

**REPÚBLICA DE COLOMBIA**



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

Bogotá D.C., nueve (9) de febrero de dos mil cuatro (2024)

Radicado	11001333603520230018900
Medio de Control	Ejecutivo
Accionante	Clinical Medical S.A.S. antes Medical PRO&INFO S.A.S.
Accionado	Administradora de los Recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud – ADRES -

**AUTO REMITE POR COMPETENCIA**

**1. Antecedentes**

En el libelo de la demanda se señalan los siguientes hechos relevantes:

- El 20 de noviembre de 2019, la Clínica Medical S.A.S. (antes Medical Pro&info S.A.S.) presentó demanda ejecutiva en contra de la Administradora de los Recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud – ADRES - con la finalidad de obtener el pago de la suma \$2.072.400.665 correspondiente a 586 facturas generadas por la prestación de los servicios de médicos brindados a diferentes pacientes víctimas de accidentes de tránsito en los que resultó involucrado un vehículo que no se encontraba asegurado o era un vehículo en fuga<sup>1</sup>.
- El 20 de noviembre de 2019 fue asignado el conocimiento al Juzgado 32 Civil del Circuito de la ciudad bajo el radicado N° 11001310303220190064100<sup>2</sup>.
- El 20 de enero de 2020<sup>3</sup>, el referido Juzgado libró mandamiento de pago por 381 facturas junto los intereses moratorios desde la fecha de exigibilidad hasta cuando se efectuara el pago. A su vez, resolvió negar el mandamiento de pago<sup>4</sup> de 209 facturas por ausencia del requisito del numeral 2 del artículo 774 del Código de Comercio.
- El 17 de febrero de 2020, la Procuraduría 8 Judicial II para Asuntos Civiles, intervino en el proceso pidiendo la revisión de la legalidad de las actuaciones a partir del mandamiento de pago y en su lugar se niegue la ejecución en contra de ADRES porque no es la entidad obligada al pago de las obligaciones<sup>5</sup>. Simultáneamente, el 25 del mismo mes y año<sup>6</sup> presentó escrito de excepciones de mérito.

<sup>1</sup> Ver páginas 55 - 395 y 2 - 176 del Documento Digital N° 001CuadernoCompleto\_01 del expediente N° 11001310303220190064100

<sup>2</sup> Ver acta individual de reparto en la página 204 del Cuaderno 2 del expediente N° 11001310303220190064100.

<sup>3</sup> Ver páginas 206 - 219 del Documento Digital N° 001CuadernoCompleto\_02 del expediente N° 11001310303220190064100

<sup>4</sup> Ver páginas 206 - 219 del Documento Digital N° 001CuadernoCompleto\_02 del expediente N° 11001310303220190064100

<sup>5</sup> Ver páginas 249 - 250 y 253 - 258 del Documento Digital N° 001CuadernoCompleto\_02 del expediente N° 11001310303220190064100

<sup>6</sup> Ver páginas 261 - 267 del Documento Digital N° 001CuadernoCompleto\_02 del expediente N° 11001310303220190064100

