Bogotá D.C., 15 de julio de 2026

Honorable Magistrada
Doctora Claudia Elizabeth Lozzi Moreno
Tribunal Administrativo de Cundinamarca
E. S. D.

PROCESO:	NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO
DEMANDANTE:	ENTIDAD PROMOTORA DE SALUD SANITAS EPS.
DEMANDADOS:	ADMINISTRADORA DE LOS RECURSOS DEL SISTEMA GENERAL DE SEGURIDAD SOCIAL EN SALUD (ADRES) Y OTROS
RADICADO:	11001-33-34-002-2023-00137-02
ASUNTO:	**PRONUNCIAMIENTO FRETEN AL RECURSO DE APELACIÓN SANITAS EPS**

Respetada Jueza:

LAURA ALEJANDRA CALDERON ROZO, identificada con la cédula de ciudadanía N°1.032.486.684 de Bogotá y tarjeta profesional N°351.612 del Consejo Superior de la Judicatura, obrando como apoderada especial de la ADRES conforme al poder especial otorgado por el jefe de la Oficina Asesora Jurídica, mediante el presente escrito y encontrándome dentro del término de ejecutoria del auto que admite la apelación me pronunció del recurso de apelación interpuesto por Sanitas de la siguiente manera:

1. CONSIDERACIONES

De manera respetuosa, esta apoderada se permite pronunciarse frente al recurso de apelación interpuesto por la Entidad Promotora de Salud SANITAS S.A.S. contra la sentencia de primera instancia proferida el 23 de julio de 2025 por el Juzgado 609 Administrativo Transitorio de Bogotá, mediante la cual se negaron las pretensiones de la demanda y se mantuvo incólume la presunción de legalidad de los actos administrativos expedidos dentro del procedimiento de reintegro.

Desde ahora se solicita al Honorable Tribunal confirmar integralmente la providencia recurrida, por cuanto la decisión de primera instancia efectuó un análisis completo del marco normativo aplicable, de las pruebas obrantes en el expediente y de los argumentos expuestos por las partes, llegando acertadamente a la conclusión de que los actos administrativos demandados fueron expedidos con plena observancia del ordenamiento jurídico y de las garantías propias del debido proceso administrativo.

En realidad, el recurso formulado por la parte demandante no desvirtúa los fundamentos de la sentencia. Por el contrario, se limita a reiterar los mismos reparos expuestos en la demanda y en los alegatos de conclusión, los cuales fueron objeto de un estudio expreso por parte del Juzgado, que explicó las razones por las cuales

no tenían vocación de prosperidad. Así las cosas, la apelación no evidencia errores de interpretación jurídica, valoración probatoria o aplicación normativa que ameriten la revocatoria de la decisión adoptada.
Resulta relevante precisar que el debate no gira en torno a la procedencia material de los recobros ni a la conveniencia de la decisión administrativa adoptada por la ADRES, sino a establecer si el procedimiento de reintegro adelantado por la Unión Temporal FOSYGA 2014 —hoy ADRES— y la actuación posterior de la Superintendencia Nacional de Salud se ajustaron al régimen especial previsto para la recuperación de recursos apropiados o reconocidos sin justa causa. Precisamente sobre este aspecto la sentencia efectuó un análisis detallado de la normativa especial, concluyendo que ambas entidades actuaron dentro del ámbito de las competencias que les fueron atribuidas por el legislador, garantizando en todo momento el derecho de contradicción y defensa de la EPS demandante.

En ese contexto, los argumentos expuestos por la recurrente serán analizados siguiendo el mismo orden planteado en el recurso de apelación, demostrando que ninguno de ellos logra desvirtuar las razones que sustentan la sentencia de primera instancia, la cual no solo se encuentra debidamente motivada, sino que además armoniza con la interpretación que la jurisprudencia constitucional y contencioso administrativa ha efectuado respecto del procedimiento especial de reintegro de recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud. En consecuencia, la sentencia debe mantenerse incólume.

2. ARGUMENTOS A CONSIDERAR

2.1. LA SENTENCIA ACERTÓ AL CONCLUIR QUE NO EXISTIÓ VULNERACIÓN DEL DEBIDO PROCESO NI DEL DERECHO DE DEFENSA DE LA EPS SANITAS S.A.S.

El primer reparo formulado por la parte recurrente consiste en afirmar que durante el procedimiento administrativo adelantado por la ADRES y la Superintendencia Nacional de Salud se vulneró su derecho fundamental al debido proceso, particularmente porque, en su criterio, la Superintendencia omitió decretar pruebas solicitadas dentro del trámite administrativo y decidió el recurso de apelación sin agotar la actividad probatoria que consideraba necesaria para resolver de fondo la controversia.

No obstante, dicho argumento no tiene vocación de prosperidad, toda vez que desconoce tanto el alcance de las competencias atribuidas a la Superintendencia Nacional de Salud como la naturaleza del procedimiento administrativo especial de reintegro de recursos públicos del Sistema General de Seguridad Social en Salud.

