



**JUZGADO CUARENTA Y DOS ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO DE BOGOTÁ D.C.-SECCIÓN CUARTA-**

Bogotá D.C., treinta (30) de junio de dos mil veintitrés (2023).

<b>MEDIO DE CONTROL:</b>	<b>NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO</b>
<b>RADICACIÓN:</b>	<b>110013337042 202300146 00</b>
<b>DEMANDANTE:</b>	<b>SALUD TOTAL EPS</b>
<b>DEMANDADO:</b>	<b>LA NACIÓN – MINISTERIO DE SALUD Y DE LA PROTECCIÓN SOCIAL Y OTROS</b>

**1. ASUNTO A RESOLVER**

Procede el despacho a estudiar si debe asumir la competencia para conocer de la demanda de nulidad y restablecimiento del derecho entre SALUD TOTAL EPS contra LA NACIÓN – MINISTERIO DE SALUD Y DE LA PROTECCIÓN SOCIAL Y OTROS.

**2. ANTECEDENTES**

Salud Total EPS interpuso demanda ordinaria laboral con fundamento en las siguientes pretensiones:

**a) Declarativas**

*"PRIMERA: Que se declare solidariamente responsables a la NACIÓN – MINISTERIO DE SALUD Y DE LA PROTECCIÓN SOCIAL, EL CONSORCIO SAYP 2011 Y LAS SOCIEDADES FIDUCIARIAS QUE LO INTEGRAN, así como a la UNIÓN TEMPORAL NUEVO FOSYGA Y LAS SOCIEDADES COMERCIALES QUE LAS INTEGRAN, esto como consecuencia del daño antijurídico causado por aquellos a SALUD TOTAL EPS S.A., a raíz del no pago de los recobros por concepto de **incapacidades por enfermedad general**, las cuales en principio fueron negadas por la empresa de salud a sus afiliados al no cumplir con los requisitos exigidos en la normativa, pero que en cumplimiento a los fallos de tutela proferidos por los Jueces de la República terminaron siendo reconocidas y pagadas sin que existiera el deber jurídico de soportar dicha carga que es exclusiva del Estado, más aún cuando nunca fueron cubiertas dentro del respectivo pago de la UPC a través de proceso de compensación.*

*SEGUNDA: Que se declare que SALUD EPS S.A., incurrió con sus recursos propios en gastos injustificados correspondientes a la gestión administrativa desplegada para adelantar la solicitud de reclamación de pago de los recobros en vía judicial y que corresponde al 10% del valor de los recobros NO POS.*

## **b) Condenatorias**

*PRIMERA: Como consecuencia de lo anterior, se condene solidariamente a la NACIÓN – MINISTERIO DE SALUD Y DE LA PROTECCIÓN SOCIAL, EL CONSORCIO SAYP 2011 Y LAS SOCIEDADES FIDUCIARIAS QUE LO INTEGRAN, así como a la UNIÓN TEMPORAL NUEVO FOSYGA Y LAS SOCIEDADES COMERCIALES QUE LAS INTEGRAN, al pago de los perjuicios materiales (daño emergente) estimados en la suma de \$204.284.753 pesos, correspondiente al valor pagado por SALUD TOTAL EPS S.A., por concepto de auxilios monetarios en razón de las incapacidades que se otorgaron dando cumplimiento a los fallos de tutela proferidos por los Jueces de la República, los cuales posteriormente como recobros, no fueron cancelados por las accionadas aduciendo la glosa de inclusión en el valor de la UPC reconocida.*

*SEGUNDA: Que se condene a la NACIÓN – MINISTERIO DE SALUD Y DE LA PROTECCIÓN SOCIAL, EL CONSORCIO SAYP 2011 Y LAS SOCIEDADES FIDUCIARIAS QUE LO INTEGRAN, así como a la UNIÓN TEMPORAL NUEVO FOSYGA Y LAS SOCIEDADES COMERCIALES QUE LAS INTEGRAN, de manera solidaria, al pago de los gastos administrativos sufragados por la EPS para adelantar la solicitud de reclamación de pago de los recobros en vía judicial y que corresponde al 10% del valor de los recobros, por cuantía total de \$20.428.475 pesos.*

*TERCERA: Que se condene a los demandados al reconocimiento sobre las anteriores sumas de dinero adeudadas a la tasa de intereses moratorios establecida para los tributos administrados por la DIAN, de conformidad con lo determinado en el artículo 4º del Decreto 1281 de 2002.*