- Enseguida, el Juzgado 32 Civil del Circuito de la ciudad mediante auto de 20 de febrero de 2020<sup>7</sup> aclaró el numeral 1° del auto del 20 de enero de 2020 en el sentido de señalar que la orden de pago se dirige en contra de ADRES en calidad de administradora de la subcuenta ECAT del FOSYGA.
- Contra la negativa de librar mandamiento de pago de las 209 facturas, el apoderado judicial de Clinical Medical S.A.S.<sup>8</sup> interpuso recurso de apelación.
- Mediante auto de ponente, el 25 de septiembre de 2020 proferido por el Magistrado Jorge Eduardo Ferreira Vargas integrante de la Sala Civil del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Bogotá D.C.<sup>9</sup> revocó parcialmente el numeral 2 del auto del 20 de enero de 2020. En esa medida, ordenó al Juez de primera instancia proveer sobre el cobro de 41 facturas y mantuvo la negativa de librar mandamiento de pago por las facturas restantes. En cumplimiento a lo ordenado por el Superior funcional, el Juzgado 32 Civil del Circuito de la ciudad con auto del 29 de octubre de 2020<sup>10</sup> libró mandamiento de pago por 41 facturas.
- El 25 de enero de 2022<sup>11</sup>, el apoderado judicial de ADRES hizo pronunciamiento respecto de la orden de pago y propuso como excepciones de mérito la inexistencia de la obligación, falta de título ejecutivo, culpa exclusiva de la entidad reclamante, prescripción especial e improcedencia del pago de intereses moratorios.
- Con posterioridad, el Juzgado 32 Civil del Circuito mediante auto del 9 de mayo de 2022<sup>12</sup> desestimó el recurso de reposición contra los autos 20 de enero y 29 de octubre de 2022 por no encontrarse estructurada la excepción previa de falta de jurisdicción.
- Luego, mediante auto del 22 de septiembre de 2022<sup>13</sup> el Juzgado 32 Civil del Circuito reconoció los efectos procesales al escrito de réplica a las excepciones presentadas por el Ministerio Público. Asimismo, convocó audiencia que trata el artículo 372 del CGP.
- En audiencia del artículo 372 del CGP celebrada el 11 de noviembre de 2022<sup>14</sup> fueron evacuados los tópicos de: (i) conciliación; (ii) control de legalidad, en donde el Procurador 8 Judicial II de Asuntos Civiles insistió en la falta de jurisdicción del Juzgado 32 Civil del Circuito para conocer del asunto; asimismo, el apoderado judicial de ADRES coadyuvó la postura del Ministerio Público. No obstante, el referido Juzgado no acogió la solicitud de falta de jurisdicción para seguir conociendo el asunto y ordenó continuar con el trámite del proceso. Tal decisión fue recurrida por vía de reposición y en subsidio de apelación, pero no repuso la decisión y, a su vez, rechazó vez la alzada por improcedente; enseguida, se practicó el interrogatorio del representante legal de la demandante y dio el término de 3 días para que el representante legal de ADRES justificara su inasistencia; finalmente, fijó el litigio del caso y suspendió la audiencia para que fueran rendidos los informes por las partes.

<sup>7</sup> Ver página 252 del Documento Digital N° 001CuadernoCompleto\_02 del expediente N° 11001310303220190064100

<sup>8</sup> Ver páginas 220 – 230 del Documento Digital N° 001CuadernoCompleto\_02 del expediente N° 11001310303220190064100

<sup>9</sup> Ver páginas 13 – 19 del Documento Digital N° 001CuadernoCompleto\_02 incorporado en la Carpeta del Tribunal del expediente N° 11001310303220190064100

<sup>10</sup> Ver Documento Digital N° 66 del Expediente Digital

<sup>11</sup> Ver páginas 331 - 417 del Documento Digital N° 001CuadernoCompleto\_02 incorporado en la Carpeta del Tribunal del expediente N° 11001310303220190064100

<sup>12</sup> Ver página 437 - 440 del Documento Digital N° 001CuadernoCompleto\_02 incorporado en la Carpeta del Tribunal del expediente N° 11001310303220190064100