En efecto, la sentencia de primera instancia efectuó un análisis integral del procedimiento administrativo adelantado por la ADRES, concluyendo acertadamente que durante toda la actuación la EPS SANITAS S.A.S. contó con múltiples oportunidades para ejercer plenamente sus derechos de contradicción y defensa. En desarrollo del procedimiento de auditoría la entidad administrada conoció los hallazgos formulados por la Unión Temporal FOSYGA 2014, presentó observaciones, allegó la documentación que estimó pertinente para justificar los recobros cuestionados y posteriormente interpuso los recursos administrativos previstos en el ordenamiento jurídico contra las decisiones que ordenaron el reintegro de los recursos. Todo ello evidencia que la actuación administrativa respetó las garantías mínimas del debido proceso.

En ese contexto, no resulta jurídicamente acertado sostener, como lo hace la recurrente, que el debido proceso se vulneró por el solo hecho de que la Superintendencia Nacional de Salud no hubiera decretado nuevas pruebas dentro del recurso de apelación. El derecho al debido proceso no implica que la administración esté obligada a acceder a todas las solicitudes probatorias formuladas por los administrados, sino que las decisiones sobre su decreto o rechazo se encuentren debidamente motivadas y respondan a criterios de pertinencia, conducencia y utilidad frente al objeto de la actuación administrativa.

Precisamente, la sentencia advirtió que la controversia planteada por SANITAS no giraba alrededor de hechos desconocidos o insuficientemente acreditados, sino sobre la valoración jurídica de la información que ya reposaba dentro del expediente administrativo. En consecuencia, la negativa de la Superintendencia a practicar nuevas pruebas no implicó una restricción del derecho de defensa, pues la decisión administrativa fue adoptada con fundamento en un expediente ampliamente conformado durante el procedimiento adelantado por la ADRES, dentro del cual la EPS tuvo oportunidad de intervenir activamente.

De igual manera, resulta importante destacar que el recurso de apelación pretende trasladar al trámite administrativo una carga probatoria que legalmente corresponde al sujeto que pretende desvirtuar los hallazgos técnicos efectuados durante la auditoría. La actuación de la ADRES se encuentra amparada por la presunción de legalidad de los actos administrativos, razón por la cual correspondía a la EPS acreditar de manera suficiente las circunstancias que justificaran la improcedencia del reintegro ordenado. Sin embargo, la recurrente insiste en afirmar la existencia de una supuesta vulneración al debido proceso sin demostrar de qué manera la práctica de las pruebas cuya omisión reprocha habría tenido la virtualidad de modificar las conclusiones técnicas y jurídicas que sustentaron las decisiones administrativas.

Sobre este aspecto, el Juzgado fue claro al señalar que el expediente administrativo contenía los elementos de juicio necesarios para adoptar una decisión de fondo y que la Superintendencia Nacional de Salud no estaba llamada a reconstruir integralmente el debate probatorio ni a sustituir la auditoría técnica previamente adelantada por la ADRES. Su intervención se limitaba a verificar la legalidad del procedimiento y la conformidad de la actuación administrativa con el ordenamiento jurídico, análisis que fue desarrollado de manera suficiente dentro del acto administrativo recurrido.

Así las cosas, la inconformidad manifestada por la recurrente no evidencia una vulneración real del debido proceso, sino una simple discrepancia frente al sentido de las decisiones administrativas y de la sentencia de primera instancia. La jurisprudencia ha sido reiterativa al señalar que el debido proceso no garantiza que las decisiones administrativas resulten favorables a las pretensiones del administrado, sino que estas sean adoptadas mediante un procedimiento previamente establecido, con observancia de las garantías de contradicción, defensa y motivación, circunstancias que, como acertadamente concluyó el juez de primera instancia, fueron plenamente respetadas en el presente asunto.

Por lo anterior, el primer cargo del recurso de apelación carece de fundamento jurídico suficiente para desvirtuar las conclusiones de la sentencia recurrida, razón por la cual el mismo debe ser desestimado y confirmarse íntegramente la decisión adoptada por el Juzgado.

2.2. LA SENTENCIA ACERTÓ AL CONCLUIR QUE LA SUPERINTENDENCIA NACIONAL DE SALUD EJERCIÓ SUS COMPETENCIAS DENTRO DEL MARCO LEGAL Y NO ESTABA OBLIGADA A REABRIR EL DEBATE PROBATORIO

La parte recurrente sostiene que la sentencia incurrió en error al considerar ajustada a derecho la actuación desplegada por la Superintendencia Nacional de Salud, insistiendo en que dicha autoridad estaba obligada a decretar las pruebas solicitadas dentro del recurso de apelación y a realizar un nuevo análisis técnico respecto de cada uno de los hallazgos que dieron origen a las resoluciones de reintegro.