*CUARTA: Que se condene a los demandados sobre las sumas anteriormente comentadas al reconocimiento y pago por parte de los accionados de la correspondiente indexación derivada de la pérdida del poder adquisitivo de la moneda.*

*QUINTA: Que se condene a los demandados con fundamento en el artículo 50 del Código Procesal del Trabajo y de la Seguridad Social, al pago de las condenas ultra y extra petita según lo tasado por el juez.*

*SEXTA: Que se condene a los demandados al pago de costas y agencias en derecho.*

## **PRETENSIONES SUBSIDIARIAS**

### **a) Declarativas**

*PRIMERA: Que se declare solidariamente responsables a la NACIÓN – MINISTERIO DE SALUD Y DE LA PROTECCIÓN SOCIAL, EL CONSORCIO SAYP 2011 Y LAS SOCIEDADES FIDUCIARIAS QUE LO INTEGRAN, así como a la UNIÓN TEMPORAL NUEVO FOSYGA Y LAS SOCIEDADES COMERCIALES QUE LAS INTEGRAN, como consecuencia del enriquecimiento sin justa causa a favor de estos y en detrimento de SALUD TOTAL EPS S.A., a raíz del no pago del valor recobrado por concepto del cubrimiento económico de las prestaciones denominadas "Incapacidades por enfermedad general", las cuales en principio*

*fueron negadas por la empresa de salud a sus afiliados al no cumplir con los requisitos exigidos en la normativa, pero que en cumplimiento a los fallos de tutela proferidos por los Jueces de la República terminaron siendo reconocidas y pagadas sin que existiera el deber jurídico de soportar dicha carga que es exclusiva del Estado, más aún cuando nunca fueron cubiertas dentro del respectivo pago de la UPC a través del proceso de compensación.*

### **b) Condenatorias**

*PRIMERA: Como consecuencia de los anterior, se condene solidariamente a la NACIÓN – MINISTERIO DE SALUD Y DE LA PROTECCIÓN SOCIAL, EL CONSORCIO SAYP 2011 Y LAS SOCIEDADES FIDUCIARIAS QUE LO INTEGRAN, así como a la UNIÓN TEMPORAL NUEVO FOSYGA Y LAS SOCIEDADES COMERCIALES QUE LAS INTEGRAN, al pago a título de compensación de la suma equivalente a \$204.284.753, que corresponde a los valores pagados por SALUD TOTAL EPS S.A. y que no fueron reconocidos por los demandados por concepto del cubrimiento económico de las prestaciones denominadas " Incapacidades por enfermedad general", las cuales en principio fueron negadas por la empresa de salud a sus afiliados al no cumplir con los requisitos exigidos en la normativa, pero que en cumplimiento a los fallos de tutela proferidos por los Jueces de la República terminaron siendo reconocidas y pagadas sin que existiera el deber jurídico de soportar dicha carga que es exclusiva del Estado, más aún cuando nunca fueron cubiertas dentro del respectivo pago de la UPC a través del proceso de compensación.*

*SEGUNDA: Que se condene a los demandados sobre las sumas anteriormente comentadas al reconocimiento y pago por parte de los accionados de la correspondiente indexación derivada de la pérdida del poder adquisitivo de la moneda.*

*TERCERA: Condenar en costas a la parte accionada".*

En auto del 23 de noviembre de 2022 el Juzgado 18 Laboral del Circuito ordenó la remisión de la demanda de la referencia a los Juzgados Administrativo, argumentando que el objeto de la controversia no versa sobre la prestación de los servicios de la seguridad social, si no, a litigios presentados exclusivamente entre entidades administradoras y relativos a la financiación de servicios ya prestados, que no involucran a afiliados, beneficiarios o usuarios ni a empleadores.

## **2.2. Tesis del despacho**

De la revisión de la demanda se evidencia que el asunto si bien corresponde a los Juzgados Administrativos del Circuito de Bogotá por la naturaleza del asunto<sup>1</sup>, la cuantía y el factor territorial, lo cierto es que observa el despacho que el pleitono versa sobre la materia tributaria, es decir sobre el monto, distribución o asignación de impuestos, contribuciones y tasas<sup>2</sup>, ni la determinación, discusión, cobro o devolución de aportes parafiscales, tampoco se refiere a la devolución de un saldo a favor determinado en una factura que liquide un gravamen o declarado en la PILA (declaración tributaria), ni a la imposición de una sanción de naturaleza

---

<sup>1</sup> A – 389 de 2021, A777 de 2021 Corte Constitucional

<sup>2</sup> CPACA, art. 155 numeral 4.

tributaria ni a las actuaciones propias del cobro coactivo. El asunto gira sobre el recobro de unas sumas de dinero de servicios prestados por concepto de incapacidades por enfermedad general que presuntamente no están cubiertos por el Plan Obligatorio de Salud – POS y fueron ordenados por medio de fallos de tutela, asunto que pertenece a la Sección primera de los Juzgados Administrativos, de acuerdo a su competencia residual.