<sup>13</sup> Ver Documento Digital N° 14 del expediente digital

<sup>14</sup> Ver Documentos Digitales N° 17 - 18 del expediente digital

- Pese a lo anterior, mediante auto del 8 de mayo 2023<sup>15</sup>, el Juzgado 32 Civil del Circuito de la ciudad declaró la falta de competencia para seguir conociendo de este asunto y ordenó la remisión del expediente a los Juzgados Administrativos de la ciudad. Asimismo, dispuso conservar la validez de lo actuado acorde con lo previsto en los artículos 16, 138 y 139 del C.G.P.
- Al respecto, el 11 de mayo de 2023, el nuevo apoderado judicial de Clinical Medical antes Medical PRO&INFO S.A.S. pidió aclaración frente a dicho proveído, pero negada mediante auto del 23 del mismo mes y año<sup>16</sup>. Luego, el 29 del mismo mes y año<sup>17</sup>, el apoderado judicial de Clinical Medical presentó recurso de reposición contra dicho proveído siendo rechazado por improcedente, porque la providencia que resuelve su aclaración no admite recursos (artículo 285 del CGP).
- De otra parte, el Juzgado 32 Administrativo de la ciudad, mediante auto del 20 de enero de 2020<sup>18</sup> decretó el embargo y retención de dineros de ADRES, en calidad de administradora de la subcuenta ECAT del Fosyga, que tuviera en cuentas corrientes o de ahorros o cualquier otro título de Bancolombia, Av Villas, Bogota, Popular, Colpatria, Occidente, Davivienda y Caja Social hasta por la suma de \$2.049.237.705, siempre y cuando dichos recursos no sean destinados a asuntos de seguridad social en salud o de aquellos del sistema general de participación o regalías. Ante ello, ADRES allegó los respectivos certificados de inembargabilidad<sup>19</sup>. Igualmente, en auto del 7 de diciembre de 2020<sup>20</sup> fue decretado el embargo y retención de dineros de ADRES, en calidad de administradora de la subcuenta ECAT del Fosyga, que tuviera en cuentas corrientes o de ahorros o cualquier otro título del Banco Agrario de Colombia, Banco GNB Sudameris y Banco BBVA hasta por la suma de \$2.447.426.546; A su vez, ADRES allegó los respectivos certificados de inembargabilidad<sup>21</sup>.
- Mediante auto del 4 de febrero de 2022<sup>22</sup> fue negada la solicitud de levantamiento de medidas cautelares. Al respecto, fue formulado el recurso de reposición y subsidiario de apelación por el apoderado judicial de ADRES los cuales fueron rechazados por extemporáneos mediante auto del 9 de mayo de 2022.<sup>23</sup>
- El 23 de junio de 2023<sup>24</sup>, el expediente digital fue remitido a la oficina de apoyo de los Juzgados Administrativos de la ciudad, siendo asignado por reparto a este Despacho.

## 2. Consideraciones

Es importante señalar que el presente asunto fue tramitado a través del proceso ejecutivo conforme a las disposiciones del capítulo I del título único del CGP. Asimismo, se tiene que la presente controversia tiene origen en 586 facturas generadas por Clinical Medical S.A.S. antes Medical PRO&INFO S.A.S. con ocasión de los servicios prestados a diferentes pacientes víctimas de accidentes de tránsito en los que resultó involucrado un vehículo que no se encontraba asegurado o era un vehículo en fuga.

Precisado lo anterior, se tiene que las facturas base de la ejecución fueron analizadas por el Juzgado 32 Civil del Circuito de la ciudad en los términos de los artículos 772 a 774 del

<sup>15</sup> Ver Documento Digital N° 39 del Expediente Digital

<sup>16</sup> Ver Documento Digital N° 44 del expediente digital

<sup>17</sup> Ver Documento Digital N° 45 del Expediente Digital

<sup>18</sup> Ver páginas 4 - 5 Cuaderno de Medidas Cautelares del Expediente Digital

<sup>19</sup> Ver página 18 - 48 Cuaderno de Medidas Cautelares del Expediente Digital

<sup>20</sup> Ver página 77 Cuaderno de Medidas Cautelares del Expediente Digital

<sup>21</sup> Ver páginas 81 - 88 del Cuaderno de Medidas Cautelares del Expediente Digital

<sup>22</sup> Ver folios 146 - 148 del Cuaderno de Medidas Cautelares del Expediente Digital

<sup>23</sup> Ver folios 156 - 156 del Cuaderno de Medidas Cautelares del Expediente Digital

<sup>24</sup> Ver Documento Digital N° 50 del Expediente Digital

Código de Comercio y lo establecido en la Ley 1231 de 2008. En esa medida, mediante autos del 20 de enero, 20 de febrero y 29 de octubre de 2020 fue librado el mandamiento de pago por 422 facturas.

