acreedor; quien en últimas se vería obligado, en virtud de unas reglas jurídicas nominalistas, a recibir un pago incompleto."*[8]

De manera, que la indexación es la corrección monetaria que se presenta como consecuencia de la pérdida del poder adquisitivo del dinero como consecuencia de la inflación.

[8] Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Laboral, M.P. Carlos Isaac Nader, Sentencia de agosto 18 de 1990, Exp. 11818.

Por su parte, en el caso que nos ocupa, de conformidad con las pretensiones de la demanda los intereses solicitados son aquellos denominados como intereses de mora, el cual es entendido como el valor de indemnización de los perjuicios por la mora, criterio que comparte la doctrina al exponer:

> *"El interés es el costo del dinero en una unidad determinada de tiempo. También puede entenderse como el fruto civil de un capital exigible (art. 717 del C.C.), o como el valor de la indemnización de los perjuicios por la mora, si la obligación es de pagar una cantidad de dinero (art. 1617 del C.C.)"*[9]

Ahora bien, frente a los intereses, la actora fundamenta su petición en el artículo cuarto del Decreto 1281 de 2002, el cual dispone lo siguiente:

> ***"Artículo 4°. Intereses moratorios**. El incumplimiento de los plazos previstos para el pago o giro de los recursos de que trata este decreto, causará intereses moratorios a favor de quien debió recibirlos, liquidados a la tasa de interés moratorio **establecida para los tributos administrados por la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales.**" (Resaltado ajeno al texto)*

Así, es necesario analizar el tipo de tasa dispuesta en el artículo 365 del Estatuto Tributario, el cual dispone:

> ***"ARTICULO 635. DETERMINACIÓN DE LA TASA DE INTERÉS MORATORIO.** Para efectos de las obligaciones administradas por la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales, el interés moratorio se liquidará diariamente a la tasa de interés diario que sea **equivalente a la tasa de usura vigente determinada por la Superintendencia Financiera de Colombia para las modalidades de crédito de consumo.** (…)" (Negrillas fuera del texto)*

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 lo anterior, en el caso que nos ocupa el actor no puede solicitar que se ordene la indexación del dinero, y al mismo tiempo que se condene al pago de los intereses ordenados en el artículo cuarto del Decreto 1281 de 2002, ya que tal pretensión atendería una doble indemnización a favor del actor, criterio que comparte la H. Corte Suprema de Justicia al exponer:

> *"Esta ha sido, cumple memorarlo, la doctrina prevalente de la Corte, con arreglo a la cual se ha precisado que, 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***

[9] Henry Alberto Becerra León, DERECHO COMERCIAL DE LOS TÍTULOS VALORES, Ediciones Doctrina y Ley Ltda. Quinta Edición, Bogotá D.C., Pág. 127.

> ***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…"***[10] *(Negrilla ajena al texto)*

En el mismo sentido, ha expresado la doctrina:

> *"Teniendo en cuenta que los intereses comerciales involucran la pérdida de poder adquisitivo del dinero por la inflación, no pueden, entonces, acumularse intereses comerciales e indexación, porque el pago de los intereses comprende la corrección cometaria, lo cual equivaldría a pagar doblemente el mismo concepto. Se estaría reconociendo dos veces la inflación."*[11]

Por lo tanto, en el evento de considerar que la existencia de la obligación el presunto incumplimiento en el pago de las reclamaciones, no se podrá ordenar la condena al pago de intereses mercantiles, acumulándose al mismo tiempo, la condena al pago de la indexación, pues tal condena acumulada no atendería a una indemnización plena y si por el contrario sería inequitativa en contra de la ADRES.

9.11. Excepción innominada o genérica.

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.