### 3. CONSIDERACIONES PARA RESOLVER

#### 3.1. Naturaleza jurídica de las incapacidades por enfermedad general

La ley 100 de 1993, por la cual se crea el sistema de seguridad social integral y se dictan otras disposiciones, señala:

«**ARTICULO 206: INCAPACIDADES.** Para los afiliados de que trata el literal a. del artículo 157, el régimen contributivo reconocerá las incapacidades generadas en enfermedad general, de conformidad con las disposiciones legales vigentes (...)»

Así mismo, el Decreto Ley 3135 de 1968, menciona:

**ARTÍCULO 18. AUXILIO POR ENFERMEDAD.** En caso de incapacidad comprobada para desempeñar sus labores, ocasionada por enfermedad, los empleados o trabajadores tendrán derecho a que la respectiva entidad de previsión social le pague, durante el tiempo de la enfermedad, las siguientes remuneraciones:

a) Cuando la enfermedad fuere profesional, el sueldo o salario completo durante ciento ochenta (180) días, y

b) Cuando la enfermedad no fuere profesional, las 2 terceras partes (2/3) del sueldo o salario durante los primeros noventa (90) días y la mitad del mismo por los noventa (90) días siguientes.

**PARAGRAFO.** La licencia por enfermedad no interrumpe el tiempo de servicio. (...)».

De igual forma la Corte Constitucional<sup>3</sup> ha precisado que la finalidad de las incapacidades de origen común es «resguardar varios derechos fundamentales que se pueden ver afectados al disminuirse las capacidades físicas o mentales del trabajador para acceder a una suma de dinero con el cual solventar una vida en condiciones de dignidad»

De acuerdo a lo anterior resulta claro que las EPS tienen la obligación de asegurar el servicio a la salud de toda la población, sin importar la condición de la persona (ya sea que esté incapacitada o no lo esté), no obstante la Honorable Corte Constitucional indicó en reciente jurisprudencia que las EPS podían solicitar el recobro de las sumas dinerarias por concepto de los servicios de salud prestados, ya que no es una carga que la EPS tenía que soportar; simplemente tenía la función administrativa de prestar dicho servicio **saliendo de las arcas propias de la EPS** siempre y cuando estos servicios no estuvieran cubiertos por el POS o **hubieran sido reconocidos por Fallos de Tutela.**

Aunado a lo expuesto anteriormente en auto proferido por la H. Corte Constitucional<sup>4</sup> se menciona que el recobro de los servicios prestados por las EPS constituye un

<sup>3</sup> Sentencia T-004 de 2014.

<sup>4</sup> A – 389 de 2021, A777 de 2021 Corte Constitucional

RADICADO: 11001333704220230014600

MEDIO DE CONTROL: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO

PARTES: SALUD TOTAL EPS VS LA NACIÓN – MINISTERIO DE SALUD Y DE LA PROTECCIÓN SOCIAL Y OTROS

ASUNTO: REMITE POR COMPETENCIA

verdadero trámite administrativo y señala el procedimiento del proceso objeto de estudio en el presente proveído, de la siguiente forma:

*"Así las cosas, con el proceso judicial la EPS busca principalmente recobrar unos valores que le fueron rechazados por parte de la ADRES, con ocasión de la prestación de servicios y tecnologías en salud excluidos del POS, hoy PBS, en cumplimiento de órdenes que fueron proferidas por comités técnicos científicos –en su momento– o por jueces de tutela. Es decir, no se trata de un litigio que, en estricto sentido, pueda relacionarse directamente con la prestación de los servicios de la seguridad social, en donde se vean implicados los afiliados, beneficiarios, usuarios o empleadores, como lo prevé el artículo 622 del Código General del Proceso, que modificó el numeral 4º del artículo 2 del Código Procesal del Trabajo y de la Seguridad Social".*

Como se evidencia, el servicio por concepto de incapacidades ya se prestó, es decir, ya queda el objeto de recobro por la EPS, por consiguiente si bien el régimen de incapacidades es un tema laboral, lo cierto, es que el presente caso no refiere al reconocimiento de estas incapacidades, si no, el recobro por el servicio que ya se hizo efectivo, y subsecuentemente tiene derecho la EPS. Es decir que el dinero objeto de recobro no posee naturaleza tributaria, ya que no pertenece a una contribución parafiscal, y dicho dinero no va a tener por objeto el cubrimiento del SGSSS, porque llegará directamente a las arcas de la propia EPS debido a la carga administrativa que dicha entidad tuvo que soportar.