No obstante, es innegable que se trata de una controversia que tiene origen por el no pago de las facturas por la prestación de servicios médicos por Medical PRO&INFO S.A.S. (ahora Clinical Medical S.A.S.) y en tal virtud el Juzgado 32 Civil del Circuito de la ciudad mediante auto del 8 de mayo de 2023 declaró la falta de competencia para seguir conociendo del presente asunto, fundado en lo siguiente:

*"(...) [E]l trámite de la reclamación por los servicios prestados a pacientes víctimas de accidentes de tránsito, cuyo vehículo no estaba asegurado o de un automotor en fuga o conocido como vehículo fantasma, corresponde a un procedimiento administrativo con varias etapas (Resolución 1645 de 2016), en el ADRES puede adoptar alguna determinación como aprobado, aprobado parcial o no aprobado, contra la cual se puede presentar un escrito precisando las razones de la inconformidad de la reclamación subsanando u objetando.*

*5. De suerte, que como este despacho carece de competencia para seguir conociendo de este asunto, se deberá remitir el expediente al Juzgado Administrativo del Circuito de Bogotá, D.C., que le corresponda por reparto, para que continúe con su conocimiento. (...)"*

Así, entonces, es claro que el conocimiento de este tipo de controversias es de conocimiento de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, tal como lo ha señalado la Corte Constitucional a lo largo de los años 2021 y 2022, en autos A389 – 21, A390-21, A744-21, A777-21, y A1037-22, así:

*"[A]sí las cosas, tal como se dispuso en el **Auto 861 de 2021 (CJU 392)**, del Decreto 056 de 2015 se extrae que los establecimientos hospitalarios pueden solicitar a la ADRES el pago de los recobros producto de los servicios médicos prestados a los pacientes que hayan sufrido daños fruto de eventos catastróficos o accidentes de tránsito, cuando estos no estén cobijados por el SOAT. En este sentido, al igual que en el caso del Auto 389 de 2021, la controversia que da origen a este conflicto de jurisdicciones se basa en un pleito respecto a los recobros realizados a la ADRES por servicios de salud previamente prestados y, por tanto, la competencia corresponde a la jurisdicción contencioso-administrativa de conformidad con el artículo 104 de la Ley 1437 de 2011.*

*Bajo este panorama, la Sala Plena de esta Corporación, encuentra que, en el caso sub examine, la demanda presentada por el Hospital Tobón Uribe de Medellín en contra de la Administradora de los Recursos del Sistema General de Seguridad Social -ADRES-, debe ser tramitada por la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo. En consecuencia, le remitirá el expediente Tribunal Administrativo de Cundinamarca, -Sección Primera, Subsección A-, para lo de su competencia y para que comunique la presente decisión.<sup>25</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>26</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>27</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>28</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>29</sup>. **Igualmente, la Sala definió que el***

<sup>25</sup> Corte Constitucional, A841-2021

<sup>26</sup> Auto que resolvió el CJU-072.

<sup>27</sup> "Por la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo."

<sup>28</sup> Modificado por la Ley 712 de 2001 y por el Código General del Proceso (Ley 1564 de 2012).

<sup>29</sup> Ley 1564 de 2012. "Por medio de la cual se expide el Código General del Proceso y se dictan otras disposiciones."

**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>30</sup>

Ahora, bien, la Corte Constitucional ante las dificultades derivadas del cambio de jurisprudencia del Auto 389 de 2021 adoptó unas reglas de transición con la finalidad de facilitar el cambio de jurisdicción porque los juzgados de la especialidad civil y laboral han remitido los procesos por recobros judiciales a la jurisdicción de lo contencioso administrativo sin cumplir los presupuestos procesales atinentes al agotamiento de recursos administrativos y la conciliación extrajudicial. Ante tal situación, la Corte Constitucional advirtió la necesidad de adoptar medidas de carácter excepcional y con una vigencia temporal de 6 meses para facilitar la implementación o adaptación al cambio de precedente a los sujetos procesales que obraron bajo la confianza legítima de que sus decisiones se ajustaban a la línea jurisprudencial vigente y que eventualmente desconocen el cambio que introdujo el Auto 389 de 2021.