10. IMPROCEDENCIA DEL DICTAMEN PERICIAL

De conformidad con el principio de libertad probatoria, las partes en el curso de un proceso pueden solicitar, aportar o allegar dentro de la oportunidad procesal las experticias emitidas por instituciones o profesionales especializados en una materia, a través de un dictamen, concepto, informe y opinión profesional. Bajo esta premisa, el dictamen pericial se ha considerado por el Consejo de Estado como *"aquella prueba decretada por el juez y rendido por un perito como auxiliar de la justicia y que del mismo debe darse traslado a las partes".*

Esta prueba se encuentra consagrada en el artículo 218 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, la cual preceptúa que la prueba pericial se regirá por las normas establecidas en el mismo código

---

[10] Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Civil, M.P. Carlos Ignacio Jaramillo, Sentencia de noviembre 19 de 2001, Exp. 6094.
[11] Henry Alberto Becerra León, DERECHO COMERCIAL DE LOS TÍTULOS VALORES, Ediciones Doctrina y Ley Ltda. Quinta Edición, Bogotá D.C., Pág. 148.

y, en lo no previsto, por las disposiciones del Código General del Proceso; así mismo, dispuso que el dictamen pericial puede aportarse o solicitarse, según sea el caso, en las oportunidades legales procedentes. Así las cosas, teniendo en cuenta la remisión del asunto al Código General del Proceso, se tiene que el artículo 226 dispone:

> *"Artículo 226. Procedencia. La prueba pericial es procedente para verificar hechos que interesen al proceso y requieran especiales conocimientos científicos, técnicos o artísticos. Sobre un mismo hecho o materia cada sujeto procesal solo podrá presentar un dictamen pericial. Todo dictamen se rendirá por un perito.*
>
> *No serán admisibles los dictámenes periciales que versen sobre puntos de derecho, sin perjuicio de lo dispuesto en los artículos 177 y 179 para la prueba de la ley y de la costumbre extranjera.*
>
> *Sin embargo, las partes podrán asesorarse de abogados, cuyos conceptos serán tenidos en cuenta por el juez como alegaciones de ellas."*

Atendiendo lo anterior, en auto del 22 de febrero de 2024, el Consejo de Estado Sección Primera, dentro del proceso 66001233300020220019701 consideró que:

> *"(…) para ordenar un dictamen pericial es necesario presentar una solicitud que exponga los hechos que generan incertidumbre y que deben ser objeto de la prueba. Asimismo, la comprobación de estos hechos debe requerir de un experto en la materia, implicando que el Juez carezca de tales conocimientos debido a la naturaleza científica, técnica o artística de los asuntos en cuestión (…)".*

Así mismo, en providencia del 7 de febrero de 2025 dentro del proceso 25000233600020220022201, estimó que debía negarse el decreto de la prueba pericial solicitada en una demanda de nulidad y restablecimiento del derecho, relacionada con solicitudes de recobro no reconocidas y pagadas a NUEVA EPS, el cual se trae por analogía por las razones que se exponen a continuación:

> *"(i) La prueba pericial es procedente para verificar hechos que interesen al proceso y requieran especiales conocimientos científicos, técnicos o artísticos. (ii) En el asunto, la prueba pericial se solicitó con el fin de que se (…) conceptuará lo relacionado con la constatación a la luz de la Resolución 5261 de 1994 y demás normas que regulaban el POS al momento de la prestación de los servicios objeto de reclamación de la inclusión o no de los servicios reclamados en el POS y si estos estaban debidamente financiados en la UPC que para el efecto las EPS reciben por cada uno de sus afiliados, y si cumplían con los requisitos necesarios para su reconocimiento y pago (…)".*

La solicitud de prueba pericial deviene improcedente, en la medida que lo busca es que el perito emita una opinión, juicio o concepto general sobre si se cumplieron o no los presupuestos estipulados en la norma para el reconocimiento y pago de los recobros por servicios médicos no incluidos en el POS, hoy PBS, por lo que no se trata de aspectos que requieran de saberes especializados para su verificación que escapen del conocimiento del juzgador, ya que esta prueba tiene por objeto conceptuar sobre el cumplimiento de requisitos legales y sobre la inclusión de los servicios de salud en el marco normativo del POS vigente para la época.

Así las cosas, conforme al artículo 226 del Código General del Proceso, no es admisible los dictámenes periciales que versen sobre puntos de derecho, de manera que, la solicitud de prueba pericial no cumple los requisitos establecidos para su decreto. Sobre el particular, es importante destacar que mediante auto del 7 de febrero de 2025 proferido por el Consejo de Estado dentro del radicado 25000233600020220022201, el alto tribunal confirmó el auto proferido en la audiencia inicial celebrada el 21 de septiembre de 2023 por la Subsección C, Sección Tercera del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, que negó el decreto de la prueba pericial pedida en el escrito de la demanda.