### **3.2. De los recursos propios de las EPS y los recobros por concepto de servicios prestados que no están cubiertos por el POS y ordenados en fallos de tutela**

El Consejo de Estado – en Sección Cuarta<sup>5</sup> ha definido los recursos propios de las Entidades Promotoras de Salud y los que no pertenecen al patrimonio de ellas de la siguiente forma:

*En el régimen subsidiado, todos los ciudadanos deben estar afiliados para la adecuada materialización de los servicios de salud, y tal se cubre con la UPC la cual está financiada con recursos procedentes de las entidades territoriales (provenientes de fuentes como el sistema general de participaciones, el monopolio de juegos de suerte y azar, las transferencias de Coljuegos, las regalías y otros recursos que se destinen o se puedan destinar para tal fin), del Fondo de Solidaridad y Garantía (Fosyga) y de otras fuentes.*

*No obstante, las sumas por UPC no son recursos propios de las EPS y deben manejarse en cuentas separadas del resto de rentas de la entidad, sin embargo ellas no reciben ni administran directamente las cotizaciones de los afiliados por concepto de la UPC.*

*Solo se les designa llevar un sistema contable que permita registrar el costo de los servicios, según el parágrafo del artículo 185 de la ley 100 de 1993. Así el artículo 187 ibídem establece que los afiliados al SGSSS están obligados al pago de cuotas moderadoras y deducibles, que tienen por finalidad racionalizar los servicios prestados de salud, y aquellos **si constituyen recursos de las EPS a menos que una porción deba ser transferida al FOSYGA.***

En conexidad con lo anterior, el dinero que deba transferir la EPS al FOSYGA o el monto transferido por concepto de UPC no pertenece a las arcas propias de la EPS. Se puede observar en el presente litigio que lo que se está cobrando no es el

---

<sup>5</sup> Consejo de Estado – Sección Cuarta. Sentencia del 4 de abril de 2019. Expediente 2137065. M.P. JULIO ROBERTO PIZA RODRÍGUEZ

RADICADO: 11001333704220230014600

MEDIO DE CONTROL: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO

PARTES: SALUD TOTAL EPS VS LA NACIÓN – MINISTERIO DE SALUD Y DE LA PROTECCIÓN SOCIAL Y OTROS

ASUNTO: REMITE POR COMPETENCIA

dinero por concepto de la UPC del régimen subsidiado, y tampoco la porción que deba ser transferida por la EPS; lo que se recobra es el servicio prestado por concepto de incapacidades por enfermedad general, y esto no constituye tributo alguno, porque el hecho generador no es una cotización al régimen del SGSSS, si no, un servicio prestado por la EPS, carga administrativa que tuvo que soportar y el presente recobro entrará a propiedad de la EPS que no tiene finalidad alguna de cubrir el sistema.

Por otra parte, sobre el recobro que realizan las EPS al FOSYGA con motivo de los servicios médicos prestados a una parte poblacional ( sea cual sea el servicio) que han sido reconocidos por **fallos de tutela** o por medicamentos no incluidos en el Plan General de Beneficios en salud a cargo de la UPC, ya sea régimen contributivo o subsidiado, el Tribunal Administrativo de Cundinamarca ha resuelto en recientes providencias que el conocimiento de estos asuntos corresponde a la Sección Primera de los Juzgados Administrativos del Circuito de Bogotá, pues el origen de la presente controversia no deviene del incumplimiento de obligaciones por causa de tributos ni tiene como fundamento normas de la legislación fiscal, por el contrario, la litis concierne a la procedencia del reintegro de unas sumas de dinero reconocidas a las cuales tienen derecho las EPS por los servicios médicos prestados, las cuales habrá que determinar si tienen o no justa causa para efectos de su devolución a las arcas propias de la Entidad Promotora de Salud, es decir, constituye una discusión entre agentes intervinientes en la prestación del servicio de salud como consecuencia de la dinámica de las operaciones financieras y la utilización eficiente de los recursos de ese sector, situación que claramente escapa al alcance tributario<sup>6</sup> y que se subsume dentro de la categorías competencia residual asignada a la Sección Primera.

