



## JUZGADO SEGUNDO ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO DE BOGOTÁ SECCIÓN PRIMERA

Bogotá D.C., veintiuno (21) de marzo de dos mil veintitrés (2023)

Expediente N°: 11001-33-34-002-2022-00333-00  
Demandante: Salud Total EPS-S S.A  
Demandado: Administradora de los Recursos del Sistema  
General de Seguridad Social en Salud – ADRES

### **NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO**

---

Teniendo en cuenta que el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Segunda, Subsección F decidió asignar la competencia del presente proceso a este Juzgado, corresponde pronunciarse sobre la admisibilidad de la demanda, teniendo en cuenta los siguientes,

#### **ANTECEDENTES**

1. El Despacho, mediante auto de 23 de agosto de 2022, inadmitió la demanda de la referencia, y concedió el término de 10 días para que la parte actora, so pena de rechazo, subsanara la demanda.

*“Sin embargo, la demanda no alude a ninguna pretensión del resorte de un medio de control de que conozca la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, razón por la cual será inadmitida para que el accionante escoja el mecanismo de control de legalidad acorde con sus pretensiones y proceda a adecuar la demanda a esa finalidad, **cumpliendo con todos los requisitos formales y de fondo que exija el medio elegido.**” (Se resalta)”*

2. En cumplimiento de la citada providencia, la parte demandante allegó escrito de subsanación de demanda, dentro del término concedido, adecuándola al medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho.

#### **CONSIDERACIONES**

En atención a que se pretende *“la NULIDAD PARCIAL de la comunicación UTF2014-OPE-10313 DEL 1 de febrero de 2016; UTF2014-OPE-10680 DEL 29 de febrero de 2016 y UTF2014-OPE-10651 DEL 29 de febrero de 2016; expedidas por la UNIÓN TEMPORAL FOSYGA 2014 como administrador fiduciario del FOSYGA, hoy competencias asumidas por la ADMINISTRADORA DE LOS RECURSOS DEL SGSSS – ADRES”*, el Despacho procederá a establecer si en el presente asunto operó el fenómeno de caducidad.

Para ello, se estudiará esta figura en el medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, con el objetivo de aplicar dicho estudio en el caso concreto.

**Caducidad del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho.**

El literal d, del numeral 2 del artículo 164 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, señala:

*“[...] Artículo 164. Oportunidad para presentar la demanda. La demanda deberá ser presentada:*

*[...] 2. En los siguientes términos, so pena de que opere la caducidad:*

*[...] d) Cuando se pretenda la nulidad y restablecimiento del derecho, la demanda deberá presentarse dentro del término de **cuatro (4) meses** contados a partir del día siguiente al de la comunicación, notificación, ejecución o publicación del acto administrativo, según el caso, salvo las excepciones establecidas en otras disposiciones legales (...)*” (Subrayado por el Despacho).

A su vez, el inciso séptimo del artículo 118 del Código General del Proceso, aplicable por remisión expresa del artículo 306 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, prescribe que cuando el término se determine en meses o años, su vencimiento será el mismo día que empezó a correr del correspondiente mes o año. Si este no tiene ese día, el término vencerá el último día del respectivo mes o año, y si su vencimiento ocurre un día inhábil, se extenderá hasta el primer día hábil siguiente.

El artículo 62 del Código de Régimen Político y Municipal<sup>1</sup>, establece que “los plazos de días que se señalen en las leyes y actos oficiales, se entienden suprimidos los feriados y de vacantes, a menos de expresarse lo contrario. **Los de meses y años se computan según el calendario**; pero si el último día fuere feriado o de vacante, se extenderá el plazo hasta el primer día hábil” (Subrayado por el Despacho).

Finalmente, el artículo 56 de la Ley 2220 de 2022 señala que la solicitud de conciliación extrajudicial tiene como efecto jurídico la suspensión de los términos de prescripción o caducidad de la acción “[...] hasta que suscriba el acta de conciliación, se expidan las constancias establecidas en la presente ley o hasta que se venza el término de tres (3) meses, o la prórroga a que se refiere el artículo 60 de esta ley, lo que ocurra primero. Esta suspensión operará por una sola vez y será improrrogable.”.

### **Caso concreto.**

En lo pertinente ha de señalarse que el litigio iniciado por la EPS demandante ante la Jurisdicción Ordinaria Laboral persigue la declaración y el posterior reconocimiento de los servicios que ésta habría prestado y que no se encontrarían incluidos en el Plan Obligatorio de Salud (Hoy PBS), los cuales fueron glosados administrativamente por el ADRES, negándose al pago.

También ha de agregarse que en lo concerniente a la oportunidad para presentar la demanda, la actora consideró que la demanda se podía presentar en cualquier tiempo, pues, alegó que esta se regiría rige por lo dispuesto en el literal b del numeral 1 del artículo 164 del CPACA<sup>2</sup>, bajo los siguientes fundamentos:

---

<sup>1</sup> Ley 4 de 1913.