En ese orden de ideas en Auto 1942 del 23 de agosto de 2023 la Corte Constitucional determinó para ese entonces un universo determinado de casos, así:

**(a)** *Se encontraban en trámite ante la jurisdicción ordinaria laboral al momento de la expedición del Auto 389 de 2021; sin embargo, tras el cambio de precedente se remitieron a la jurisdicción de lo contencioso administrativo y en esta sede judicial se adoptó una decisión de rechazo o inadmisión, de acuerdo con lo expuesto en los párrafos 40 y 41 de la presente providencia;*

**(b)** *Se encontraban en trámite ante la jurisdicción ordinaria laboral al momento de la expedición del Auto 389 de 2021 y/o se encuentran en trámite al expedir la presente providencia y, como consecuencia del cambio introducido por el Auto 389 de 2021, el juez ordene su remisión hasta seis (6) meses después de la publicación de este auto<sup>31</sup> a la jurisdicción de lo contencioso administrativo, y en esa sede judicial se deba adoptar una decisión de rechazo o inadmisión, de acuerdo con lo expuesto en los párrafos 40 y 41 de la presente providencia.*

**(c)** *Se formularon ante la jurisdicción contencioso administrativa con posterioridad a la expedición del Auto 389 de 2021 y fueron inadmitidas o rechazadas por incumplir con los requisitos de procedibilidad según el medio de control elegido por el accionante.*

**(d)** *Se formularon ante la jurisdicción contencioso administrativa con posterioridad a la expedición del Auto 389 de 2021 y se encuentran en trámite al momento de la expedición de la presente providencia y en esa sede judicial se deba adoptar una decisión de rechazo o inadmisión, de acuerdo con lo expuesto en los párrafos 40 y 41 de la presente providencia.*

**(e)** *Se inicien hasta seis (6) meses después de la publicación por parte del Consejo Superior de la Judicatura que se dispondrá en la parte resolutive.*

Al respecto, la Corte Constitucional en el mismo Auto 1942 de 2023 fijó unas reglas de transición para cada uno de los anteriores casos. Particularmente, frente a los asuntos que se encontraban en trámite ante la jurisdicción ordinaria laboral al momento de la expedición del Auto 389 de 2021 y que el respectivo Juez dispuso remisión a esta Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo se debe tener en cuenta: a) la limitación temporal sobre la inaplicación de las normas sobre los procedimientos, b) garantizar un lapso para el conocimiento de las decisiones; y c) promover que los jueces remitan los proceso en un periodo relativamente corto, reduciendo la incertidumbre para las EPS en garantía de los principios de celeridad y eficacia.

También, la Corte Constitucional en dicho Auto hizo énfasis sobre el medio de control elegido por la parte demandante en los siguientes términos:

<sup>30</sup> Corte Constitucional, Auto N° 1037 de 2021

<sup>31</sup> Por parte del Consejo Superior de la Judicatura que se dispondrá en la parte resolutive.

*"(...) (v) Frente al medio de control elegido por la parte accionante. La Sala advierte que recientemente el Consejo de Estado (20 de abril de 2023) profirió una sentencia de unificación<sup>32</sup> a través de la cual determinó que la acción procedente para solicitar la responsabilidad de los daños derivados de la actividad del Fosyga (hoy ADRES), frente a las solicitudes de recobro por servicios de salud no incluidos en el POS es la nulidad y restablecimiento del derecho. Con todo, se considera importante destacar que, en la práctica, atendiendo la libertad que ostenta la parte demandante para elegir el medio de control que consideren adecuado, es posible que las EPS hubiesen acudido tanto al medio de control de reparación directa, como al de nulidad y restablecimiento del derecho. Por ello, la Corte precisa que las reglas de transición aplicarán -en lo pertinente- para el medio de control que hubiese usado la parte demandante -reparación directa o nulidad y restablecimiento del derecho-. Ya será el juez administrativo quien, al admitir la demanda, le imprima el trámite que corresponde en virtud del artículo 171 de la Ley 1437 de 2011. (...)"<sup>33</sup>*