No obstante, este reparo desconoce el alcance de las competencias que el ordenamiento jurídico atribuye a la Superintendencia Nacional de Salud dentro del procedimiento administrativo especial de recuperación de recursos públicos.

Tal como acertadamente lo expuso el Juzgado de primera instancia, la actuación adelantada por la Superintendencia no constituye una nueva auditoría técnica sobre los recobros objeto de controversia, ni un escenario destinado a reconstruir íntegramente la actividad administrativa previamente desarrollada por la ADRES. Su función consiste en ejercer el control de legalidad sobre la decisión administrativa recurrida, verificando que esta haya sido expedida por autoridad competente, con observancia del procedimiento legalmente establecido, suficiente motivación y respeto de las garantías propias del debido proceso.

En ese sentido, la interpretación propuesta por la recurrente conduciría a desnaturalizar las competencias legalmente atribuidas a la Superintendencia Nacional de Salud, pues implicaría convertir el recurso administrativo en una nueva instancia de auditoría técnica, desconociendo que dicha actividad ya fue desarrollada por la autoridad competente durante el procedimiento de verificación adelantado por la ADRES.

Precisamente, la auditoría técnica constituye el mecanismo mediante el cual la ADRES verifica el cumplimiento de los requisitos legales, técnicos, médicos y financieros que condicionan el reconocimiento de los recursos públicos del Sistema General de Seguridad Social en Salud. Durante dicha actuación administrativa la EPS tuvo pleno conocimiento de los hallazgos formulados, presentó observaciones, allegó la documentación que estimó pertinente y ejerció los mecanismos de contradicción previstos por el ordenamiento jurídico, razón por la cual no puede afirmarse que la Superintendencia estuviera obligada a repetir íntegramente esa actuación para garantizar el debido proceso.

La sentencia fue clara al señalar que la legalidad del acto administrativo no depende de que la autoridad de segunda instancia reproduzca la totalidad de la actividad probatoria desarrollada durante la actuación inicial. Por el contrario, la suficiencia del material probatorio debe analizarse a partir del expediente administrativo en su integridad, el cual ya contenía los elementos necesarios para resolver el recurso interpuesto por la EPS. En consecuencia, la negativa a decretar nuevas pruebas no constituye una actuación arbitraria, sino el ejercicio legítimo de la facultad de dirección del procedimiento administrativo, conforme a los criterios de pertinencia, conducencia y utilidad de la prueba.

Debe resaltarse, además, que la recurrente no explica de qué manera concreta las pruebas cuya práctica echa de menos habrían tenido la capacidad de modificar las conclusiones alcanzadas durante la auditoría técnica ni cuáles hechos relevantes permanecían sin acreditar dentro del expediente administrativo. Su inconformidad se limita a afirmar, de manera genérica, que la Superintendencia debió realizar un nuevo examen probatorio, sin demostrar la incidencia material que dicha actuación habría tenido sobre la decisión finalmente adoptada.

No puede perderse de vista que el procedimiento objeto de controversia versa sobre la recuperación de recursos públicos del Sistema General de Seguridad Social en Salud, materia respecto de la cual el legislador estableció un procedimiento especial que busca garantizar tanto la protección del patrimonio público como el respeto de las garantías procesales de los administrados.

Admitir la tesis de la recurrente implicaría prolongar indefinidamente las actuaciones administrativas mediante la reiteración de etapas probatorias ya agotadas, afectando los principios de eficiencia, economía y celeridad que gobiernan la función administrativa consagrados en el artículo 209 de la Constitución Política.

Así las cosas, la sentencia acertó al concluir que la Superintendencia Nacional de Salud actuó dentro del ámbito de las competencias que le fueron atribuidas por el ordenamiento jurídico y que la negativa a decretar nuevas pruebas no configuró vulneración alguna del debido proceso ni del derecho de defensa de la EPS SANITAS S.A.S., razón por la cual este cargo de apelación tampoco está llamado a prosperar.

2.3. LA SENTENCIA ACERTÓ AL DESCARTAR LA CONFIGURACIÓN DE LA CADUCIDAD ALEGADA POR LA RECURRENTE Y AL CONCLUIR QUE LA ADRES EJERCIÓ OPORTUNAMENTE SUS COMPETENCIAS

Por otra parte, la parte recurrente afirma que la facultad de la Administración para exigir el reintegro de los recursos objeto de controversia se encontraba caducada al momento de expedirse los actos administrativos demandados. Sobre esa base sostiene que la ADRES carecía de competencia para ordenar el reintegro y que, en consecuencia, los actos administrativos se encuentran afectados por un vicio de nulidad.

No obstante, tal planteamiento desconoce el régimen jurídico especial que gobierna el procedimiento de recuperación de recursos públicos del Sistema General de Seguridad Social en Salud y, además, parte de una interpretación aislada de las normas que regulan la materia, sin considerar su finalidad ni el desarrollo jurisprudencial que ha efectuado la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo.

