

# REPÚBLICA DE COLOMBIA



## JUZGADO TREINTA Y CINCO (35) ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO JUDICIAL DE BOGOTÁ - SECCIÓN TERCERA -

Bogotá D.C., dieciséis (16) de febrero de dos mil veintitrés (2023)

Radicado	11001333603520220020300
Medio de Control	Reparación Directa
Demandante	Entidad Promotora de Salud Sanitas EPS S.A.
Demandado	Nación - Ministerio de Salud y Protección Social – ADRES -

### REMITE POR COMPETENCIA

Encontrándose el proceso al Despacho, se procede a hacer el pronunciamiento que en derecho corresponda sobre el tema de la competencia, teniendo en cuenta lo siguiente:

- El 5 de marzo de 2019, la Entidad Promotora de Salud SANITAS S.A.S, a través de apoderada judicial, presentó demanda<sup>1</sup> en contra del Ministerio de Salud y Protección Social, con el fin de que se declarara su responsabilidad administrativa y patrimonial por la omisión en el reconocimiento y pago de servicios de salud No POS brindados a sus usuarios correspondiente a 556 recobros por la suma de \$246.110.975,57.

Entre los anexos de la demanda obran<sup>2</sup> comunicados del 14 de octubre y 18 de diciembre de 2015, 14 de septiembre de 2016, 21 de julio, 18 de agosto, de 2017, 17 de mayo y 17 de octubre de 2018 que dan cuenta del resultado de la auditoría integral efectuada por la Unión Temporal FOSYGA 2014, en la que el cobro efectuado en su mayoría no fue aprobado, según las glosas que se hicieron junto con los ítems objetados.

- En la misma fecha el Centro de Servicios Administrativos Jurisdiccionales para los Juzgados Civiles, Familia y Laboral efectuó reparto de la demanda correspondiéndole el conocimiento al Juzgado 35 Laboral del Circuito de la ciudad<sup>3</sup> quien, por auto del 9 de abril de 2019, dispuso su inadmisión<sup>4</sup> siendo subsanada dentro del término indicado.

- Posteriormente, el Juzgado 35 Laboral del Circuito de la ciudad<sup>5</sup> resolvió rechazar la demanda por no dar cabal cumplimiento a las causales de inadmisión. Tal decisión fue revocada por la Sala Laboral del Tribunal Superior de Bogotá D.C. mediante auto de sala del 6 de septiembre de 2019<sup>6</sup>. Luego, en cumplimiento de lo ordenado por el Superior, mediante auto del 25 de octubre de 2019<sup>7</sup> resolvió admitir la demanda.

- Seguidamente la Nación - Ministerio de Salud y Protección Social – ADRES – dio contestación a la demanda y llamó en garantía a la Unión Temporal Nuevo Fosyga y Unión Temporal Fosyga 2014<sup>8</sup>.

- Mediante auto del 26 de febrero de 2020<sup>9</sup> resolvió negar el llamamiento en garantía efectuado a la Unión Temporal Nuevo Fosyga y la Unión Temporal Fosyga 2014. Ante tal decisión, la

<sup>1</sup> Ver páginas 1 – 79 y 201 - 273 del Documento Digital N° 1 denominado "02Demanda2019-00177.pdf"

<sup>2</sup> Ver páginas 102 – 117 del Documento Digital N° 1 denominado "02Demanda2019-00177.pdf"

<sup>3</sup> Ver página 149 del del Documento Digital N° 1 denominado "02Demanda2019-00177.pdf"

<sup>4</sup> Ver página 150 del del Documento Digital N° 1 denominado "02Demanda2019-00177.pdf"

<sup>5</sup> Ver página 274 del del Documento Digital N° 1 denominado "02Demanda2019-00177.pdf"

<sup>6</sup> Ver páginas 283 - 286 del del Documento Digital N° 1 denominado "02Demanda2019-00177.pdf"

<sup>7</sup> Ver páginas 289 del del Documento Digital N° 1 denominado "02Demanda2019-00177.pdf"

<sup>8</sup> Ver páginas 294 - 331 del del Documento Digital N° 1 denominado "02Demanda2019-00177.pdf"

<sup>9</sup> Ver página 380 del Documento Digital N° 20

apoderada judicial de ADRES interpuso recurso de reposición en subsidio del de apelación. El referido Juzgado, mediante auto del 28 de octubre de 2020<sup>10</sup>, mantuvo la decisión y concedió la alzada ante el Superior Funcional quien, por auto de sala del 30 de septiembre de 2021<sup>11</sup>, resolvió confirmar la negativa del llamamiento en garantía.