Al respecto, el Consejo de Estado en Sala de Unificación ante la importancia jurídica y por la necesidad de sentar jurisprudencia sobre la acción procedente para solicitar la reparación de los daños derivados de la decisión del administrador fiduciario del Fosyga frente a las solicitudes de recobro por servicios de salud no incluidos en el POS en Sentencia de Unificación del 20 de abril de 2023 fijó como regla jurisprudencial que el medio de control procedente es el de nulidad y restablecimiento del derecho en los siguientes términos:

*"(...) 11. Por ello, la Sala unifica su jurisprudencia en el sentido de señalar que la decisión definitiva del administrador del Fosyga –sobre las solicitudes de recobro por concepto de suministro de medicamentos, servicios médicos y prestaciones de salud no incluidos en el POS, autorizados por el Comité Técnico Científico o por fallos de tutela– es un acto administrativo. En consecuencia, la acción procedente para solicitar la responsabilidad de los daños derivados de las decisiones del administrador fiduciario del Fosyga, frente a las solicitudes de recobro por servicios de salud no incluidos en el POS es la nulidad y restablecimiento del derecho. La acción de reparación directa no puede interponerse sin límite, ni restar –por su uso indiscriminado– eficacia a las demás acciones contenciosas. Esta sentencia busca garantizar la unidad de interpretación respecto de la acción procedente para solicitar la responsabilidad derivada de las decisiones del administrador fiduciario del Fosyga. Por ello, será referente para resolver todas las controversias en curso a las que les aplique el régimen legal que fue estudiado en el fallo. (...)"<sup>34</sup>*

Como se observa, la referida Corporación de manera clara definió el medio de control procedente para solicitar la responsabilidad de los daños derivados de las decisiones del administrador fiduciario del Fosyga, frente a las solicitudes de recobro por servicios de salud no incluidos en el POS es el de nulidad y restablecimiento del derecho. Así, dispuso que tal sentencia sería referente para resolver todas las controversias en curso a las que les aplique el régimen legal estudiado en ese fallo.<sup>35</sup>

De otro lado, es pertinente recordar que en este Circuito Judicial Administrativo de Bogotá, dado que la competencia de los Juzgados se encuentra repartida de acuerdo con la sección a la que pertenecen, se han presentado varios eventos en los que se ha discutido a qué sección le corresponde el conocimiento del proceso, en casos como el del sub lite. Pues bien, para dilucidar la controversia, el Tribunal Administrativo de Cundinamarca mediante providencia del 24 de mayo de 2023 estableció que la competencia estaba asignada a los Juzgados que integran la Sección 4ª, así:

*"(...) En el caso bajo estudio, el medio de control se interpuso con el fin de que se declare la responsabilidad de la Administradora de los Recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud, ADRES, por los*

<sup>32</sup> Rad. 25000-23-26-000-2012-00291-01(55085).

<sup>33</sup> Corte Constitucional Auto 1942 de 2023

<sup>34</sup> Consejo de Estado Sentencia de Unificación del 20 de abril de 2023

<sup>35</sup> "...11. Por ello, la Sala unifica su jurisprudencia en el sentido de señalar que la decisión definitiva del administrador del Fosyga –sobre las solicitudes de recobro por concepto de suministro de medicamentos, servicios médicos y prestaciones de salud no incluidos en el POS, autorizados por el Comité Técnico Científico o por fallos de tutela– es un acto administrativo. En consecuencia, la acción procedente para solicitar la responsabilidad de los daños derivados de las decisiones del administrador fiduciario del Fosyga, frente a las solicitudes de recobro por servicios de salud no incluidos en el POS es la nulidad y restablecimiento del derecho. La acción de reparación directa no puede interponerse sin límite<sup>17</sup>, ni restar –por su uso indiscriminado– eficacia a las demás acciones contenciosas.