<sup>2</sup> “**ARTÍCULO 164. OPORTUNIDAD PARA PRESENTAR LA DEMANDA.** La demanda deberá ser presentada:

1. En cualquier tiempo, cuando: (...)

b) El objeto del litigio lo constituyan bienes estatales imprescriptibles e inenajenables;”

*“De acuerdo con la norma citada, no se establece un término de caducidad de la acción, sin distinción del control de legalidad invocado, cuando se trate, entre otros, de bienes estatales imprescriptibles e inalienables. Así pues, según lo enseña el artículo 63 Constitucional, “[l]os bienes de uso público, los parques naturales, las tierras comunales de grupos étnicos, las tierras de resguardo, el patrimonio arqueológico de la Nación y los demás bienes que determine la Ley, son inalienables, imprescriptibles e inembargables”.*

***Tal prerrogativa se aplica a los recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud, los cuales hacen parte del presupuesto general de la nación y del Sistema General de Participaciones, que se asignan a las EPS por concepto de Unidad de Pago por Capitación tanto del régimen contributivo como del subsidiado, pues su asignación a los actores del sistema implican una destinación específica, que no es otra que la prestación y aseguramiento en salud, considerados como recursos inembargables, imprescriptibles e inalienables.***

*Tales recursos resultan relevantes para el presente estudio, si se tiene en cuenta que los servicios y tecnologías NO POS son financiados con recursos de la UPC mientras se surte el trámite administrativo del recobro ante la ADRES, antes FOSYGA, y una vez es reconocido este valor cuya financiación está a cargo del Estado según lo señalado en el extenso de este escrito, estos recursos entran a cubrir la UPC destinada para tal fin, lo que implica que estos recursos no pierden en ningún momento su naturaleza parafiscal, pues según su cadena de destinación, siguen financiando el aseguramiento en salud.” (Sic) (Se resalta)*

Sin embargo, el anterior argumento no es acertado, como quiera que, según el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, el asunto no es tributario:

***“En esa dirección, es importante precisar que la relación de la EPS con Adres no es una relación tributaria, por el contrario, es una relación entre agentes que tienen a cargo la prestación del servicio de salud, cada uno en el rol establecido en el ordenamiento jurídico, de manera que esa relación es una consecuencia de la dinámica de las operaciones financieras entre la prestadora del servicio de salud (EPS) y el administrador de los recursos (Adres), respecto a los flujos de caja y la utilización oportuna y eficiente de los recursos del sector salud y su utilización en la prestación.***

***En ese mismo sentido, el resultado de las auditorías realizadas y las glosas administrativas que se hallaron en los actos acusados, no tiene un origen tributario o de contribución parafiscal, por el contrario, tiene un carácter de contraprestación, puesto que se refiere al dinero que se debe o no reconocer a la EPS por las funciones en salud que presta.” (Se resalta)***

Así las cosas, atendiendo lo expuesto por el Tribunal, que considera que estos recursos no tienen carácter tributario, se sigue que la presente demanda ha debido presentarse bajo el término dispuesto en el literal d, del numeral 2 del artículo 164, esto es, máximo a los cuatro (4) meses contados a partir del día siguiente a la comunicación, notificación, ejecución o publicación, según el caso, del acto administrativo que decidió la situación concreta.

En ese contexto, ha de observarse que los actos administrativos demandados UTF2014-OPE-10313, UTF2014-OPE-10680 y UTF2014-OPE-10651 fueron comunicados el 1 de febrero de 2016, 29 de febrero de 2016 y 29 de febrero de 2016, respectivamente, por lo tanto, si se escoge la fecha del último para efectos del conteo de la caducidad, se deduce que este inició desde el martes 1 de

marzo de 2016 finalizando el 1 de julio de esa anualidad. Sin embargo, la parte actora radicó la demanda, ante la Jurisdicción Ordinaria Laboral, el 12 de enero de 2022, esto es más de 5 años después a la comunicación del acto administrativo que negó el pago de los recobros.

De otra parte, la demanda no solo fue presentada a destiempo, sino que además incumplió el requisito de procedibilidad, ya que no se agotó la conciliación extrajudicial, dado, se insiste, según el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, no se debate un asunto tributario, y en esa razón la demandante no estaba exenta de acatar ese requisito.

Como colofón de lo expuesto, en aplicación de lo dispuesto en el numeral 1 del artículo 169 de la Ley 1437 de 2011, se rechazará la demanda, por haber operado el fenómeno de caducidad.

En mérito de lo expuesto, el Juzgado Segundo Administrativo del Circuito de Bogotá, Sección Primera,

### **RESUELVE**

**ARTÍCULO PRIMERO. RECHAZAR** la demanda de la referencia.

**ARTÍCULO SEGUNDO.** En firme esta providencia, archívese el expediente.

**NOTIFIQUESE Y CUMPLASE**



**Gloria Dorys Álvarez García**  
Juez

Firmado Por:

**Gloria Dorys Alvarez Garcia**

**Juez**

**Juzgado Administrativo**

**002**

**Bogotá, D.C. - Bogotá D.C.,**

Este documento fue generado con firma electrónica y cuenta con plena validez jurídica,  
conforme a lo dispuesto en la Ley 527/99 y el decreto reglamentario 2364/12

Código de verificación: **ac1135bb077f654c15d2353180ae8f8aa66b05f31b65b5a02ab4efadd7d7e5b9**

Documento generado en 21/03/2023 02:40:08 PM

**Descargue el archivo y valide éste documento electrónico en la siguiente URL:**  
**<https://procesojudicial.ramajudicial.gov.co/FirmaElectronica>**