- El Juzgado 35 Laboral del Circuito de la ciudad con auto del 16 de marzo de 2022<sup>12</sup> resolvió obedecer y cumplir lo ordenado por la Sala Laboral del Tribunal Superior del Distrito Judicial de la ciudad. A su vez, resolvió declarar su falta de competencia para dar trámite a la demanda aduciendo como argumento para ello lo decidido en Auto N° 389 del 22 de julio de 2021 de la Corte Constitucional. En tal virtud, consideró que el presente asunto se trata de un proceso surgido por la controversia de un acto administrativo que debe conocer la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo. En consecuencia, el 4 de mayo de 2022, ordenó la remisión del expediente a la Oficina de Apoyo de los Juzgados Administrativos de la ciudad<sup>13</sup> correspondiéndole el conocimiento al Juzgado 45 Administrativo de la ciudad<sup>14</sup> bajo el radicado N° 110013341045202200202 00.

- El Juzgado 45 Administrativo de la ciudad, mediante auto del 20 de mayo de 2022<sup>15</sup>, dispuso adecuar la demanda conforme a los medios de control que conoce esta Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo. En cumplimiento de lo anterior, el apoderado judicial de la Entidad Promotora de Salud E.P.S. Sanitas S.A.S. presentó escrito de demanda titulada como medio de control de reparación directa<sup>16</sup> con fundamento en el "*rechazo infundado de 506 recobros*" y en tal virtud pidió la declaratoria de responsabilidad administrativa y extracontractual de ADRES por el no pago de \$223'737.250,88 solicitudes por concepto de prestación de servicios y suministro de insumos, procedimientos y medicamentos NO POS.

- Al examinar el libelo demandatorio, el referido Juzgado 45 Administrativo, por auto del 1 de julio de 2022<sup>17</sup>, resolvió declarar su falta de competencia para conocer del asunto porque las pretensiones del demandante fueron ventiladas por el medio de control de reparación directa. Igualmente adujo que el demandante manifestó que no existe un acto administrativo y que la finalidad del litigio es que se declare responsabilidad de la demanda por una falla en el servicio al negar injustificadamente el pago de los recobros solicitados. En ese sentido entendió que la demanda fue presentada bajo el medio de reparación directa consagrada en el artículo 140 del CPACA. En tal virtud, ordenó la remisión del expediente para que fuera sometido a reparto entre los Juzgados Administrativos de la ciudad que integran la Sección Tercera, correspondiéndole el conocimiento a este Despacho Judicial<sup>18</sup>.

- Tras efectuar la revisión exhaustiva del expediente, se advierte que en la subsanación de la demanda el apoderado judicial cuestiona el acto administrativo del ADRES pues persigue la indemnización bajo la premisa del "*rechazo infundado de quinientos seis (506) recobros*". En efecto, de la documentación inicialmente aportada al Juzgado 35 Laboral del Circuito de la ciudad obra reclamación administrativa radicada el 27 de diciembre de 2017 ante el Ministerio de Salud y Protección Social<sup>19</sup> correspondientes a 546 solicitudes por concepto de prestación de servicios y suministro de insumos, procedimientos y medicamentos NO POS. Respecto de lo cual, mediante Oficio N° 201811500026351 del 30 de enero de 2018<sup>20</sup>, la Coordinadora del Grupo de Defensa Judicial de esa Cartera Ministerial le indicó que el 24 de diciembre de 2018 le había informado que la reclamación administrativa fue trasladada a ADRES.

Igualmente, obra reclamación administrativa del 27 de diciembre de 2017 ante ADRES bajo el radicado N° E111910271217015935E000002870800<sup>21</sup>. Frente a lo cual, ADRES mediante

<sup>10</sup> Ver páginas 1 – 2 del Documento Digital 18 denominado "18ResuelveReposición&Apelación2019-00177"

<sup>11</sup> Ver páginas 22 – 32 del Documento Digital N° 21

<sup>12</sup> Documento Digital N° 22

<sup>13</sup> Documento Digital N° 1

<sup>14</sup> Documento Digital N° 23

<sup>15</sup> Documento Digital N° 25

<sup>16</sup> Documento Digital N° 26

<sup>17</sup> Documento Digital N° 28

<sup>18</sup> Documento Digital N° 32

<sup>19</sup> Ver páginas 157 – 164 del Documento Digital N° 1 denominado "02Demanda2019-00177.pdf"

<sup>20</sup> Ver páginas 165 - 174 del Documento Digital N° 1 denominado "02Demanda2019-00177.pdf"

<sup>21</sup> Ver páginas 175 - 184 del Documento Digital N° 1 denominado "02Demanda2019-00177.pdf"

comunicado N° 0000028708 del 27 de enero de 2018<sup>22</sup> le indicó que la mayoría de los recobros fueron glosados, por lo que no podían ser objeto de pago con cargo a los recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud administrado por ADRES. En esa medida, en el plenario sí existe acto administrativo en el procedimiento administrativo de recobro adelantado ante ADRES, quien resolvió negar el pago porque efectuó la glosa de la gran mayoría de lo solicitado en la reclamación administrativa radicada el 27 de diciembre de 2017.