Precisamente por ello, el Juzgado de primera instancia concluyó acertadamente que en el presente asunto no se configuró la caducidad alegada por la EPS SANITAS S.A.S., toda vez que la actuación adelantada por la ADRES se desarrolló dentro del marco temporal previsto por el ordenamiento jurídico y con estricta observancia de las competencias legalmente atribuidas para la recuperación de recursos públicos apropiados o reconocidos sin justa causa.

La tesis sostenida por la recurrente supone que el simple transcurso del tiempo extingue automáticamente la competencia administrativa para ordenar el reintegro de recursos del Sistema General de Seguridad Social en

Salud. Sin embargo, esa conclusión no encuentra respaldo en las disposiciones especiales que regulan la materia, las cuales fueron concebidas precisamente para garantizar la adecuada administración de recursos públicos destinados a la financiación del derecho fundamental a la salud.

Debe recordarse que el procedimiento de reintegro no constituye un mecanismo sancionatorio dirigido a imponer consecuencias jurídicas desfavorables a los particulares. Por el contrario, se trata de un procedimiento administrativo orientado a restablecer la legalidad del gasto público cuando, como consecuencia de la auditoría técnica y financiera, se evidencia que determinados recursos fueron reconocidos o girados sin el cumplimiento de los presupuestos establecidos por el ordenamiento jurídico. En esa medida, la finalidad de la actuación administrativa no consiste en imponer una sanción, sino en proteger el patrimonio público y garantizar la correcta destinación de los recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud.

Bajo esa perspectiva, resulta improcedente trasladar al procedimiento especial de reintegro interpretaciones propias de otros regímenes jurídicos que responden a finalidades distintas, como pretende hacerlo la recurrente.

La sentencia fue clara al señalar que el análisis de la competencia administrativa debía realizarse con fundamento en el régimen especial que regula la recuperación de recursos públicos administrados por la ADRES y no a partir de interpretaciones extensivas que terminan restringiendo injustificadamente las facultades conferidas por el legislador para la protección del erario.

Adicionalmente, la recurrente omite considerar que la actuación administrativa cuestionada se sustentó en un proceso de auditoría integral adelantado sobre los recobros presentados por la propia EPS, procedimiento dentro del cual se verificó el incumplimiento de los requisitos legales que habilitaban el reconocimiento de los recursos públicos.

En consecuencia, la expedición de los actos administrativos demandados no obedeció a una actuación arbitraria o extemporánea de la Administración, sino al ejercicio de una competencia expresamente atribuida por el legislador para garantizar la recuperación de recursos cuya apropiación resultó contraria al marco normativo aplicable.

Tampoco puede perderse de vista que la interpretación defendida por la recurrente conduciría a consecuencias incompatibles con los principios que orientan la administración de los recursos públicos. En efecto, aceptar que el simple transcurso del tiempo extingue la posibilidad de recuperar recursos reconocidos sin justa causa implicaría consolidar situaciones manifiestamente contrarias al principio de legalidad del gasto público y permitir la permanencia de pagos efectuados sin soporte jurídico suficiente, circunstancia que resulta incompatible con los principios de eficiencia, moralidad, responsabilidad y sostenibilidad financiera que rigen la administración del Sistema General de Seguridad Social en Salud.

La sentencia recurrida valoró adecuadamente estos aspectos y concluyó, con fundamento en las pruebas obrantes en el expediente y en la normativa especial aplicable, que la ADRES actuó dentro del ámbito de sus competencias y que la actuación administrativa fue adelantada oportunamente, razón por la cual no existía fundamento para declarar la nulidad de los actos demandados por la supuesta configuración de la caducidad.

En ese orden de ideas, el cargo de apelación carece de la entidad suficiente para desvirtuar las conclusiones alcanzadas por el juez de primera instancia, pues la recurrente insiste en una interpretación jurídica que ya fue ampliamente analizada y descartada en la sentencia, sin aportar elementos nuevos que permitan concluir que la ADRES perdió competencia para adelantar el procedimiento de reintegro o que los actos administrativos demandados fueron expedidos por fuera de los límites temporales previstos en el ordenamiento jurídico.

Por consiguiente, se solicita al Honorable Tribunal confirmar íntegramente la decisión de primera instancia en este aspecto, al encontrarse plenamente acreditado que la actuación administrativa se ajustó al régimen jurídico especial aplicable y que la facultad ejercida por la ADRES fue ejercida dentro del marco de las competencias conferidas por la ley.