Esta sentencia busca garantizar la unidad de interpretación respecto de la acción procedente para solicitar la responsabilidad derivada de las decisiones del administrador fiduciario del Fosyga. Por ello, será referente para resolver todas las controversias en curso a las que les aplique el régimen legal que fue estudiado en el fallo..."

perjuicios ocasionados a la EPS Sanitas S.A., con ocasión del rechazo infundado de diecinueve (19) ítems contenidos en diecisiete (17) recobros.

Esta (sic) Despacho estima que los procesos en los que se cuestionan actos administrativos relacionados con el reintegro de recursos a la Administradora de los Recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud por parte de las EPS corresponden a la Sección Cuarta de esta Corporación por su naturaleza parafiscal.

Sobre el particular, la Sección Segunda del H. Consejo de Estado, en providencia del 19 de febrero de 2015<sup>36</sup>, expresó.

*"(...) Ha sido reiterada la jurisprudencia constitucional en manifestar que los **recursos de la seguridad social en salud**, en particular las cotizaciones que se recaudan entre los afiliados al régimen contributivo, son contribuciones parafiscales y, por tanto, tienen naturaleza pública y una destinación específica (...)." (Destacado por la Sala)*

En este sentido, cabe señalar que a juicio de la referida sección del H. Consejo de Estado participan de esta naturaleza, es decir, de la de recursos de naturaleza parafiscal los de la "seguridad social", no sólo las cotizaciones que se recaudan entre los afiliados.

En otro pronunciamiento, la Sala de Consulta y Servicio Civil de la misma Corporación<sup>37</sup>, indicó.

*"(...) A este respecto, vale la pena recordar, en primer lugar, que los aportes o cotizaciones al Sistema General de Seguridad Social constituyen contribuciones parafiscales y, por lo tanto, tributos, como se explicará más adelante, naturaleza jurídica que también comparten las contribuciones efectuadas a otros sistemas de salud permitidos por la ley (pues tienen las mismas características, aunque distinto destinatarios). También debe advertirse que, al señalar el Legislador la persona (natural o jurídica) que tendrá a su cargo el pago de determinada contribución, o parte de ella, está indicando el deudor o sujeto pasivo de la respectiva obligación, que es uno de los elementos esenciales de los tributos, como también se expondrá. (...)."*

Esto es, los dineros de la seguridad social, fruto de los aportes de empleadores y trabajadores, no pierden su condición de dineros de la seguridad social por la circunstancia de que en su momento hayan ingresado a las EPS y ahora se reclamen por el administrador original de tales recursos, el Estado, para que regresen bajo la forma de recobros.

No se desdibuja dicha condición de recursos parafiscales por la operación financiera aludida. Sostener dicha tesis, implicaría establecer un precedente con complejas repercusiones en ámbitos como la titularidad de tales recursos y la capacidad de fiscalización de los órganos de control sobre los mismos.

De otro lado, cabe destacar que el principio de especialidad que gobierna el Decreto Ley 2288 de 1989 y el Acuerdo PSAA06-3345 de 2006, con el fin de dividir en secciones especializadas los juzgados administrativos, tiene el cometido de asegurar el juez especializado tributario para el conocimiento de las causas que corresponden a dicha materia, así como a la de cada una de las especialidades.

Por lo tanto, como el elemento diferenciador del asunto controvertido es la naturaleza parafiscal de los recursos en disputa entre la EPS mencionada y la Administradora de los Recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud, su conocimiento es de los juzgados asignados a la Sección Cuarta.

En este sentido, resulta oportuno indicar que en las pretensiones se solicitó el pago de los perjuicios en la modalidad de daño emergente, es decir, una pretensión propia de la acción del medio de control de reparación directa.