Según lo anterior, hay certeza de que el procedimiento administrativo de reclamación del pago de recobro culminó con un acto administrativo en el que fue negado el pago solicitado. En este sentido, se debe tener en cuenta que la Corte Constitucional a lo largo de los años 2021 y 2022, mediante autos A389 – 21, A390-21, A744-21, A777-21, y A1037-22, asignó el conocimiento de las demandas de recobros a la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, con el siguiente argumento:

*"[L]a competencia judicial para conocer asuntos relacionados con el pago de recobros judiciales al Estado por prestaciones no incluidas en el POS, hoy PBS, y por las devoluciones o glosas a las facturas entre entidades del Sistema General de Seguridad Social en Salud corresponde a la jurisdicción de lo contencioso administrativo"<sup>23</sup>.*

*"[C]omo fundamento de su decisión indicó que, según el Consejo Superior de la Judicatura<sup>24</sup>, "es la materia de la controversia lo que define la jurisdicción competente"<sup>25</sup>. Por tanto, consideró que la materia planteada en la demanda debe ser dirimida ante los jueces contencioso administrativos, de conformidad con lo señalado por la Corte Suprema de Justicia en providencia del 12 de abril de 2018<sup>26</sup>, en la que expresó que "la decisión 'de glosar, devolver o rechazar' las solicitudes de recobro por servicios, medicamentos o tratamientos no incluidos en el Plan Obligatorio de Salud –NO POS– en la medida que el Fosyga la asume en nombre y representación del Estado, constituye acto administrativo, particular y concreto, cuya controversia ha de zanjarse en el marco de la competencia general de la jurisdicción de lo contencioso administrativa [...]". Conclusión que, además, reforzó en el hecho de que la ADRES administra recursos públicos<sup>27</sup> <sup>28</sup>.*

*"[9.] La Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo es la competente para conocer de los asuntos relacionados con los recobros judiciales al Estado por prestaciones de servicios médicos no incluidos en el plan obligatorio de salud. La Corte Constitucional, en el **auto 389 de 2021**<sup>29</sup>, resolvió un conflicto suscitado entre el Juzgado 6 Laboral del Circuito de Bogotá y el Juzgado 61 Administrativo del Circuito de la misma ciudad, en relación con una demanda instaurada por Sanitas EPS en contra de la ADRES, para el reconocimiento y pago de las sumas de dinero asumidas por la citada EPS para atender la cobertura de servicios, procedimientos e insumos no incorporados en el POS, hoy PBS. La Sala Plena concluyó que la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo es la competente, en virtud de lo dispuesto en el inciso 1° del artículo 104 de la Ley 1437 de 2011<sup>30</sup>.*

*10. A criterio de la Corte, las controversias judiciales relacionadas con recobros no corresponden a las previstas en el numeral 4° del artículo 2 del CPTSS<sup>31</sup>, ya que no se relacionan en estricto sentido con la prestación de los servicios de la seguridad social, y únicamente aluden a litigios entre entidades administradoras del Sistema Integral de Seguridad Social en Salud<sup>32</sup>. **Igualmente, la Sala definió que el trámite de recobro constituye un verdadero procedimiento administrativo, el cual culmina con la expedición de un acto administrativo que consolida o niega la existencia de una obligación.** (...) <sup>33</sup>*

De acuerdo con lo anterior, y al revisar los hechos y fundamentos jurídicos referidos y la *ratio decidendi* del auto proferido por la Corte Constitucional el 24 de noviembre de 2021, se considera que si bien no existe duda que la Jurisdicción Contenciosa Administrativa es la competente para conocer los litigios formulados por las Empresas Prestadoras de Salud con motivo de la negativa del reconocimiento de servicios, procedimientos e insumos no incorporados en el POS, hoy PBS; dicha negativa se genera dentro de un procedimiento

<sup>22</sup> Ver páginas 185 - 200 del Documento Digital N° 1 denominado "02Demanda2019-00177.pdf"

<sup>23</sup> Corte Constitucional, Auto N° 389 de 2021

<sup>24</sup> En auto del 21 de enero de 2015, proferido por la Sala Jurisdiccional Disciplinaria. Sin embargo, el despacho judicial no brindó información respecto al número de radicación o del expediente correspondiente.

<sup>25</sup> Auto que tomó dicho aparte de la sentencia C-1027 de 2002 de la Corte Constitucional.

<sup>26</sup> Radicado No. 110010230000201700200-01.