2.4. LA SENTENCIA ACERTÓ AL RECONOCER QUE LOS RECURSOS ADMINISTRADOS POR LA ADRES SON RECURSOS PÚBLICOS SOMETIDOS A UN RÉGIMEN ESPECIAL DE PROTECCIÓN, LO QUE JUSTIFICA EL EJERCICIO DE LA FACULTAD DE REINTEGRO

La parte recurrente insiste en cuestionar la legalidad de los actos administrativos expedidos bajo el entendido de que la actuación administrativa adelantada para obtener el reintegro de los recursos carecía de fundamento jurídico suficiente. No obstante, dicho planteamiento desconoce un aspecto esencial que fue correctamente desarrollado por el Juzgado de primera instancia: la naturaleza pública de los recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud y el deber constitucional y legal que recae sobre la ADRES de velar por su adecuada administración.

En efecto, los recursos administrados por la ADRES no pertenecen al patrimonio de las Entidades Promotoras de Salud ni ingresan a su esfera jurídica con carácter definitivo por el solo hecho de haber sido girados. Se trata de recursos públicos afectados a una destinación específica, cuya administración se encuentra sometida a los principios de legalidad, eficiencia, moralidad, transparencia y sostenibilidad financiera que gobiernan la función administrativa y la gestión fiscal.

Precisamente por esa razón, el legislador estableció mecanismos especiales de auditoría, verificación y recuperación de recursos cuando se advierta que estos fueron reconocidos o apropiados sin el cumplimiento de los requisitos legales, permitiendo a la Administración restablecer la legalidad del gasto público y garantizar que los recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud sean destinados exclusivamente a las finalidades constitucionalmente previstas.

La sentencia de primera instancia comprendió adecuadamente esta finalidad y concluyó que las actuaciones adelantadas por la ADRES no perseguían la imposición de una sanción a la EPS SANITAS S.A.S., sino la recuperación de recursos públicos cuyo reconocimiento fue objeto de observaciones técnicas debidamente sustentadas durante el procedimiento administrativo. En consecuencia, la actuación de la Entidad respondió al cumplimiento de una obligación legal orientada a proteger el patrimonio público y no al ejercicio arbitrario de una potestad administrativa.

Debe resaltarse que la facultad de reintegro constituye un instrumento indispensable para garantizar la correcta administración de los recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud, pues permite corregir situaciones en las cuales se evidencia el reconocimiento o pago de valores que no cumplían las condiciones exigidas por el ordenamiento jurídico. Negar dicha facultad o restringirla mediante interpretaciones que no encuentran respaldo en la normativa especial implicaría desconocer el deber constitucional de las autoridades públicas de proteger el erario y asegurar la destinación específica de los recursos públicos.

En ese contexto, la postura asumida por la recurrente desconoce que el control ejercido por la ADRES no constituye una facultad discrecional, sino una obligación derivada del régimen jurídico que regula la administración de los recursos públicos destinados a financiar el Sistema General de Seguridad Social en Salud. En otras palabras, una vez advertida la existencia de pagos efectuados sin el cumplimiento de los requisitos legales, la Entidad no solo estaba facultada, sino obligada a adelantar las actuaciones administrativas encaminadas a obtener el reintegro de dichos recursos.

Tampoco puede perderse de vista que la interpretación propuesta por SANITAS conduciría a consolidar situaciones jurídicas manifiestamente contrarias al interés general, pues impediría a la Administración recuperar recursos públicos respecto de los cuales se comprobó su reconocimiento indebido, afectando directamente la sostenibilidad financiera del Sistema General de Seguridad Social en Salud y comprometiendo la adecuada destinación de recursos cuya finalidad es garantizar la prestación efectiva de los servicios de salud a toda la población.

Por ello, acertó el Juzgado al concluir que los actos administrativos demandados no solo encuentran respaldo en las competencias legalmente atribuidas a la ADRES, sino también en los principios constitucionales que rigen la administración de los recursos públicos, particularmente los principios de legalidad del gasto, eficiencia administrativa, moralidad, responsabilidad y prevalencia del interés general.

En consecuencia, el recurso de apelación no logra desvirtuar el fundamento central de la sentencia, pues omite analizar la naturaleza jurídica de los recursos objeto de reintegro y desconoce que el procedimiento adelantado por la ADRES constituye una manifestación legítima del deber estatal de proteger el patrimonio público y garantizar el adecuado funcionamiento del Sistema General de Seguridad Social en Salud.

2.5. LA SENTENCIA ACERTÓ AL RECONOCER QUE LOS RECURSOS ADMINISTRADOS POR LA ADRES SON RECURSOS PÚBLICOS SOMETIDOS A UN RÉGIMEN ESPECIAL DE PROTECCIÓN, LO QUE JUSTIFICA EL EJERCICIO DE LA FACULTAD DE REINTEGRO

La parte recurrente insiste en cuestionar la legalidad de los actos administrativos expedidos bajo el entendido de que la actuación administrativa adelantada para obtener el reintegro de los recursos carecía de fundamento jurídico suficiente. No obstante, dicho planteamiento desconoce un aspecto esencial que fue correctamente desarrollado por el Juzgado de primera instancia: **la naturaleza pública de los recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud y el deber constitucional y legal que recae sobre la ADRES de velar por su adecuada administración**.