No obstante, el artículo 138 de la Ley 1437 de 2011 establece que "[t]oda persona que se crea lesionada en un derecho subjetivo amparado en una norma jurídica, podrá pedir que se declare la nulidad del acto administrativo particular, expreso o presunto, y se le restablezca el derecho; también podrá solicitar que se le repare el daño."

Esto significa que el medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho también puede implicar, como en este caso, una reparación por el daño que según la demandante le fue ocasionado a raíz del rechazo de las solicitudes de recobro.

De otro lado, se observa por el Despacho que no se identifica en la demanda un acto administrativo como fuente del supuesto daño.

<sup>36</sup> H. Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Segunda. Subsección A. Consejero Ponente: Luis Rafael Vergara Quintero. Providencia del 19 de febrero de 2015. Radicación número: 25000.23- 25-000-2003-01047-01 (0983-10)

<sup>37</sup> H. Consejo de Estado. Sala de Consulta y Servicio Civil. Consejera Ponente: Ana María Charry Gaitán. Providencia del 23 de agosto de 2021. Radicación número: 11001-03-06-000-2021-00018-00 (2460)

*Sin embargo, como en la demanda se indicó que la reparación se solicitaba por el rechazo de unas solicitudes de recobro, corresponderá al juez de la Sección Cuarta que asuma el conocimiento de la causa pedir a través de la inadmisión de la demanda que se indiquen los actos administrativos con base en los cuales se produjeron los rechazos (19) que reclama la parte actora.*

*De esta forma, se integrará en forma completa la proposición jurídica por demandar y corresponderá, entonces, al juez de la Sección Cuarta tomar las medidas procesales pertinentes esa fase preliminar del procedimiento.*

*Conforme a lo expuesto, se dispondrá remitir el presente asunto a los juzgados de la Sección Cuarta. (...)<sup>38</sup>*

Así las cosas, atendiendo a los lineamientos jurisprudenciales trazados tanto por la Corte Constitucional, como por el Consejo de Estado y el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, resulta claro que el presente proceso le corresponde a la jurisdicción de lo Contencioso Administrativo. Y en lo que hace a los juzgados administrativos de este circuito judicial administrativo de Bogotá, la competencia para conocerlo está atribuida a los juzgados administrativos de la sección cuarta. En esa medida, este Despacho declarará su falta de competencia y ordenará su remisión a la Oficina de Apoyo para que sea efectuado su reparto entre los juzgados administrativos de la referida sección.

Finalmente, cabe precisar que, en el evento en que el Juzgado al que se le asigne el proceso no acepte la competencia, este Despacho desde ya promueve el conflicto negativo de competencia, caso en el cual, se deberá **remitir** de manera inmediata el proceso al Tribunal Administrativo de Cundinamarca, para que resuelva el conflicto planteado-

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** el expediente a la Oficina de Apoyo de los Juzgados Administrativos de Bogotá para su respectivo reparto entre los Juzgados de la **Sección Cuarta**.

**TERCERO: POMOVER EL CONFLICTO NEGATIVO DE COMPETENCIA**, en el evento en que el Juzgado al que 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 33 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

---

<sup>38</sup> Tribunal Administrativo de Cundinamarca. Sección Primera. Subsección A. Magistrado Ponente: Dr. Luis Manuel Lasso Lozano. Auto del 24 de mayo de 2023. Radicación N° 250002315000202201260-00

JUZGADO TREINTA Y CINCO CONTENCIOSO  
ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO DE BOGOTÁ,  
D.C. **ESTADO DEL 12 DE FEBRERO DE 2024.**

**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: **8058a1ed0cebc148a69c13a979e4d998ca47c70b1dd1aa28e4907f316bae617a**

Documento generado en 09/02/2024 05:03:23 PM

**Descargue el archivo y valide éste documento electrónico en la siguiente URL:**

**<https://procesojudicial.ramajudicial.gov.co/FirmaElectronica>**