<sup>27</sup> Señaló los artículos 66 de la Ley 1753 de 2015, 218 de la Ley 100 de 1993 y 1 del Decreto 1283 de 1996, además de los Decretos 1429 y 1431, ambos de 2016.

<sup>28</sup> Corte Constitucional, Auto N° 390 de 2021

<sup>29</sup> Auto que resolvió el CJU-072.

<sup>30</sup> "Por la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo."

<sup>31</sup> Modificado por la Ley 712 de 2001 y por el Código General del Proceso (Ley 1564 de 2012).

<sup>32</sup> Ley 1564 de 2012. "Por medio de la cual se expide el Código General del Proceso y se dictan otras disposiciones."

<sup>33</sup> Corte Constitucional, Auto N° 1037 de 2021

administrativo que termina con un acto administrativo, como ha sido indicado por la Corte Constitucional en los precitados autos.

En ese orden de ideas, la controversia que formula la Entidad Promotora de Salud Sanitas EPS, se enmarca dentro del procedimiento administrativo de recobros, el cual está regulado por el Ministerio de Salud y Protección Social y que, culminó con una decisión de la misma naturaleza.

Ahora bien, según lo establecido en el artículo 18<sup>34</sup> del Decreto 2288 de 1989 y el artículo 2<sup>35</sup> del Acuerdo No. PSAA06-3345 de 2006, en donde se atribuye las funciones a las secciones del Tribunal Administrativo de Cundinamarca y se divide a los Juzgados Administrativos de Bogotá en Secciones como fue contemplado para dicha Corporación, el presente asunto es de competencia de la Sección Primera. Este criterio ha sido igualmente adoptado por la Sección Segunda del Tribunal Administrativo de Cundinamarca mediante los Autos proferidos en los meses julio a diciembre del 2022<sup>36</sup>, al dirimir conflictos negativos de competencia suscitados entre varias Secciones de los Juzgados Administrativos de Bogotá.

Conforme a lo señalado, se declarará que este Despacho carece de competencia para conocer de la demanda referida, y se remitirá a la Oficina de Apoyo de los Juzgados Administrativos de Bogotá para que sea repartido entre los Juzgados de la Sección Primera.

Por lo expuesto, el **Juzgado Treinta y Cinco (35) Administrativo Oral del Circuito Judicial de Bogotá - Sección Tercera,**

## RESUELVE

**PRIMERO: DECLARAR LA FALTA DE COMPETENCIA** de este Despacho para conocer el presente asunto, por las razones expuestas en la parte motiva.

**SEGUNDO: REMITIR** la demanda a la Oficina de Apoyo de los Juzgados Administrativos de Bogotá para su respectivo reparto entre los Juzgados de la **Sección Primera.**

**TERCERO: POMOVER EL CONFLICTO NEGATIVO DE COMPETENCIA,** en el evento en que el Juzgado a quien se le asigne el proceso no acepte la competencia. De ser así, se deberá remitir de manera inmediata el proceso al Tribunal Administrativo de Cundinamarca, conforme lo señala el inciso 4 del artículo 4 de la Ley 2080 de 2021 que modificó el artículo 158 de la Ley 1437 de 2011.

## NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

**JOSÉ IGNACIO MANRIQUE NIÑO**  
**JUEZ**

DMAP

JUZGADO TREINTA Y CINCO CONTENCIOSO  
ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO DE BOGOTÁ, D.C.  
**ESTADO DEL 17 DE FEBRERO DE 2023.**

<sup>34</sup> "... **SECCIÓN PRIMERA.** Le corresponde el conocimiento de los siguientes procesos y actuaciones:

De nulidad y restablecimiento del derecho que no correspondan a las demás Secciones...

<sup>35</sup> **ARTÍCULO SEGUNDO.-** Los Juzgados Administrativos del Circuito Judicial Administrativo de Bogotá, conforme a la estructura del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, se distribuyen de la siguiente forma:

Para los asuntos de la Sección 1ª : 6 Juzgados, del 1 al 6

Para los asuntos de la Sección 2ª : 24 Juzgados, del 7 al 30

Para los asuntos de la Sección 3ª : 8 Juzgados, del 31 al 38

Para los asuntos de la Sección 4ª : 6 Juzgados, del 39 al 44

<sup>36</sup> Radicados: 250002311500020220065700, 25000231500020220090200 y 25000231500020220098800.

**Firmado Por:**  
**Jose Ignacio Manrique Niño**  
**Juez**  
**Juzgado Administrativo**  
**035**  
**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: **bbcbc7bfd929909af10dfcbaf1e5c3295e6990f6d6d6b0a60b88fb03c394d779**

Documento generado en 16/02/2023 05:43:07 PM

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