Lo anterior también ha sido reconocido por la propia Sección Primera del Consejo de Estado que ha declarado su competencia respecto a los "*recobros por concepto de suministro de medicamentos no incluidos en el Plan Obligatorio de Salud y fallos de tutela*"<sup>7</sup>.

Así las cosas, por las razones antes señaladas, dado que la naturaleza del asunto no corresponde a un asunto de carácter tributario, para que la competencia sea asumida por los juzgados pertenecientes a la Sección Cuarta de este circuito judicial, se declarará la falta de competencia de este despacho y se remitirán las presentes diligencias a los juzgados administrativos adscritos a la Sección Primera, debido a la competencia residual que les asiste<sup>8</sup>, tal como lo prescribe el Decreto 2288 de 1989, por no tratarse de un asunto de naturaleza laboral, tributaria o de reparación directa.

En mérito de lo expuesto, el Juzgado Cuarenta y Dos administrativos Oral del Circuito de Bogotá, Sección Cuarta,

---

<sup>6</sup> Tribunal Administrativo. Sección Cuarta. Auto de 21 de enero y 17 de febrero de 2022. M.P. Carmen Amparo Ponce Delgado y Mery Cecilia Moreno Amaya, respectivamente, Expedientes: 2017 – 000154 y 2021 -00422 y Tribunal Administrativo de Cundinamarca. Sección Tercera. Auto de 22 de abril de 2022. M.P. Asmet Salud EPS SAS. M.P. Patricia Salamanca Gallo. Expediente: 2022 -0237

<sup>7</sup> Consejo de Estado. Sección Primera. Sentencia de 2 de diciembre de 2021. C.P. Hernando Sánchez Sánchez. Expediente: 25000232400020100022501.

<sup>8</sup> el artículo 18 del Decreto 2288 de 1989 asigna las siguientes competencias por secciones: "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 [...]"

RADICADO: 11001333704220230014600

MEDIO DE CONTROL: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO

PARTES: SALUD TOTAL EPS VS LA NACIÓN – MINISTERIO DE SALUD Y DE LA PROTECCIÓN SOCIAL Y OTROS

ASUNTO: REMITE POR COMPETENCIA

## **RESUELVE:**

**PRIMERO:** Declarar que el Juzgado 42 Administrativo de Bogotá no es competente para conocer del presente asunto, conforme lo expuesto en la parte motiva de este proveído.

**SEGUNDO:** Una vez en firme esta providencia, **REMÍTASE** por competencia el expediente a través de la Oficina de Apoyo Judicial a la Sección Primera de los Juzgados Administrativos de Bogotá.

**TERCERO: Trámites Virtuales.** Todo memorial, solicitud, prueba, recurso, y en general toda comunicación dirigida a este proceso, debe ser enviada por los canales virtuales. Para este efecto se ha dispuesto el buzón de correo electrónico: [correscanbta@cendoj.ramajudicial.gov.co](mailto:correscanbta@cendoj.ramajudicial.gov.co)

En cumplimiento del deber procesal impuesto en los artículos 83 numeral 14 del Código General del Proceso y 3 de la ley 2213 de 2022, las partes deben enviar todo memorial, solicitud, prueba, recurso, y en general toda comunicación dirigida a este proceso no sólo al Despacho, también a las demás partes mediante los correos electrónicos que se informan:

[notificacionesjud@saludtotal.com.co](mailto:notificacionesjud@saludtotal.com.co)

[notificacionesjudiciales@minsalud.gov.co](mailto:notificacionesjudiciales@minsalud.gov.co)

[atencionalcliente.sayp@sayp.com.co](mailto:atencionalcliente.sayp@sayp.com.co)

[notificaciones.judiciales@adres.gov.co](mailto:notificaciones.judiciales@adres.gov.co)

Toda actuación en el proceso se comunicará mediante estos correos, que para los apoderados deben corresponder a los registrados en el sistema SIRNA.

**COMUNÍQUESE, NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE,**

**ANA ELSA AGUDELO ARÉVALO**

**JUEZA**

Ana Elsa Agudelo Arevalo

Firmado Por:

**Juez Circuito**  
**Juzgado Administrativo**  
**Sala 042 Contencioso Admsección 2**  
**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: **e5104c626f3939b75d47509709345ac2033fe27074e4f8ebf445f67e89d07c84**

Documento generado en 30/06/2023 04:47:01 PM

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