En efecto, **los recursos administrados por la ADRES no pertenecen al patrimonio de las Entidades Promotoras de Salud ni ingresan a su esfera jurídica con carácter definitivo por el solo hecho de haber sido girados**. **Se trata de recursos públicos afectados a una destinación específica, cuya administración se encuentra sometida a los principios de legalidad, eficiencia, moralidad, transparencia y sostenibilidad financiera que gobiernan la función administrativa y la gestión fiscal**.

Precisamente por esa razón, ***el legislador estableció mecanismos especiales de auditoría, verificación y recuperación de recursos cuando se advierta que estos fueron reconocidos o apropiados sin el cumplimiento de los requisitos legales, permitiendo a la Administración restablecer la legalidad del gasto público y garantizar que los recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud sean destinados exclusivamente a las finalidades constitucionalmente previstas***.

La sentencia de primera instancia comprendió adecuadamente esta finalidad y concluyó que las actuaciones adelantadas por la ADRES no perseguían la imposición de una sanción a la EPS SANITAS S.A.S., sino la recuperación de recursos públicos cuyo reconocimiento fue objeto de observaciones técnicas debidamente sustentadas durante el procedimiento administrativo. En consecuencia, la actuación de la Entidad respondió al cumplimiento de una obligación legal orientada a proteger el patrimonio público y no al ejercicio arbitrario de una potestad administrativa.

Debe resaltarse que la ***facultad de reintegro constituye un instrumento indispensable para garantizar la correcta administración de los recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud, pues permite corregir situaciones en las cuales se evidencia el reconocimiento o pago de valores que no cumplían las condiciones exigidas por el ordenamiento jurídico. Negar dicha facultad o restringirla mediante interpretaciones que no encuentran respaldo en la normativa especial implicaría desconocer el deber constitucional de las autoridades públicas de proteger el erario y asegurar la destinación específica de los recursos públicos***.

En ese contexto, la postura asumida por la recurrente desconoce que el control ejercido por la ADRES no constituye una facultad discrecional, sino una obligación derivada del régimen jurídico que regula la administración de los recursos públicos destinados a financiar el Sistema General de Seguridad Social en Salud. En otras palabras, una vez advertida la existencia de pagos efectuados sin el cumplimiento de los requisitos legales, la Entidad no solo estaba facultada, sino obligada a adelantar las actuaciones administrativas encaminadas a obtener el reintegro de dichos recursos.

Tampoco puede perderse de vista que la interpretación propuesta por SANITAS conduciría a consolidar situaciones jurídicas manifiestamente contrarias al interés general, pues impediría a la Administración recuperar recursos públicos respecto de los cuales se comprobó su reconocimiento indebido, afectando directamente la sostenibilidad financiera del Sistema General de Seguridad Social en Salud y comprometiendo la adecuada destinación de recursos cuya finalidad es garantizar la prestación efectiva de los servicios de salud a toda la población.

Por ello, acertó el Juzgado al concluir que los actos administrativos demandados no solo encuentran respaldo en las competencias legalmente atribuidas a la ADRES, sino también en los principios constitucionales que rigen la administración de los recursos públicos, particularmente los principios de legalidad del gasto, eficiencia administrativa, moralidad, responsabilidad y prevalencia del interés general.

En consecuencia, el recurso de apelación no logra desvirtuar el fundamento central de la sentencia, pues omite analizar la naturaleza jurídica de los recursos objeto de reintegro y desconoce que el procedimiento adelantado por la ADRES constituye una manifestación legítima del deber estatal de proteger el patrimonio público y garantizar el adecuado funcionamiento del Sistema General de Seguridad Social en Salud.

2.6. LA SENTENCIA ACERTÓ AL CONCLUIR QUE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS SE ENCUENTRAN DEBIDAMENTE MOTIVADOS Y QUE LA RECURRENTE NO LOGRÓ DESVIRTUAR LA PRESUNCIÓN DE LEGALIDAD QUE LOS AMPARA

La parte recurrente sostiene que los actos administrativos expedidos, adolecen de falsa motivación, al considerar que la Entidad sustentó indebidamente la obligación de reintegro y que tanto la actuación administrativa como la sentencia de primera instancia desconocieron los argumentos expuestos por la EPS durante el trámite administrativo y el proceso judicial.

Sin embargo, dicha afirmación carece de sustento, pues parte de una interpretación subjetiva de la decisión administrativa, sin demostrar la existencia de un error en los presupuestos fácticos o jurídicos que sirvieron de fundamento para la expedición de los actos demandados.