En este proceso, similar al que nos ocupa, el Hospital solicitó en la demanda del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho la práctica del dictamen pericial, ara que indique si las glosas formuladas por la parte demandada son o no procedentes, de acuerdo a lo establecido en el Decreto 4747 de 2007 y demás normas concordantes. No obstante, se negó el decreto de esta prueba al no cumplir con los requisitos establecidos por el artículo 226 del Código General del Proceso. Con fundamento en las anteriores consideraciones, solicito respetuosamente al Honorable Despacho, **negar el decreto del dictamen pericial solicitado por la parte actora**.

11. PETICIÓN

Con fundamento en lo indicado, así como en las razones que el Honorable Juez considere pertinentes para llegar a la conclusión a la que aquí se arriba, le solicito comedidamente, **EXONERAR** a la **ADMINISTRADORA DE LOS RECURSOS DEL SISTEMA GENERAL DE SEGURIDAD SOCIAL EN SALUD –ADRES** de las pretensiones incoadas por la entidad demandante y en su lugar declarar la no prosperidad de estas, desestimar los cargos, declarar probadas las excepciones propuestas y condenar en costas y agencias en derecho a la parte demandante.

.

12. PRUEBAS

Téngase en cuenta la normatividad señalada en el acápite No. 6.2. del presente escrito, las cuales, por ser normas proferidas a nivel nacional, no necesitan ser arrimadas al expediente del proceso.

12.1. Documentales:

12.1.1. Apoyo técnico emitido por la Dirección de Gestión de Tecnologías de la Información en la cual informa el estado, encabezado, pagos, glosas y el consolidado de estos datos, sobre las reclamaciones objeto de la demanda. Archivo denominado “Solución petición de servicio 41182”, el cual es parte integra de los actos administrativos definitivos.

12.1.2. Antecedentes administrativos compuesto por:

12.1.2.1. Acto administrativo de tramite cierre de paquete.
12.1.2.2. Acto administrativo definitivo comunicación, con su respectiva notificación.

12.1.3. Imágenes en poder de la ADRES.
12.1.4. Archivo denominado “39.SOLICITUD APOYO TECNICO DEMANDA 11001333400120240010300 RECLAMACIÓN (2)”
12.1.5. Soportes de pago – junto al Excel de la OGAG 570
12.1.6. Informe técnico

En atención a que las pruebas señaladas superan el tamaño máximo permitido por el correo electrónico, se remite enlace de acceso contentivo de la totalidad de la información:

PRUEBAS_110013334001-2024-00103-00

13. ANEXOS

13.1. Los relacionados en el acápite de pruebas.
13.2. Anexo fecha de radicación
13.3. Anexo valores glosados y pagados
13.4. Cantidad de presentaciones
13.5. Resolución 1012 del 20 de mayo de 2022-Por el cual se delegan unas funciones y se dictan otras disposiciones.
13.6. Poder legalmente conferido por el Jefe de la Oficina Asesora Jurídica de la ADRES, junto con la resolución de nombramiento y acta de posesión.

Asimismo, se informa que los anexos han sido cargados en la misma ruta del OneDrive donde reposan las pruebas documentales aportadas en el presente proceso, con el fin de facilitar su consulta integral por parte del despacho.

14. NOTIFICACIONES

Para efectos de notificaciones, la Administradora de los Recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud – ADRES recibe notificaciones en la Avenida Calle 26 No. 69 – 76 Edificio Elemento Torre 1, Piso 17 de la ciudad de Bogotá D.C., el Correo electrónico para notificaciones judiciales es: notificaciones.judiciales@adres.gov.co /teléfono: 4322760 Ext. 1767 – 1771 y la suscrita apoderada en el correo laura.calderon@adres.gov.co Cel. 3004254417.

Respetuosamente,

Laura Alejandra Calderón Rozo
LAURA ALEJANDRA CALDERÓN ROZO
C.C. No. 1.032.486.684 de Bogotá D.C.
T.P. No. 351.612 del C.S. de la J.