Como acertadamente lo concluyó el Juzgado de primera instancia, los actos administrativos expedidos fueron proferidos con fundamento en el procedimiento especial de auditoría previsto en la normativa aplicable, dentro del cual se verificó el cumplimiento de los requisitos legales y técnicos exigidos para el reconocimiento de los recursos reclamados por la EPS SANITAS S.A.S. En desarrollo de dicho procedimiento se efectuó el análisis de la información allegada por la entidad promotora de salud, se valoraron los soportes obrantes en el expediente y se expusieron de manera clara las razones por las cuales determinadas reclamaciones no cumplían los presupuestos necesarios para mantener el reconocimiento de los recursos públicos objeto de controversia.

Debe recordarse que la falsa motivación constituye una causal de nulidad de carácter excepcional que exige acreditar que la Administración fundamentó su decisión en hechos inexistentes, falsos o jurídicamente equivocados, o que desconoció pruebas determinantes que necesariamente habrían conducido a una decisión distinta. No basta, entonces, con manifestar desacuerdo frente a la valoración realizada por la autoridad administrativa o sostener una interpretación diferente de las normas aplicables, pues ello únicamente evidencia una discrepancia jurídica que no tiene la entidad suficiente para desvirtuar la presunción de legalidad que ampara los actos administrativos.

Precisamente ese fue uno de los aspectos desarrollados por la sentencia recurrida. El despacho concluyó que la demandante no logró demostrar que los hallazgos técnicos efectuados durante la auditoría fueran

inexistentes, arbitrarios o contrarios a la realidad probatoria del expediente. Por el contrario, la decisión judicial evidenció que la actuación administrativa se apoyó en un conjunto de elementos técnicos y documentales que permitieron establecer las razones por las cuales procedía el reintegro de los recursos cuestionados.

En ese contexto, la recurrente insiste en cuestionar las conclusiones alcanzadas por la auditoría técnica sin aportar elementos probatorios que permitan desvirtuarlas. Su recurso se limita a reiterar las mismas afirmaciones formuladas desde la demanda, insistiendo en que la Administración realizó una valoración equivocada de la información suministrada, pero sin acreditar de manera concreta cuáles hechos fueron erróneamente apreciados ni cuál habría sido la incidencia real de tales supuestas inconsistencias sobre la decisión finalmente adoptada.

Resulta pertinente recordar que, conforme al artículo 88 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, los actos administrativos gozan de presunción de legalidad mientras no sean anulados por la jurisdicción competente. En virtud de dicha presunción, corresponde a quien pretende su nulidad aportar los elementos de convicción suficientes para demostrar la configuración de los vicios alegados. En el presente asunto, la parte demandante no cumplió con esa carga procesal, pues sus afirmaciones permanecieron en el plano de la inconformidad frente al resultado de la actuación administrativa, sin lograr desvirtuar los fundamentos técnicos, jurídicos y probatorios que respaldan las decisiones adoptadas por la ADRES.

Igualmente, debe resaltarse que el recurso de apelación tampoco controvierte de manera específica las razones expuestas por el Juzgado para descartar el cargo de falsa motivación. La recurrente reproduce, en esencia, los argumentos inicialmente desarrollados en la demanda, sin identificar errores concretos de valoración probatoria o de interpretación normativa en los que hubiera incurrido el fallador. De esta manera, la apelación no satisface la carga argumentativa exigida para desvirtuar una sentencia que se encuentra debidamente motivada y sustentada en el material probatorio obrante en el expediente.

En esas condiciones, la sentencia acertó al concluir que los actos administrativos demandados fueron expedidos con observancia del procedimiento legal, sustentados en una auditoría técnica integral y suficientemente motivados tanto en los hechos como en el derecho. En consecuencia, la recurrente no logró desvirtuar la presunción de legalidad que los ampara, razón por la cual el cargo de falsa motivación carece de vocación de prosperidad y la decisión de primera instancia debe ser confirmada en su integridad.

2.7. CONCLUSIÓN

Del análisis integral del recurso de apelación se evidencia que la parte recurrente no logró demostrar la existencia de errores de hecho o de derecho en los que hubiese incurrido el Juzgado al proferir la sentencia objeto de impugnación. Por el contrario, los argumentos expuestos en el recurso corresponden, en esencia, a una reiteración de los cargos formulados desde la presentación de la demanda y posteriormente desarrollados en los alegatos de conclusión, los cuales fueron analizados de manera expresa y suficiente por el fallador de primera instancia.

En efecto, la sentencia abordó de manera ordenada cada uno de los problemas jurídicos sometidos a su consideración, examinó el marco normativo que regula el procedimiento especial de recuperación de recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud, valoró integralmente el material probatorio obrante en el expediente y explicó las razones por las cuales concluyó que los actos administrativos demandados fueron expedidos por autoridad competente, con observancia del procedimiento legalmente establecido, suficiente motivación y pleno respeto de las garantías propias del debido proceso.

A lo largo del presente pronunciamiento quedó demostrado que la sentencia acertó al concluir que la EPS SANITAS S.A.S. contó con todas las garantías necesarias para ejercer su derecho de defensa durante la actuación administrativa; que la Superintendencia Nacional de Salud actuó dentro del ámbito de las competencias que le asignaba el ordenamiento jurídico; que la actuación adelantada por la ADRES se ajustó al régimen especial previsto para la recuperación de recursos públicos del Sistema General de Seguridad Social en Salud; que no se configuró la caducidad alegada por la recurrente; y que los actos administrativos se encuentran debidamente motivados y continúan amparados por la presunción de legalidad.

Así mismo, la recurrente no aportó elementos probatorios ni argumentos jurídicos nuevos que permitan concluir que el juez incurrió en una indebida interpretación de las normas aplicables o en una errónea valoración de las pruebas. Su inconformidad se limita a insistir en una interpretación distinta de la normativa especial que regula la materia, sin lograr desvirtuar las razones expuestas por el despacho judicial ni los fundamentos técnicos y jurídicos que respaldan las decisiones administrativas demandadas.

No puede perderse de vista que la actuación adelantada por la ADRES tuvo como finalidad garantizar la correcta administración de recursos públicos destinados a la financiación del Sistema General de Seguridad Social en Salud, propósito que responde directamente a los principios de legalidad, eficiencia, moralidad, responsabilidad y sostenibilidad financiera que orientan la función administrativa. En esa medida, la recuperación de recursos reconocidos sin el cumplimiento de los presupuestos legales constituye una obligación de la Administración y no una facultad discrecional, razón por la cual los actos administrativos expedidos en desarrollo de dicha competencia encuentran pleno respaldo en el ordenamiento jurídico.

En consecuencia, los reparos formulados en el recurso de apelación no desvirtúan las consideraciones fácticas, probatorias y jurídicas que sustentan la sentencia de primera instancia, ni evidencian la configuración de los vicios alegados respecto de los actos administrativos demandados. Por el contrario, la providencia recurrida constituye una decisión debidamente motivada, ajustada al marco normativo aplicable y acorde con la jurisprudencia que regula la materia, razón por la cual se impone su confirmación integral.

3. SOLICITUD

Por las razones de hecho y de derecho ampliamente expuestas en el presente escrito, se solicita al Honorable Tribunal Administrativo de Cundinamarca **confirmar en su integridad la sentencia proferida el 23 de julio de 2025 por el Juzgado 609 Administrativo Transitorio de Bogotá**, **mediante la cual se negaron las pretensiones de la demanda**, por cuanto se encuentra plenamente acreditado que las actuaciones adelantadas por la ADRES se desarrollaron con estricto apego al ordenamiento jurídico, dentro del ámbito de

las competencias legalmente atribuidas y con plena observancia de las garantías propias del debido proceso administrativo.

De igual manera, quedó demostrado que los actos administrativos expedidos por la Superintendencia Nacional de Salud, en ejercicio de las competencias que le fueron conferidas por el ordenamiento jurídico para conocer y decidir el recurso de apelación, se ajustaron plenamente al marco constitucional y legal aplicable, encontrándose debidamente motivados y sustentados en el material probatorio obrante dentro de la actuación administrativa.

Así mismo, quedó demostrado que los argumentos desarrollados por la parte recurrente no desvirtúan los fundamentos fácticos, probatorios ni jurídicos que sustentan la providencia impugnada, limitándose a reiterar las mismas inconformidades planteadas desde la demanda, sin demostrar la existencia de errores de hecho o de derecho que justifiquen su revocatoria.

En consecuencia, **se solicita mantener incólume la decisión recurrida**, por tratarse de una providencia que resolvió de manera integral los problemas jurídicos sometidos a consideración del despacho, efectuó una adecuada valoración del acervo probatorio y aplicó correctamente el régimen jurídico que gobierna la controversia. **En tal sentido, la sentencia constituye una decisión debidamente motivada, ajustada al marco constitucional y legal vigente, que garantiza la observancia de los principios de legalidad, debido proceso, buena administración, sostenibilidad financiera del Sistema General de Seguridad Social en Salud y protección de los recursos públicos, cuya salvaguarda resulta esencial para el cumplimiento de los fines del Estado**.

4. NOTIFICACIONES

La entidad Demandada, la Administradora de los Recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud - ADRES) y la suscrita en la Avenida Calle 26 N° 69 - 76 Torre 1, Piso 17, Edificio Aire en Bogotá D.C. además, de conformidad con el Decreto 806 de 2020 y la Ley 2213 de 2022, tanto la entidad como la suscrita podemos ser notificadas en los correos electrónico notificaciones.judiciales@adres.gov.co., y laura.calderon@adres.gov.co además podre ser contactada en el Cel. 3004254417.

Con el debido respeto,

Laura Alejandra Calderón Rozo
LAURA ALEJANDRA CALDERON ROZO
C.C. 1.032.486.684 de Bogotá
T.P. 351.612 del C.S. de la J